

Diario Oficial

de las Comunidades Europeas

ISSN 0257-7763

C 295

39º año

7 de octubre 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 julio de 1996	
96/C 295/01	Dictamen del Comité Económico y Social sobre la «Propuesta de decimotercera Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo en materia de derecho de sociedades relativa a las ofertas públicas de adquisición»	1
96/C 295/02	Dictamen del Comité Económico y Social sobre la «Propuesta de Decisión del Consejo relativa al Tercer Programa Plurianual en favor de las pequeñas y medianas empresas (PYME) de la Unión Europea (1997-2000)»	6
96/C 295/03	Dictamen del Comité Económico y Social sobre la «Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo relativa a la protección jurídica de las invenciones biotecnológicas»	11
96/C 295/04	Dictamen del Comité Económico y Social sobre el «Libro Verde sobre la revisión del Reglamento sobre el control de las operaciones de concentración»	17
96/C 295/05	Dictamen del Comité Económico y Social sobre el «Libro Blanco sobre la educación y la formación — Enseñar y aprender — Hacia la sociedad cognitiva»	25

ES

Precio: 19,50 ecus

(continúa al dorso)

96/C 295/06	Dictamen del Comité Económico y Social sobre la «Propuesta de Decisión del Consejo por la que se modifica la Decisión 93/246/CEE de 29 de abril de 1993 por la que se adopta la segunda fase del programa de cooperación transeuropea en materia de educación superior (TEMPUS II) (1994-1998)»	34
96/C 295/07	Dictamen del Comité Económico y Social sobre la «Propuesta de Reglamento (CE) del Consejo por el que se modifican, en favor de los titulares de prestaciones de jubilación anticipada, el Reglamento (CEE) nº 1408/71, relativo a la aplicación de los regímenes de seguridad social a los trabajadores por cuenta ajena, a los trabajadores por cuenta propia y a los miembros de sus familias que se desplazan dentro de la Comunidad, y el Reglamento (CEE) nº 574/72 por el que se establecen las modalidades de aplicación del Reglamento (CEE) nº 1408/71»	39
96/C 295/08	Dictamen del Comité Económico y Social sobre la «Propuesta de Reglamento (CE) del Consejo por el que se modifican en favor de los trabajadores en desempleo el Reglamento (CEE) nº 1408/71 relativo a la aplicación de los regímenes de seguridad social a los trabajadores por cuenta ajena, a los trabajadores por cuenta propia y a los miembros de sus familias que se desplazan dentro de la Comunidad, y el Reglamento (CEE) nº 574/72 por el que se establecen las modalidades de aplicación del Reglamento (CEE) nº 1408/71»	41
96/C 295/09	Dictamen del Comité Económico y Social sobre la «Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo por la que se establece un mecanismo de reconocimiento de títulos para las actividades profesionales a que se refieren las Directivas de liberalización y de medidas transitorias y se completa el sistema general de reconocimiento de títulos»	43
96/C 295/10	Dictamen del Comité Económico y Social sobre la «Propuesta de Decisión del Consejo relativa a las redes telemáticas entre administraciones para las estadísticas de los intercambios de bienes entre Estados miembros — EDICOM — (Electronic Data Interchange for Commerce)»	46
96/C 295/11	Dictamen del Comité Económico y Social sobre: — «El Sexto Informe Anual sobre los Fondos estructurales» y — «Las nuevas programaciones regionales en virtud de los objetivos nº 1 y 2 de la política estructural comunitaria»	47
96/C 295/12	Dictamen del Comité Económico y Social sobre la «Propuesta de Directiva del Consejo por la que se modifica la Directiva 90/219/CEE relativa a la utilización confinada de microorganismos modificados genéticamente»	52
96/C 295/13	Dictamen del Comité Económico y Social sobre «Las múltiples consecuencias de la crisis de la encefalopatía espongiforme bovina (EEB) en la Unión Europea»	55
96/C 295/14	Dictamen del Comité Económico y Social sobre la «Comunicación de la Comisión sobre las prioridades de la política de los consumidores (1996-1998)»	64
96/C 295/15	Dictamen del Comité Económico y Social sobre la «Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo sobre la gestión integrada de las zonas costeras»	74
96/C 295/16	Dictamen del Comité Económico y Social sobre la «Cumbre mundial sobre la alimentación — Roma 13 a 17 de noviembre de 1996»	78

II

(Actos jurídicos preparatorios)

COMITÉ ECONÓMICO Y SOCIAL

Dictamen del Comité Económico y Social sobre la «Propuesta de decimotercera Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo en materia de derecho de sociedades relativa a las ofertas públicas de adquisición»⁽¹⁾

(96/C 295/01)

El 26 de marzo de 1996, de conformidad con el apartado 2 del artículo 54 del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea, el Consejo decidió consultar al Comité Económico y Social sobre la propuesta mencionada.

La Sección de Asuntos Económicos, Financieros y Monetarios, encargada de preparar los trabajos en este asunto, aprobó su dictamen el 12 de junio de 1996 (Ponente: Sr. Burani).

En su 337º Pleno (sesión del 11 de julio de 1996), el Comité Económico y Social ha aprobado por 89 votos a favor y 1 abstención el presente dictamen.

1. Introducción

1.1. La reglamentación objeto de la presente propuesta de Directiva debe ser considerada en el contexto de la plena realización del mercado interior y en el marco de la armonización del derecho de sociedades. Dicha propuesta, prevista ya en el Libro Blanco de 1985, fue presentada por la Comisión el 19 de enero de 1989⁽²⁾, modificada en 1990⁽³⁾, retirada y, por último, presentada de nuevo con ulteriores modificaciones.

1.2. Estos avatares muestran las dificultades halladas por una Directiva que, aun siendo necesaria, se ha enfrentado en el pasado con la fuerte oposición de algunos Estados miembros, como afirma la propia Comisión⁽⁴⁾.

1.3. El Comité Económico y Social, en sus dictámenes sobre la propuesta inicial⁽⁵⁾ y después sobre la modificada⁽⁶⁾, había sugerido una serie de modificaciones a

los textos presentados por la Comisión. El Comité constata ahora con satisfacción que, a la hora de formular la nueva propuesta, la Comisión ha tenido parcialmente en cuenta dichas sugerencias.

1.4. El Comité lamenta que en la nueva propuesta no se tengan en cuenta las observaciones formuladas en su dictamen de septiembre de 1989 sobre la necesidad de una adecuada información y consulta a los representantes de los trabajadores de las sociedades afectadas por la oferta de adquisición (véase el capítulo 2 del dictamen, en concreto las observaciones sobre el artículo 19). El Comité considera que este tema, regulado hasta ahora sólo por normas nacionales, debería contar simultáneamente con una reglamentación comunitaria uniforme.

1.5. Como conclusión general, el Comité declara que la Directiva, aun pretendiendo una «armonización mínima», presenta diversos elementos de indeterminación que se prestan a interpretaciones que podrían permitir a los Estados miembros no alterar en absoluto sus reglamentaciones actuales. Por otra parte, hay que reconocer que los esfuerzos de la Comisión para obtener la aprobación de la Directiva, pese a la evidente resistencia, seguramente no podrían haber dado otros resultados.

⁽¹⁾ DO nº C 162 de 6. 6. 1996, p. 5.

⁽²⁾ DO nº C 64 de 14. 3. 1989.

⁽³⁾ Doc. COM(90) 416 final — (SYN) 186.

⁽⁴⁾ Doc. COM(95) 655 final — Aspectos generales, punto 2.

⁽⁵⁾ Dictamen aprobado el 27 de septiembre de 1989, DO nº C 298 de 27. 11. 1989.

⁽⁶⁾ Dictamen aprobado el 28 de febrero de 1991, DO nº C 102 de 18. 4. 1991.

2. Observaciones generales

2.1. Ya en el dictamen de 27 de septiembre de 1989 (punto 1.5), el Comité había subrayado que

«en materia de ofertas públicas de adquisición (OPA) es necesario que las autoridades nacionales encargadas de la reglamentación tengan competencias que permitan un cierto grado de flexibilidad. Dada la naturaleza de las OPA, es conveniente que la autoridad supervisora pueda desarrollar su actividad en un marco establecido de principios generales que le permitan reaccionar con rapidez ante situaciones cambiantes y adoptar un planteamiento flexible para la aplicación de normas detalladas».

2.2. En el dictamen de 28 de febrero de 1991 sobre la propuesta modificada, el Comité lamentaba que

«... la Directiva no confiere a la autoridad supervisora poderes para derogar o adaptar normas. Tampoco subordina las normas detalladas de la Directiva a un conjunto de principios generales. El planteamiento consiste en establecer normas detalladas y prever exenciones a las mismas por separado para cada artículo, dejando la iniciativa en manos de los Estados miembros o de la autoridad supervisora».

2.2.1. Esta observación llevó al Comité a exponer lo siguiente:

«Un enfoque posible sería limitar la Directiva al establecimiento de principios generales e incluir las normas detalladas mediante un anexo, para que sirvan como posibles directrices y sugerencias a los Estados miembros, que entonces podrían desarrollar sus propias normas detalladas basadas en los principios generales.»

2.2.2. Cabe señalar otras observaciones formuladas por el Comité en dicho dictamen:

«También es preciso garantizar que la Directiva no dé pie a litigios tácticos en el transcurso de una oferta, tanto de las partes interesadas contra la autoridad supervisora como entre las mismas partes de la oferta. Se corre el riesgo de que la Directiva acarree una gran cantidad de pleitos en el transcurso de una oferta, lo que, por ejemplo, ha complicado mucho este tipo de operaciones en los Estados Unidos, como queda reflejado en el primer dictamen del Comité.

A tal fin, la autoridad supervisora deberá ser responsable de la resolución de asuntos referentes al cumplimiento, por las partes interesadas en una oferta, de las obligaciones que se derivan de la Directiva, con la necesaria flexibilidad dentro del marco establecido por los principios generales.

Como queda patente en el anterior dictamen del Comité, las actividades de OPA entre Estados miem-

bro así como su reglamentación presentan una gran diversidad a lo largo y ancho de la Comunidad. Aunque haya que reducir tales diferencias, sería oportuno tenerlas en cuenta evitando, cuando sea posible, planteamientos preceptivos.

El principio de una OPA o cualquier otra oferta de carácter general sobre todos los títulos de la sociedad afectada, es justificable sobre la base de que evita la adquisición de empresas a un coste que no refleje su valor intrínseco; no obstante, en caso de acuerdo con la sociedad interesada, debe permitirse una OPA parcial para evitar malgastar energía y dinero en confrontaciones que afectan negativamente a la economía en su conjunto.»

2.3. El texto de la nueva propuesta de decimotercera Directiva ha tenido parcialmente en cuenta tales consideraciones.

2.3.1. En lo que se refiere al principio de subsidiariedad, de acuerdo con los compromisos contraídos por la Comisión en los Consejos Europeos de Edimburgo y Essen, la nueva propuesta se centra en una Directiva «marco» que define para las OPA los mismos principios generales que la propuesta precedente, si bien ya no contiene disposiciones detalladas para armonizar las modalidades de aplicación de estos principios.

2.3.2. Contrariamente a la propuesta precedente, la oferta obligatoria no se presenta como el único medio de proteger a los accionistas minoritarios. Los Estados miembros no tendrán que recurrir a la oferta obligatoria si se prevén otros medios adecuados o al menos equivalentes para proteger a los accionistas de una sociedad que cotee en bolsa.

2.3.3. En la propuesta de Directiva sólo se regulan determinadas técnicas de protección de las empresas frente a las operaciones hostiles. Este enfoque parcial suscita objeciones. En efecto, hace que se favorezcan las OPA en determinados países mientras que en otros resultan prácticamente imposibles. Por consiguiente, es indispensable tomar en consideración todas las técnicas jurídicas y las prácticas aplicables en este ámbito con vistas a lograr situaciones comparables entre los diferentes países.

3. Examen de los artículos de la propuesta de Directiva

3.1. Artículo 1 — *Ámbito de aplicación*

3.1.1. Las medidas de coordinación se aplicarán a las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas «u otros mecanismos o instrumentos» de los Estados

miembros. El concepto de «mecanismos o instrumentos» es nuevo y no está del todo claro. Si con esta formulación se pretende hacer referencia a normas impuestas por asociaciones profesionales facultadas para reglamentar el mercado (como ocurre en el Reino Unido), la Comisión podría modificar en consecuencia el texto del artículo en los siguientes términos:

«Las medidas de coordinación prescritas por la presente Directiva se aplicarán a las disposiciones legislativas, reglamentarias y administrativas así como a los mecanismos e instrumentos establecidos por los Estados miembros y por organizaciones facultadas oficialmente para reglamentar los mercados en materia de ofertas públicas de adquisición de valores de una sociedad sujeta al Derecho de un Estado miembro, ...»

3.1.1.1. Aunque evidentemente las organizaciones facultadas oficialmente no pueden establecer disposiciones legislativas, la nueva redacción del artículo 1 ganaría en claridad y reflejaría la situación tal como es en la realidad.

3.1.2. La inserción de los términos «en su totalidad o en parte» supone una innovación que el Comité acoge favorablemente.

3.2. Artículo 2 — Definiciones

3.2.1. La definición de «oferente» es, según el texto de la propuesta de Directiva, «toda persona física o jurídica de Derecho público o privado que presente una oferta». Las legislaciones de algunos países incluyen en esta definición:

- la acción común de varios oferentes;
- la oferta efectuada por una persona en nombre propio, pero por cuenta de un tercero;
- la oferta hecha por una persona que se ha comprometido a revender, en su totalidad o en parte, los valores adquiridos mediante OPA (el cesionario no podrá, de hecho, ser considerado como un «oferente»);
- la situación en la que hay varias personas que actúan de concierto como, por ejemplo, el caso de una serie de OPA privadas lanzadas de común acuerdo que, consideradas individualmente, permanecen por debajo del límite establecido en los apartados 1 y 2 del artículo 3, pero que consideradas juntas podrían constituir una «supervisión».

3.2.2. En otros países como, por ejemplo, el Reino Unido, están en vigor normas que dan a la definición de «oferente» un carácter más restrictivo. Sería por tanto oportuno que, teniendo en cuenta esta diversidad, se modificara el texto de la manera siguiente:

«Toda persona que promueva una oferta según las normas del país definido de acuerdo con lo dispuesto en el apartado 2 del artículo 4 de la presente Directiva.»

3.2.3. En lo que se refiere a la definición de «valores», aparece la expresión «o que permitan obtener valores mobiliarios que confieran tales derechos». A este res-

pecto, el Comité señaló, en su dictamen de 28 de febrero de 1991, que

«la Directiva (...) debería aplicarse solamente a las adquisiciones de «títulos» dotados efectivamente con derechos de voto y no a instrumentos que «permitan obtener» dichos títulos en el futuro. Por consiguiente, los títulos convertibles y las opciones deberían excluirse hasta que se conviertan o se ejerzan (según sea adecuado). El requisito de hacer una oferta obligatoria sólo debería aplicarse cuando se adquieren efectivamente derechos de voto por encima del límite (ya sea por adquisición, conversión o ejercicio de opciones).»

Estas consideraciones siguen siendo totalmente válidas.

3.3. Artículo 3 — Protección de los accionistas minoritarios

3.3.1. Este artículo constituye el artículo «compromiso» de la propuesta de Directiva, ya que:

- no fija un límite mínimo («un determinado porcentaje —que deberán determinar los Estados miembros— de derechos de voto... otorgándole el control de dicha sociedad»), mientras que la propuesta precedente preveía un mínimo de un tercio de los derechos de voto, y
- no prevé una oferta obligatoria, de modo que los Estados miembros podrán concebir otras medidas de protección de los accionistas minoritarios que surtan el mismo efecto.

3.3.2. En relación con este artículo, el Comité subraya lo siguiente:

- determinados Estados miembros (por ejemplo, Bélgica) no han previsto en su normativa en materia de OPA un porcentaje determinado a partir del cual se podría considerar que existe una supervisión, pero han fijado «normas cualitativas» que la autoridad supervisora deberá tener en cuenta;
- la posibilidad de fijar libremente dicho porcentaje dará lugar a grandes disparidades entre los Estados miembros.

3.3.3. El problema de un posible proteccionismo de las empresas nacionales (determinados Estados miembros podrían fijar límites muy bajos, y otros muy elevados) no se soluciona con la nueva formulación.

3.3.4. En este artículo se observa una importante omisión: de hecho, se da por descontado que todas las ofertas y contrataciones se producen en el ámbito de las operaciones «normales» de las Bolsas de valores. Una oferta pública de adquisición puede, sin embargo, hacerse por medio de una operación en el mercado de «futuros»: la adquisición no es inmediata, pero no por ello es sustancialmente diferente.

Se podría, pues, modificar el apartado 1 del artículo 3 de la manera siguiente:

«Cuando una persona física o jurídica, como resultado de una adquisición inmediata o futura, posea o vaya a entrar en posesión de valores que ...»

3.3.5. Otra omisión importante es la referente a las exclusiones. La directiva debería aclarar que se refiere sólo a la toma directa de control por medio de la adquisición. Como ocurre normalmente en casi todos los Estados miembros, en el ámbito de la directiva no debería estar incluida la adquisición indirecta mediante la toma del control de un holding que no coticen en bolsa pero que posea la mayoría de las acciones de una sociedad que sí cotiza.

3.3.6. La directiva debería también permitir a los Estados miembros excluir de su ámbito de aplicación los casos en los que el adquirente posee las acciones que le confieren el control temporal y tiene la intención de transferirlas a un tercero o terceros, o las ha adquirido sin intención de ejercer dicho control y las revende inmediatamente a otros.

3.3.6.1. Los principios de la transitoriedad o de la adquisición de la mayoría de las acciones sin intención de ejercer el control, por otra parte, ya están incorporados en la legislación europea como motivo de exclusión de las disposiciones relativas a la toma de control propiamente dicha. De ello es un buen ejemplo la segunda Directiva bancaria (77/780/CEE de 15 de diciembre de 1989, apartado 4 del artículo 12).

3.3.7. Por último, debería contemplarse la posibilidad de que los Estados miembros puedan excluir los casos en los que se adquieran derechos de voto en conexión con adquisiciones de acciones que formen parte de la cartera comercial («trading portfolio») de sociedades intermediarias de valores mobiliarios. La toma del control de la sociedad no forma parte, en efecto, de sus actividades.

3.3.8. En definitiva, en el artículo 3 de la Directiva habría que incluir la exclusión de los casos contemplados en los puntos 3.3.5, 3.3.6 y 3.3.7.

3.4. Artículo 4 — Autoridad supervisora

3.4.1. El apartado 2 no regula por completo el problema de la «competencia territorial». Cabe preguntarse si cada vez que no se cumpla la definición «en cuyo mercado regulado hayan sido admitidos por primera vez a cotización y aún se coticen los valores de dicha sociedad», las autoridades competentes seguirán siendo las del domicilio social de la sociedad afectada.

3.4.2. El Comité considera que dicha hipótesis no es válida. Si el criterio de base es el de «mercado» y no el de «sede social», la propuesta de Directiva debe indicar claramente, aunque parezca obvio, que el «mercado

regulado» es aquél cuyos valores estén admitidos a cotización, independientemente de que no se trate de la primera vez, en caso de que los valores no estén admitidos a cotización en dicho mercado.

3.4.3. En lo referente a las excepciones autorizadas por las autoridades supervisoras (apartado 4), la observación efectuada por el Comité en su dictamen precedente sigue siendo pertinente:

«... no se puede aceptar que las excepciones a la obligación de lanzar una OPA tengan un carácter simplemente facultativo para los Estados miembros, lo que iría en contra del objetivo de armonización de las legislaciones nacionales que la Directiva pretende alcanzar.»

3.4.4. El Comité hace ahora mayor hincapié en que la protección de los intereses de los accionistas reside en la seguridad jurídica: no es en absoluto aceptable que las excepciones a las leyes (o a los reglamentos reconocidos por la ley) estén sometidas a la valoración, aunque sea justificada, de la autoridad supervisora. Por lo tanto, el Comité considera absolutamente necesario que los casos de excepción, que habrán de aplicarse cuando sea necesario, estén previstos clara y expresamente en las leyes nacionales.

3.5. Artículo 5 — Principios generales

3.5.1. En la letra (a) del apartado 1 de la propuesta de Directiva se dispone que todos aquellos que posean valores de la sociedad afectada y se encuentren en la misma situación deberán ser tratados por igual. El principio es perfectamente aceptable, pero la propuesta de Directiva no aclara si la oferta debe abarcar todo el capital de la sociedad, incluida la parte constituida por las acciones sin derecho de voto.

3.5.2. El Comité considera que las acciones sin derecho a voto no deben estar incluidas en la oferta. Adoptar el principio contrario equivaldría a que los accionistas sin derecho a voto se beneficiasen de la redistribución de la prima de supervisión.

3.5.3. En la letra d) del apartado 1, el término «falsos mercados de valores» no tiene un significado claro. El Comité invita a la Comisión a que precise más este concepto.

3.6. Artículo 6 — Información

3.6.1. La lista de informaciones que se ha de facilitar debería, a juicio del Comité, incluir igualmente la información relativa, en los casos de ofertas transfronterizas, a las modalidades y condiciones de pago a los accionistas que no residan en el mismo Estado en que se encuentre el domicilio social o donde se coticen los valores.

3.6.2. En relación con el apartado 3 del artículo 6 (información relativa a la oferta), el Comité considera que debe manifestar ciertas reservas en cuanto al plazo de aceptación de la oferta. La propuesta de directiva lo

fija en un mínimo de cuatro semanas y un máximo de diez. Si se tiene en cuenta que una OPA puede siempre provocar perturbaciones en el curso normal de la gestión de la sociedad destinataria de la oferta de adquisición, sería conveniente que este período fuese lo más breve posible, permitiendo siempre el tiempo suficiente necesario para la reflexión y adopción de las medidas oportunas.

3.6.3. Por otra parte, para evitar una excesiva burocratización de los procedimientos y que se efectúen solicitudes arbitrarias de información innecesaria con fines institucionales por parte de la autoridad supervisora, sería oportuno modificar el apartado 4 del artículo 6 de la manera siguiente:

«..., toda la información en su poder en relación con la oferta que la autoridad supervisora podrá requerir en la medida en que sea necesaria para el ejercicio de sus funciones.»

3.6.4. De este modo sería menos subjetiva o arbitraria la valoración de la información «necesaria» por parte de la autoridad supervisora.

3.6.5. Según el Comité, el plazo dentro del cual debe ser aceptada la oferta se podría reducir entre un mínimo de tres semanas y un máximo de diez semanas.

3.7. Artículo 7 — Publicidad

3.7.1. El Comité manifiesta que sería necesario incluir entre las informaciones el resultado de las consultas a los representantes de los trabajadores.

3.7.2. De conformidad con su dictamen de 1989, el Comité insiste en que en la Directiva debería enunciarse explícitamente la obligación de informar y consultar a los representantes de los trabajadores tanto de la sociedad ofertante como los de la sociedad objeto de la oferta.

3.8. Artículo 8 — Obligaciones del órgano de administración de la sociedad afectada

3.8.1. La prohibición expresa al órgano de administración o de dirección de «tomar medidas que puedan frustrar la oferta» se presta a confusión.

3.8.1.1. En primer lugar se debería establecer claramente que entre dichas medidas no está incluida la comunicación al público o a los accionistas de la actitud de los órganos de administración o de dirección con respecto a la oferta, ni el derecho que tiene la dirección a solicitar ofertas alternativas.

3.8.1.2. En segundo lugar, pero como consideración principal, se debería suponer que en caso de urgencia los órganos encargados de la administración de la sociedad deben estar en condiciones de adoptar las medidas necesarias, incluso sin la deliberación de la junta de accionistas. Dicho principio tiene su confirmación en la segunda Directiva del Consejo sobre derecho de

sociedades (77/91/CEE de 13 de diciembre de 1976, apartado 2 del artículo 19), que autoriza a los órganos de administración a adquirir las acciones de la sociedad, en los países en los que esté permitido, «para evitar a la sociedad un perjuicio grave e inminente», con la única obligación de informar a posteriori a la junta de accionistas. La referencia a un caso de OPA es más que evidente.

3.8.2. En cualquier caso hay que suponer que un órgano de administración goce de la confianza de los accionistas y que, por tanto, actuará responsablemente en toda circunstancia en defensa de sus intereses, sobre todo en un caso de urgencia cuando la premura de las decisiones no permita los plazos demasiado largos impuestos por la ley para la convocatoria de una junta extraordinaria. Lo mismo se puede afirmar de un órgano de dirección, cuando tenga además poderes de administración.

3.8.2.1. No es sencillo decidir si una OPA es «amistosa» u «hostil», y ciertamente una asamblea de accionistas podría ver las cosas de modo distinto a un consejo de administración, pero es un riesgo que los accionistas tienen que correr de manera plenamente consciente. Para evitar cualquier duda de interpretación, y si los accionistas consideran que pueden depositar su total confianza en los órganos administrativos, éstos deberían recibir un mandato permanente en los estatutos de la sociedad o un mandato temporal, por decisión adoptada en la junta de accionistas.

3.8.3. Con arreglo a las consideraciones precedentes, el texto de la letra a) del apartado 1 del artículo 8 podría ser modificado de la siguiente manera:

«..., el órgano de administración o de dirección de la sociedad afectada se abstendrá de tomar medidas que puedan frustrar la oferta si la junta de accionistas no le concede los necesarios poderes de representación y si dichas medidas están prohibidas por las leyes nacionales. Esta disposición concierne también a la emisión de acciones que puedan impedir de forma duradera al oferente obtener el control de la sociedad afectada.» (Suprimase la última parte de la frase desde «a menos que» hasta el final.)

3.9. Artículo 10 — Ofertas obligatorias

3.9.1. La máxima protección de los accionistas minoritarios se garantizaría únicamente mediante una oferta que cubra la totalidad de las acciones. No obstante, consciente de la dificultad de que los Estados miembros lleguen a un acuerdo al respecto, el Comité acepta que la oferta se refiera a una «parte sustancial» de sus participaciones, si bien considera inadmisibles que una

directiva que pretende la armonización, aunque sea mínima, no precise el concepto de «parte sustancial».

Según el Comité, dicha cantidad no debería ser inferior al 75 %.

Bruselas, el 11 de julio de 1996.

*El Presidente
del Comité Económico y Social*
Carlos FERRER

Dictamen del Comité Económico y Social sobre la «Propuesta de Decisión del Consejo relativa al Tercer Programa Plurianual en favor de las pequeñas y medianas empresas (PYME) de la Unión Europea (1997-2000)» ⁽¹⁾

(96/C 295/02)

El 10 de abril de 1996, de conformidad con el artículo 130 del Tratado CE, el Consejo decidió consultar al Comité Económico y Social sobre la propuesta mencionada.

La Sección de Industria, Comercio, Artesanía y Servicios, encargada de preparar los trabajos en este asunto, aprobó su dictamen el 19 de junio de 1996 (Ponente: Sr. Lustenhouwer; Coponente: Sr. Malosse).

En su 337º Pleno (sesión del 10 de julio de 1996), el Comité Económico y Social ha aprobado por 90 votos a favor y una abstención el presente dictamen.

1. Introducción

1.1. En los últimos años se ha reconocido ampliamente la importancia de las PYME para el empleo, el crecimiento, la innovación y su contribución a las condiciones de competencia en el mercado europeo. Por otra parte, es cada vez mayor el reconocimiento del valor intrínseco de las PYME, dado que resulta cada vez más evidente que el espíritu empresarial representa para nuestras sociedades un enriquecimiento que puede facilitar la superación de las «clásicas» contradicciones entre trabajo y capital. Numerosos estudios han subrayado este aspecto, y es también un motivo de satisfacción la atención que se presta en numerosos ámbitos a la especial posición de las PYME. Desde su primer dictamen sobre las PYME ⁽²⁾, el Comité ha insistido en esta integración de la dimensión de las pequeñas y medianas empresas en la política comunitaria, integración que en la actualidad está en gran medida realizada. La presente propuesta de la Comisión para acciones específicas en favor de las PYME se inscribe en este proceso y es el resultado de numerosas declaraciones políticas por parte

del Consejo ⁽³⁾ y del Parlamento Europeo sobre la necesidad de una política complementaria en favor de las PYME.

1.2. El programa para el periodo de 1997 al año 2000 comprende medidas cuyo objetivo es crear un entorno favorable para las PYME a escala de la UE, aumentar la competitividad de las PYME europeas y estimular su europeización e internacionalización. El programa se destina a todas las pequeñas y medianas empresas independientemente del sector o de su forma jurídica. El Comité señala al respecto explícitamente que el programa debe estar abierto también, por tanto, a empresas en forma de asociaciones, cooperativas, etc.

La presente propuesta de la Comisión es limitada en el sentido de que establece el fundamento jurídico y presupuestario para medidas específicas complementarias que no forman parte de ninguna otra política comunitaria. La integración de la política en favor de las PYME en las otras políticas es uno de los elementos del denominado Programa integrado ⁽⁴⁾ en favor de las PYME, de próxima actualización. Ya que, de acuerdo con las previsiones, el Comité elaborará un dictamen

⁽¹⁾ DO nº C 156 de 31. 5. 1996, p. 5.

⁽²⁾ «La situación de las PYME en la Comunidad Europea», doc. CES 714/74 de 26 y 27. 6. 1974.

⁽³⁾ Véanse en particular las Conclusiones de la Presidencia del reciente Consejo Europeo celebrado en Madrid el 16 de diciembre de 1995, p. 14.

⁽⁴⁾ Doc. COM(94) 207 final, de 3. 6. 1994.

específico sobre dicho asunto, el presente documento se limitará a las propuestas que figuran en el programa plurianual objeto de examen.

1.3. En su dictamen de 28 de abril de 1993, el CES se pronunció sobre el anterior programa plurianual, que acaba a finales de 1996. En aquel momento, el CES se pronunció por cuasi unanimidad en sentido favorable sobre las propuestas de la Comisión, pero manifestó su preocupación por el carácter limitado de las propuestas relativas a determinados sectores, como la artesanía, el comercio y la distribución.

En su dictamen de 21 y 22 de octubre de 1992⁽¹⁾, el Comité prestó una atención más detenida a la situación y posición específicas de la artesanía. El CES ha decidido recientemente actualizar sus trabajos sobre este asunto en forma de un dictamen de iniciativa dedicado en particular a la artesanía. Por tanto, para no incurrir en repeticiones, en lo que sigue sólo se prestará una atención marginal a aquellos aspectos de la artesanía que son típicamente sectoriales.

1.4. El texto de la propuesta de Decisión del Consejo incluye en su artículo 3 una referencia explícita al principio de subsidiariedad, en el sentido de que la Comisión sólo aplicará las medidas necesarias en la medida en que no puedan realizarlas mejor los Estados miembros. El Comité suscribe plenamente este enfoque. En efecto, precisamente en el caso de las presentes medidas, que son complementarias de las demás políticas de la Comunidad, es especialmente válido que sólo se deben enfocar las acciones a escala comunitaria cuando se trate verdaderamente de valor añadido y complementariedad. Las PYME, cuyas actividades transfronterizas siguen siendo aún limitadas, deberán ser apoyadas en primer lugar por acciones locales para superar sus debilidades estructurales. Por tanto, las acciones comunitarias deberán ser de naturaleza complementaria, o bien cumplir una auténtica función piloto de la que puedan sacar partido las empresas no afectadas. En este sentido, el Comité reitera su opinión de que es preciso difundir bien entre las PYME los resultados de las acciones piloto.

1.5. En la cumbre de Cannes (junio de 1995), el Consejo Europeo aprobó una Resolución sobre el importante papel de las PYME y la artesanía en materia de empleo.

1.5.1. El 31 de enero de 1996, el Sr. Santer anunció ante el Parlamento Europeo un «Pacto de confianza: acción en favor del empleo en Europa», articulado en tres prioridades: las PYME, las grandes redes transeuropeas y la investigación y el desarrollo.

El presente programa plurianual no es, por consiguiente, el único instrumento político de la UE para la creación y el desarrollo de las PYME. Éstas deben ocupar un lugar central en los demás programas operativos y

legislativos de la Unión Europea, en particular los relativos al mercado interior, instrumentos estructurales, programas de educación y formación LEONARDO y SOCRATES, investigación, desarrollo e innovación, instrumentos financieros (principalmente, el Banco Europeo de Inversiones) y el desarrollo de la sociedad de la información.

1.6. Lamentablemente, pese a los buenos propósitos, las PYME no son todavía objeto de la necesaria prioridad en todas las políticas de la Unión Europea. Así, por ejemplo, en sus decisiones o propuestas relativas a la asignación de fondos suplementarios para iniciativas o programas de investigación y desarrollo, la Comisión no ha prestado ninguna atención a las PYME; las iniciativas relativas a las PYME son las únicas que no se han beneficiado de fondos suplementarios.

Así, pues, es importante que, al margen del tercer programa plurianual, las demás políticas de la UE concedan mayor prioridad a las PYME. El Comité propone a tal fin mecanismos con cuya ayuda apoyar más eficazmente al sector: creación de un Grupo de trabajo PYME/innovación en el ámbito de la investigación; puesta en marcha, dentro del Programa LEONARDO, de un programa «PYME y artesanía»; refuerzo del papel de la DG XXIII en la elaboración de medidas estructurales, y ejecución de proyectos relacionados con la sociedad de la información.

2. Las medidas propuestas

2.1. *Simplificar y mejorar el entorno administrativo y reglamentario de las empresas*

Este objetivo de acción del programa plurianual se subdivide en 4 partes.

Se examinan aquí cuestiones como la simplificación y mejora de la legislación comunitaria y el intercambio de «mejores prácticas». El Comité subraya la importancia de estas acciones y espera que también a corto plazo se obtengan resultados efectivos para mejorar el entorno de las PYME. Por tanto, deberán intensificarse las actividades destinadas a simplificar la legislación y la reglamentación al nivel europeo. El Comité subraya especialmente la importancia de un sistema eficaz de análisis de la relación costes-beneficio. Es necesario, pues, que este tipo de análisis forme parte de las «evaluaciones de impacto», que deben mejorarse. El Comité considera que si del análisis de la relación costes-beneficio se deduce de modo objetivo un resultado negativo, será preciso también extraer las consecuencias políticas que se impongan. Por último, el Comité espera con interés las propuestas relativas a la simplificación de los estatutos de la sociedad anónima de responsabilidad limitada y pide a la Comisión que en ellas incluya sus

⁽¹⁾ Dictamen del CES sobre «Las PYME y la artesanía», de 21 y 22. 10. 1992, DO nº C 332 de 16. 12. 1992.

antiguas propuestas sobre simplificación de la Cuarta y Séptima Directivas relativas a la elaboración de informes anuales para las pequeñas empresas.

Por lo demás, el Comité espera que en breve plazo termine el proceso de adopción de decisiones relativas al estatuto de las cooperativas europeas, mutualidades y otras asociaciones, con el fin de conferir a este tipo de empresas una forma jurídica adecuada para actividades transnacionales.

2.2. *Mejorar el entorno financiero de las empresas*

En su dictamen de 6 de julio de 1994⁽¹⁾, el CES examinó con detenimiento la Comunicación de la Comisión Europea sobre los problemas financieros de las PYME. Muchos de los problemas examinados en dicho documento siguen existiendo y siguen necesitando urgentemente una solución. En dicha ocasión, el Comité señaló también la relación directa que existe entre el entorno fiscal y la situación financiera con la que se enfrentan las PYME. El Comité acogió con satisfacción igualmente la Comunicación de la Comisión sobre la viabilidad de la creación de un Mercado Europeo de Capitales para las empresas pequeñas caracterizadas por la eficiencia de su gestión y su crecimiento (EASDAQ)⁽²⁾. Dado que sobre este último punto la Comisión publicará nuevos documentos en los que se examinarán los obstáculos jurídicos y de otro tipo que siguen oponiéndose a la realización de la EASDAQ, en el presente documento no es necesario entrar con más detalle en dicho asunto. El Comité, pues, se limita a subrayar la gran importancia que concede a las actividades de la Comisión en este ámbito y expresa su satisfacción ante la propuesta de crear un nuevo instrumento de garantía que permita ayudar a la obtención de créditos (ELISE)⁽³⁾ por parte de las PYME creadoras de empleo.

2.3. *Ayudar a las PYME a europeizar e internacionalizar sus estrategias, especialmente a través de la mejora de los servicios de información*

2.3.1. Las acciones enumeradas en este capítulo absorben una parte considerable de los fondos disponibles. Se propone, por ejemplo, la atribución de más de 50 millones de ecus para los Centros europeos de información empresarial (EIC) y 34 millones de ecus para las acciones de cooperación.

El Comité expresa su acuerdo con que los recursos del tercer programa se utilicen en principio para un limitado número de medidas y acciones prioritarias, que ya han demostrado su utilidad en el pasado.

2.3.2. La Comisión propone intensificar el papel de «first stop shop» de los Centros europeos de información

empresarial con el fin de orientar mejor a las PYME hacia el asesoramiento especializado. El Comité acoge favorablemente esta iniciativa en la medida en que hará que algunos centros se acerquen más a la empresa de manera proactiva y que asuman una verdadera función de animación en su región de implantación para ayudar a las PYME a adquirir una dimensión europea. Esto supone que no se reduzca el número de EIC, lo cual permitirá mantener su proximidad a las empresas.

En esta perspectiva se deberá generalizar el concepto de un Centro europeo de información empresarial en torno al cual giren asesores en todos los terrenos y oficinas locales.

2.3.3. El Comité es consciente de que la red de EIC debe profesionalizarse más y de que debe mejorarse la calidad de los servicios. No obstante, considera que en esta etapa no es necesario proceder a una nueva selección. Por el contrario, el CES sugiere que se proceda a una evaluación individual caso por caso, realizada en colaboración con las autoridades nacionales y regionales y, sobre todo, con las organizaciones que albergan los EIC, pues casi todos los gastos de funcionamiento corren a cargo de ellas.

2.3.4. El éxito cada vez mayor de las diversas acciones de cooperación demuestra lo acertado del método inaugurado por los actos del programa EUROPARTENARIAT. Estas acciones (en particular los actos del programa INTERPRISE) han insuflado nueva vida a las iniciativas de cooperación económica dentro y fuera de la Unión Europea. El Comité subraya el interés de desarrollar estas fórmulas con Europa oriental y los países mediterráneos, prefiriendo una colaboración con las organizaciones de empresas de la Unión antes que con asesores externos.

2.3.5. Dado que las redes de búsqueda de socios BC-NET y BRE no han tenido el éxito que se esperaba de ellas, el Comité pide a la Comisión que examine la posibilidad de enmarcar estas redes en iniciativas más amplias, gestionadas por organizaciones empresariales y relacionadas con nuevos productos de la sociedad de la información (comercio electrónico, redes de negocios y de cooperación interempresarial, intercambio de bases de datos empresariales).

Considerando la importancia de las cooperaciones entre las PYME como instrumento de desarrollo, el Comité pide a la Comisión que, siguiendo el modelo de los programas ECIP o JOP ya existentes para terceros países, examine la creación de un instrumento financiero que pueda servir de apoyo después de la toma de contacto, facilitada por los programas actuales.

2.4. *Aumentar la competitividad de las PYME y facilitar su acceso a la investigación, innovación y formación*

2.4.1. Dado que en la política comunitaria de promoción de la I & D ya se incluyen acciones específicas para las PYME, las presentes propuestas se limitan a acciones

(1) Dictamen del CES sobre la «Comunicación de la Comisión sobre los problemas financieros de las pequeñas y medianas empresas», DO nº C 388 de 31. 12. 1994.

(2) EASDAQ = European Association of Securities Dealers Automatic Quotation.

(3) ELISE = European Loan Insurance Scheme for Employment.

piloto que aún no están incluidas en otros programas comunitarios. No obstante, sigue estando poco claro cuál va a ser el contenido de las acciones concretas y en qué medida éstas vendrán a responder a unas necesidades aún no satisfechas. Por tanto, el Comité considera que sería preferible desarrollar acciones destinadas a apoyar a los empresarios en procesos de innovación, en lugar de orientarlas a los intermediarios (asesores). Por otra parte, el CES concede una gran importancia a la formación de los responsables de las PYME y de la artesanía en materia de normalización y certificación. Los fondos disponibles para este último programa podrían quizá aumentarse considerablemente por medio de un reajuste, inscribiéndose de manera lógica en los gastos previstos en el marco de NORPMAPME, es decir, el apoyo a las PYME en el establecimiento de normas en los institutos europeos de normalización. En su dictamen de 1993 sobre el programa plurianual actualmente en vigor, el Comité abogó explícitamente en favor de la participación de las PYME en la definición de normas, incluidas las de ámbito europeo. Por tanto, el Comité se congratula de que la Comisión y el Consejo⁽¹⁾ hayan hecho suyo este punto de vista y apoyen ahora a las organizaciones de PYME europeas en esta tarea. La continuación de esta actividad en los próximos años está por tanto plenamente justificada.

2.4.2. Por lo demás, el Comité subraya una vez más que en el desarrollo de acciones en materia de innovación, tanto en el marco del Libro Verde como en el del programa plurianual, se debe garantizar la participación del sector del comercio y la distribución. Al hablar de la innovación se observa aún con demasiada frecuencia que sólo se tiene en cuenta la parte productiva de las empresas y que, por razones de comodidad, se dejan de lado los aspectos de tipo jurídico o logístico.

2.5. *Fomentar el espíritu empresarial y apoyar a grupos especiales*

2.5.1. El Comité expresa su acuerdo con la Comisión cuando afirma que se debe promover el espíritu empresarial a todos los niveles y que es necesario estimular una cultura empresarial en la que los interesados estén más preparados para asumir los riesgos inherentes a la función de empresario. A ese respecto es interesante observar que en varios Estados miembros ya se han iniciado —con gran éxito— actividades destinadas a animar a los interesados (a menudo jóvenes) a fundar y ampliar su propia empresa. Un buen ejemplo de acciones de esta índole es la ley italiana nº 44, que puede servir de modelo («best practice») para otros Estados miembros. Es indudable que aquí existe una tarea por desempeñar, no sólo para éstos sino también para la Comunidad. Así, por ejemplo, este asunto podría tratarse en el marco de la semana europea de las PYME, donde

se podrá estimular, en el amplio sentido de la palabra, el espíritu empresarial. A ese respecto cabe también conceder una atención especial a las operaciones de adquisición de una empresa por los trabajadores («management buy out»).

2.5.2. En este capítulo del programa plurianual se exponen, además, acciones en favor de sectores tales como la artesanía, el comercio y la distribución y de grupos específicos como mujeres empresarias y jóvenes empresarios.

El Comité se congratula de que los recursos financieros asignados a estos grupos específicos sean mucho más cuantiosos que en años anteriores. Tal como se ha afirmado en relación con el sector de la artesanía, el Comité está elaborando en la actualidad un dictamen de iniciativa sobre los problemas específicos de estas empresas. Pero aquí se puede afirmar ya que el CES aprecia la mayor atención que se dedica a la artesanía. Las conclusiones de la Conferencia europea sobre la artesanía celebrada en Berlín (1995) deberán quedar reflejadas —en la medida en que aún no se haya hecho— en actividades concretas. La nueva sección «Artesanía» dentro del organigrama modificado de la DG XXIII deberá ocuparse activamente de este aspecto.

2.5.3. Sobre el comercio al por menor, el Comité también ha elaborado una serie de dictámenes de iniciativa y próximamente volverá a ocuparse de este sector en relación con el Libro Verde sobre el comercio y la distribución que la Comisión está a punto de publicar.

El sector del comercio precisamente merece mayor atención en la política comunitaria, debido al papel específico que desempeña en la relación entre empresa y consumidor. En concreto, deberán examinarse las múltiples cuestiones relacionadas con la introducción del «euro».

2.6. *La política de desarrollo en favor de las PYME y la información sobre las empresas*

2.6.1. Este sector del programa plurianual representa una parte no desdeñable del presupuesto previsto: en torno a los 23 millones de ecus. El Comité subraya la gran importancia de estas acciones. La recogida de datos cuantitativos sobre el desarrollo de las PYME y sus sectores es indispensable para la definición de una política. Por este motivo, el Comité ha expresado en los últimos años su satisfacción por el trabajo del Observatorio Europeo para las PYME⁽²⁾ y espera también que se tengan en cuenta sus recomendaciones en favor de una mejora cualitativa de estos trabajos y de su difusión. La mejora cualitativa puede realizarse, por ejemplo, haciendo un mayor uso de las encuestas sobre pequeñas empresas llevadas a cabo por otras

(1) Resolución del Consejo de Industria, de 28. 3. 1996, apartado 4 del punto V.

(2) Véase el reciente dictamen del CES sobre el «Tercer informe anual sobre el Observatorio europeo para las PYME», de 20 y 21. 12. 1995, DO nº C 82 de 19. 3. 1996.

organizaciones. El Comité considera que la inclusión de los datos y las conclusiones más importantes en un banco de datos de acceso público, eventualmente a través de Internet, es una idea interesante que merece examinarse con detenimiento.

2.6.2. En esta partida presupuestaria se incluyen también las demás publicaciones sobre la política en favor de las empresas. En lo que a la sociedad de la información se refiere, el Comité considera que, además de oportuno, es imprescindible que los resultados de la política en favor de las PYME sean objeto de amplia difusión. Sólo de esta manera podrán beneficiarse de una audiencia más amplia, y las acciones, cuyo radio de acción es a menudo limitado, cumplir su función de ejemplo.

3. Los recursos financieros

3.1. El presupuesto que la Comisión presenta al Consejo para llevar a cabo las acciones arriba mencionadas se eleva a 180 millones de ecus para el período 1997-2000. El presupuesto para el actual programa plurianual es de unos 112 millones de ecus. En las propuestas de la Comisión se incluye un crédito de al menos 140 millones de ecus para los próximos 4 años y un suplemento de 40 millones de ecus que se deberá asignar posteriormente, en el marco de la revisión de las perspectivas financieras en 1997.

Teniendo en cuenta la necesidad de las acciones complementarias descritas por la Comisión, el Comité considera que el presupuesto de 180 millones de ecus para los próximos cuatro años constituye un mínimo absoluto. Esto es tanto más válido cuanto que el programa también está abierto a la participación de los países asociados de Europa central y oriental y de Chipre y Malta. Por tanto, el Comité se pregunta si los costes requeridos por esta ampliación del programa no pueden financiarse de mejor modo con los fondos destinados a las acciones en beneficio de dichos países. Un presupuesto inferior minaría seriamente la credibilidad de las manifestaciones de los dirigentes políticos sobre la importancia que dicen conceder a unas PYME sanas y a su papel en la creación de empleo y crecimiento.

4. Conclusiones

Los programas de acción como el ahora propuesto deben revisarse regularmente a la luz de la situación del momento. La satisfacción de las necesidades por parte del mercado y el impacto en el mercado laboral deben tener prioridad a ese respecto. El Comité considera que la condición para ello es un contacto intensivo y regular de la Comisión con las organizaciones de empresarios y trabajadores de las PYME. Prolongando este razonamiento y teniendo en cuenta precisamente el mencionado impacto en el mercado laboral, el Comité —reconociendo que esta observación se sitúa propiamente hablando fuera del marco del programa plurianual en favor de las PYME—, aboga una vez más por que se amplíe el diálogo social a todos los medios sociales y económicos, con objeto de darles la posibilidad de participar en las negociaciones⁽¹⁾. El Comité sigue considerando que los representantes de los medios sociales y económicos más importantes (y para el Comité las PYME forman indudablemente parte de ellos) deben participar dentro de un marco adecuado en ésta o aquella negociación. Al margen de ello, el Comité observa que mediante una buena concertación entre la Comisión y las organizaciones interesadas se podrá conseguir que las acciones lleguen verdaderamente a los empresarios y será posible obtener un efecto retroactivo que permita realizar una adaptación de las actividades. Una concertación de esta índole permitirá también una asignación óptima de los recursos financieros disponibles, que son limitados. El Comité advierte que las actuales propuestas de actividades albergan en sí mismas un peligro de dispersión, porque los fondos se distribuyen entre un número muy elevado de acciones. Además, el Comité considera que conviene adaptar la organización interna de la DG XXIII ante las futuras actividades que se proponen.

Teniendo en cuenta la importancia que, como queda ya dicho, el CES concede a la integración de la política en favor de las PYME en todos los demás aspectos de la política comunitaria, el Comité se congratula de la creación de una sección especialmente encargada de la coordinación en este ámbito.

⁽¹⁾ Véase el dictamen del CES sobre «Los derechos sociales fundamentales en la Comunidad Europea», DO nº C 126 de 23. 5. 1989.

Bruselas, el 10 de julio de 1996.

*El Presidente
del Comité Económico y Social*

Carlos FERRER

Dictamen del Comité Económico y Social sobre la «Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo relativa a la protección jurídica de las invenciones biotecnológicas»

(96/C 295/03)

El 14 de marzo de 1996, de conformidad con las disposiciones del artículo 100 A del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea, el Consejo decidió consultar al Comité Económico y Social sobre la propuesta mencionada.

La Sección de Industria, Comercio, Artesanía y Servicios, encargada de preparar los trabajos en este asunto, aprobó su dictamen el 19 de junio de 1996 (Ponente: Sr. Malosse).

En su 337º Pleno (sesión del 11 de julio de 1996), el Comité Económico y Social ha aprobado por 106 votos a favor, 1 en contra y 3 abstenciones el presente dictamen.

1. Observaciones generales

1.1. Justificación de una directiva europea

1.1.1. La propuesta inicial, que data de 1988, se basaba en el artículo 100 A del Tratado CEE relativo al establecimiento y funcionamiento del mercado interior europeo. En efecto, en el Libro Blanco sobre la realización del mercado interior europeo de 1985, la Comisión destacaba que las diferentes legislaciones existentes sobre la propiedad intelectual suponían obstáculos al desarrollo del mercado interior.

1.1.2. En efecto, estas diferencias son causa de incertidumbre jurídica para los inventores, frenan por consiguiente la circulación de los productos derivados de dichas invenciones y pueden originar sobrecostes a las empresas. Incluso en caso de recurso al procedimiento europeo de patentes por medio de la oficina de Múnich (el convenio de Múnich ha sido firmado por 18 Estados europeos, entre los que se encuentran los 15 de la Unión), el hecho de remitirse a normas nacionales que contemplen distintos tipos de recurso según los Estados miembros hace necesaria una armonización. Asimismo, el establecimiento de normas comunes en el seno de los países de la Unión Europea es una manera de hacer evolucionar en el mismo sentido las prácticas de la Oficina Europea de Patentes.

1.2. La necesidad de adaptar el derecho de patentes a las innovaciones biotecnológicas

1.2.1. El Libro Blanco sobre la realización del mercado interior de 1985 subrayaba asimismo la necesidad de adaptar los sistemas de propiedad intelectual a las modificaciones tecnológicas recientes, entre las que se encuentra la biotecnología, y anunciaba que «por consiguiente, la Comisión tiene la intención de proponer al Consejo medidas relativas a la protección mediante patente de las invenciones biotecnológicas».

1.2.2. En efecto, hace treinta años, cuando se redactó el derecho europeo de patentes, no se podía imaginar el ámbito de acción de la investigación biotecnológica, y menos aún, el alcance de sus posibles aplicaciones ni los

distintos problemas, sobre todo de orden ético, que podría plantear. Gracias a la intensificación de la investigación científica y a las invenciones importantes de estos últimos años, la biotecnología se ha revelado como una de las técnicas más innovadoras y prometedoras, particularmente en el ámbito médico y veterinario, la ganadería y el sector agroalimentario. La biotecnología, técnica que se aplica a la materia biológica (células, informaciones genéticas, etc.), ha hecho posible que los investigadores avancen de manera significativa en la comprensión de los mecanismos de numerosas enfermedades como el cáncer o la enfermedad de Alzheimer, y que aislen y combatan determinados agentes infecciosos de origen bacteriano y viral (virus del sida, hepatitis, etc.). Por consiguiente, la biotecnología constituye una fuente de esperanza y de progreso.

1.3. Un desafío tecnológico e industrial para Europa

1.3.1. Es obvio que la biotecnología también constituye un desafío industrial, una apuesta económica creadora de empleo y un reto comercial. La Unión Europea tiene que aceptar estos desafíos y apuestas, ya que hoy día el mercado está dominado por los Estados Unidos, como demuestran los recientes estudios realizados por Ernst and Young y mencionados por la Oficina Europea de Patentes. Los Estados Unidos son efectivamente titulares del 65 % de las patentes procedentes de la investigación biotecnológica en el sector farmacéutico, frente a sólo un 15 % de la Unión. Los Estados Unidos cuentan con unas 1 300 empresas de biotecnología, frente a 485 en la Unión Europea. Por cada diez plantas genéticamente modificadas comercializadas en los Estados Unidos, se comercializa una sola en la Unión Europea.

1.3.2. Se observa así en este sector una fuga de cerebros europeos hacia los Estados Unidos, que se ve impulsada por el hecho de que las inversiones en biotecnología del otro lado del Atlántico son tres veces superiores a las europeas. Resulta evidente que la Unión Europea es víctima de la excesiva parcelación de sus actividades de investigación, de su tejido industrial y de sus mercados. La armonización de los regímenes de protección jurídica es uno de los elementos que puede contribuir al desarrollo de este sector en la Unión

Europea a fin de que los investigadores europeos puedan ver recompensados sus trabajos, la industria pueda llevar a cabo las inversiones necesarias en materia de investigación y desarrollo con mayor seguridad jurídica y se confirmen las esperanzas de creación de empleo correspondientes.

1.4. *Un desafío en materia de ética e información*

1.4.1. Como toda nueva disciplina científica, y sobre todo porque toca el ámbito de los seres vivos, la biotecnología plantea interrogantes de orden moral. Y ello incluso si el derecho de patentes no tiene como finalidad aprobar directrices de investigación fundamentales o autorizar la comercialización de productos derivados de dichas investigaciones.

1.4.2. En este contexto, es legítimo aportar luz a esa dimensión ética, mediante la aclaración de todas las ambigüedades posibles y garantizar al máximo el derecho legítimo del ciudadano a la información. A este respecto hay que señalar que el sistema de patentes es un excelente instrumento para la difusión de los conocimientos y la información.

1.5. *El fracaso de la primera propuesta de directiva en el Parlamento Europeo*

1.5.1. La primera propuesta de la Comisión Europea de 1988 era esencialmente técnica y jurídica y no abordaba el conjunto de los problemas, sobre todo los relativos a cuestiones éticas. El dictamen del Comité Económico y Social de 26 de abril de 1989⁽¹⁾ subrayaba que la propuesta no tenía en cuenta el conjunto de los problemas que se planteaban, y lamentaba en particular que la Directiva no mencionara de forma expresa que el hombre, como tal, no era patentable.

1.5.2. Tras la entrada en vigor del Tratado de Maastricht, la propuesta de Directiva de la Comisión fue incluida en el ámbito del procedimiento de codecisión y fracasó finalmente ante el Parlamento Europeo en el Pleno celebrado el 1 de marzo de 1995, una vez agotado el procedimiento de conciliación. El motivo del rechazo residió principalmente en las interpretaciones divergentes de los problemas éticos y particularmente en la cuestión de la patentabilidad de las partes del cuerpo humano y la manipulación genética del cuerpo humano. Es el primer texto rechazado por el Parlamento en el marco del procedimiento de conciliación.

1.5.3. Tras este fracaso, la Comisión Europea consideró oportuno presentar rápidamente una propuesta modificada. En efecto, a pesar de la votación del 1 de

marzo de 1995, se habían aportado ya modificaciones sustanciales a la primera propuesta en el procedimiento de conciliación, y la Comisión consideró que un esfuerzo suplementario de clarificación permitiría llegar a concluir positivamente este ejercicio.

1.5.4. La Comisión justifica la rapidez con la que ha presentado su propuesta modificada por el hecho, entre otras cosas, de que la ventaja de las firmas norteamericanas frente a las europeas en ese ámbito no deja de incrementarse, y porque al mismo tiempo las perspectivas del mercado mundial de las biotecnologías son cada vez más optimistas. En 1988, un estudio preveía que en el horizonte del año 2000 el mercado sería del orden de unos 40 000 millones de dólares, mientras que estimaciones más recientes afirmaban que podría superar los 90 000 millones de dólares.

2. *Síntesis de la propuesta de Directiva modificada*

Según la exposición de motivos, la nueva propuesta de la Comisión Europea trata de mejorar el proyecto inicial en cuatro puntos esenciales:

2.1. Una distinción más clara entre invención y descubrimiento. Un descubrimiento no implica la intervención del hombre con el propósito de modificar y utilizar un fenómeno o una ley de la naturaleza. Un descubrimiento no es, pues, patentable. Una invención se obtiene al final de un proceso técnico y por tanto puede ser patentable en determinadas condiciones, sobre todo para su aplicación industrial.

2.2. La exclusión de la patentabilidad del cuerpo humano o de sus elementos en su estado natural. La nueva propuesta ya no utiliza las palabras «como tales» que originaron confusiones en este sentido. Así un gen o un microorganismo no pueden ser patentados en sí mismos. Sólo su aplicación precisa y útil dentro de un proceso técnico susceptible de aplicación industrial puede hacerlos patentables en tanto que material de partida de dicho proceso técnico.

2.3. La exclusión de la patentabilidad de los métodos de terapia génica germinal en el hombre por respeto a la dignidad humana. Se trata de métodos que podrían permitir la corrección o modificación del código genético de un futuro individuo en el marco de una fecundación in vitro.

2.4. La ampliación del privilegio del agricultor al ganadero. Dicho privilegio permite al ganadero utilizar al animal patentado con fines reproductivos tanto para su explotación como para su cabaña.

⁽¹⁾ DO nº C 159 de 26. 6. 1989.

3. Observaciones generales

3.1. El Comité insta al Consejo y al Parlamento Europeo a que se adopte cuanto antes la Directiva de protección jurídica de las invenciones biotecnológicas, por las razones siguientes:

3.1.1. El Comité reconoce el fundamento de una Directiva europea de armonización que hará progresar el acercamiento de las legislaciones europeas. Dicha Directiva reforzará la unicidad del mercado interior europeo.

3.1.2. El Comité aprueba la necesidad de armonizar el derecho de patentes en un sector con futuro a fin de fomentar la investigación europea. En efecto, la biotecnología supone hoy día una contribución esencial a la comercialización de una nueva generación de medicamentos que permite progresar considerablemente en la prevención y la lucha contra enfermedades graves o incurables hasta ahora.

3.1.2.1. Además, en el ámbito de la agricultura, estos avances permiten aumentar los rendimientos y desarrollar cultivos resistentes a condiciones climáticas adversas, enfermedades, insectos dañinos y, de forma selectiva, algunos herbicidas. Estas aplicaciones pueden ser particularmente importantes en los países del Tercer Mundo.

3.1.3. El Comité quiere llamar la atención sobre la importancia de los desafíos económicos y sociales que plantea esta propuesta de Directiva. Según la Comisión Europea, el sector de las biotecnologías supone en la actualidad casi unos 200 000 empleos directos en la Unión Europea. La ausencia de un marco jurídico claro frena la explotación industrial de la investigación en Europa. Las primeras víctimas son las pequeñas y medianas empresas —que, en la actualidad, no cuentan con los medios para prevenir los riesgos de utilización comercial de sus invenciones sin protección— y los investigadores.

3.1.4. La biotecnología está hoy día en el centro de las investigaciones farmacéuticas. Sin embargo, según la Oficina Europea de Patentes, en la actualidad el 76 % de los registros de patentes farmacéuticas proceden de los Estados Unidos, país que posee una legislación clara en materia de protección de las invenciones biotecnológicas. Las consecuencias de este retraso europeo también repercuten en el público en general. Así, un gran laboratorio norteamericano, que comercializa un nuevo tratamiento contra el sida, ha decidido distribuir sus productos en primer lugar en el mercado estadounidense debido a la limitación de su capacidad de producción.

3.2. El Comité desea un texto mejorado

El Comité reconoce que el nuevo texto de la Comisión, más legible y mejor argumentado que la primera propuesta de 1988, constituye una base apropiada para la rápida adopción de una Directiva europea por parte

del legislador. Sin embargo, sugiere que se clarifiquen las cuestiones éticas, se hagan precisiones en el ámbito de los vegetales y se complementen los derechos para la cría de ganado.

3.3. Sobre las cuestiones éticas

3.3.1. El Comité aprueba en particular la intención de la Comisión Europea de hacer una aclaración precisa de las legítimas cuestiones de orden ético planteadas por el Parlamento. Asimismo, solicita al Consejo y al Parlamento que estudien con atención el dictamen que presentará el grupo de consejeros para la ética en la biotecnología.

3.3.2. A este efecto, es indispensable aclarar bien al legislador que un régimen jurídico de protección de patentes no puede fomentar prácticas o procedimientos que la ley juzga contrarios al orden público y las buenas costumbres, como lo establece entre otras cosas el Convenio de Múnich sobre concesión de patentes europeas.

3.3.3. Es necesario aclarar bien a la opinión pública que un régimen de protección jurídica tan sólo garantiza un derecho negativo (prohibición de explotación sin el consentimiento del titular) y no concede ningún derecho positivo con respecto a la invención. No interfiere, pues, en los procedimientos de examen sobre compatibilidad con las normas éticas vigentes. Estos procedimientos se aplican en particular en las actividades de investigación de etapas anteriores y en la subsiguiente fase de comercialización de productos.

3.3.4. Deslindando claramente lo que corresponde a la protección jurídica de lo que afecta a un debate ético, el Comité insiste en que la Directiva debe reafirmar el derecho de información al público en general en todas las fases de la preparación de los nuevos productos derivados de la biotecnología, desde su concepción hasta su comercialización, pasando por la protección jurídica.

3.4. El ámbito de lo vegetal, la agricultura y la ganadería

3.4.1. En el ámbito de lo vegetal, el texto debería precisar más las relaciones entre el régimen del derecho del obtentor y el derecho de patentes, a fin de tratar en especial la patentabilidad de las plantas y la cuestión de la acumulación de los dos tipos de derecho. Una referencia a la noción de variedades vegetales permitiría disipar las posibilidades de conflicto.

3.4.2. A fin de facilitar la interpretación del texto, el Comité propone que se introduzca un nuevo considerando en la exposición de motivos en el que se afirme que «conviene precisar que la exclusión de la patentabilidad de las variedades vegetales y las razas animales se refiere a las variedades y las razas como tales, de modo que no debe ir en detrimento de la patentabilidad de vegetales o animales cuando la aplicación de la invención subyacente no se limita técnicamente a variedades vegetales o razas animales determinadas».

3.4.3. El Comité aprueba la ampliación a los ganaderos del derecho de semilla de granja (denominada de forma un poco abusiva «privilegio del agricultor». En ese caso sería útil, sin embargo, precisar las modalidades de aplicación. Sin una referencia explícita, esta disposición puede dar lugar a interpretaciones contradictorias según los Estados miembros.

3.4.4. El Comité comparte las preocupaciones expresadas por numerosos representantes de los medios agrarios en cuanto a los riesgos de una excesiva dependencia del sector con respecto a la industria. Por ello solicita a la Comisión que estudie esta cuestión.

4. Observaciones específicas

4.1. Artículo 1

4.1.1. Este artículo indica que la propuesta se inscribe en el marco actual del derecho general de patentes de invención. Precisa que la patente sólo confiere un derecho negativo, es decir, la posibilidad de prohibir a terceros la utilización de la invención sin autorización, y no un derecho positivo, o sea, un derecho de explotación y comercialización.

El Comité propone que se explicita aún más este artículo, indicando que «la presente Directiva no afectará a las legislaciones nacionales y comunitarias por las que se organice, sobre todo en materia ética, un control de las aplicaciones de la investigación y la utilización o comercialización de sus resultados, para definir lo que puede ser autorizado».

4.1.2. Además, es importante subrayar que, en el momento de la presentación de la solicitud, deberá aportarse la prueba del funcionamiento y la utilidad práctica de la invención y, por consiguiente, de su aplicación potencial en la industria, que se verificará durante el procedimiento de examen.

4.1.3. También cabe recordar en este punto el derecho del público a la información acerca de las patentes registradas, así como la existencia de numerosas vías de recurso en caso de impugnación o incluso de simple duda. El Comité propone que se añada el siguiente considerando:

4.1.3.1. Las oficinas de patentes ya se encargan de la publicación de todas las solicitudes de patentes que permiten la información general del público. Sin embargo, la transparencia* es fundamental para los ciudadanos europeos, a fin de establecer su confianza a largo plazo en las innovaciones científicas y permitir que los consumidores puedan decidir en función de sus preferencias personales.

Por consiguiente, en colaboración con las autoridades nacionales, los comités científicos, la Agencia Europea para la Evaluación de Medicamentos, el Grupo de consejeros para la ética en la biotecnología, la agroindustria, la industria farmacéutica y las asociaciones europeas ecológicas y de consumidores, la Comisión debería

adoptar una iniciativa dirigida a garantizar la plena aplicación del derecho de los ciudadanos a la información en el ámbito de las innovaciones biotecnológicas, sus aplicaciones, sus riesgos y las protecciones existentes.

4.2. Artículo 2

4.2.1. Este artículo es nuevo con respecto al texto anterior. Presenta una definición precisa de «materia biológica», «procedimiento biológico» y «procedimiento esencialmente biológico de obtención de vegetales o animales». En efecto, es muy importante proporcionar definiciones exactas a fin de evitar cualquier malentendido en este tema.

4.2.2. En cuanto a las razas animales, de momento no existe una legislación específica que incluya una definición precisa. El Comité subraya el interés de que se emprendan los trabajos necesarios a nivel comunitario a fin de establecer dicha definición.

4.3. Artículo 3

4.3.1. Este artículo aborda el punto más polémico de la Directiva anterior. Contiene la exclusión del cuerpo humano y sus elementos en su estado natural (en lugar de «como tales», que originó el conflicto con el Parlamento) del ámbito de aplicación de la protección jurídica. Este artículo precisa asimismo las condiciones que tiene que reunir una materia biológica de origen humano para poder ser objeto de una patente, es decir, resultar de un «procedimiento técnico».

4.3.2. En el caso particular del embrión humano, parece conveniente que éste se incluya en el ámbito de exclusión del artículo 3. En efecto, el texto actual no parece ofrecer esta garantía, ya que puede interpretarse que la noción de cuerpo humano no incluye al embrión. El Comité considera que sería preferible incluir dicha exclusión en este artículo a fin de dar gran visibilidad política a este argumento.

4.3.2.1. La expresión «en su estado natural», aunque más explícita que la empleada anteriormente, no elimina toda la ambigüedad en lo que se refiere a su interpretación. En efecto, haría falta una explicación que parece imposible (¿cómo definir su naturaleza?). Por consiguiente, el Comité propone que, en aras de la claridad, se suprima esta referencia que puede sumir al lector en la incertidumbre. Así, el artículo 3 establecería la exclusión del cuerpo humano de la patentabilidad, con una sola excepción, definida de manera bien precisa en el apartado segundo.

4.3.2.2. El Comité sugiere un nuevo texto para el artículo 3:

«1. El cuerpo humano, incluidas las células germinales, y en particular el embrión humano, y sus elementos no se considerarán invenciones patentables.

2. No obstante lo dispuesto en el apartado 1, ...»

4.3.2.3. El apartado segundo del artículo 3, donde se precisa la excepción a la prohibición de patentabilidad del cuerpo humano, debería ser reformulado a fin de evitar toda ambigüedad, sobre todo en algunas versiones lingüísticas, basándose en el apartado 1 del artículo 27 del acuerdo TRIPS ⁽¹⁾, que establece que se podrá obtener una patente para toda invención, de producto o de procedimiento, en todos los ámbitos tecnológicos, a condición de que sea novedosa, implique una actividad de carácter inventivo y sea susceptible de aplicación industrial.

4.4. Artículo 4

4.4.1. El artículo 4 tiene por objeto confirmar la patentabilidad de las invenciones biotecnológicas, sin perjuicio de las exclusiones contempladas en el artículo 3. Para una mejor comprensión del texto, el Comité propone que se invierta el orden de ambos artículos.

4.4.2. En el ámbito de lo vegetal, la distinción que se hace entre variedades vegetales y partes vegetales debe explicitarse. La definición podría incluirse en el artículo 4 o en el artículo 2, dedicados a las definiciones, y hacer referencia al Reglamento comunitario relativo a las obtenciones vegetales (artículo 5 del Reglamento (CEE) nº 2100/94) ⁽²⁾.

4.5. Artículos 5 a 7

4.5.1. Estos artículos precisan el ámbito de aplicación de la Directiva en lo que se refiere a los procedimientos microbiológicos (patentables), los procedimientos biológicos de obtención de vegetales o animales (no patentables) y las utilizaciones de variedades vegetales o razas animales y los procedimientos que sirven para su obtención (patentables).

4.5.2. En cuanto a los vegetales se impone una aclaración en relación con la distinción entre derecho de patente y derecho de obtención, tal como establece el Reglamento (CEE) nº 2100/94.

4.5.3. Además, sería necesario precisar en el texto o en los considerandos que los procedimientos de cultivo y de cría deben incluirse en la noción de procedimientos de obtención.

4.6. Artículo 8

4.6.1. Este artículo está dedicado a precisar la distinción entre descubrimiento e invención. Está formulado de manera poco convincente y restrictiva para la aplicación del término «descubrimiento».

4.6.2. El Comité sugiere que para aclarar este punto se añada la siguiente frase al final del artículo: ...«que dicha materia ya existiese anteriormente en la naturaleza y no formase parte del estado de la técnica».

4.6.2.1. Además, el Comité expresa su deseo de que, en aras de la claridad, se divida el artículo en dos párrafos, el primero para precisar la noción de descubrimiento tal como se describe en la exposición de motivos, y el segundo para precisar la noción de novedad de un producto ya existente en la naturaleza.

4.7. Artículo 9

4.7.1. Su objetivo es excluir de la patentabilidad las invenciones que tengan como finalidad explotaciones contrarias al orden público o las buenas costumbres, con una referencia particular al tratamiento terapéutico génico germinal en el ser humano o a la modificación de la identidad genética de los animales que supongan sufrimientos o perjuicios físicos, así como los animales resultantes de tales procedimientos.

4.7.2. El Comité aprueba plenamente la prohibición de la patentabilidad de las prácticas de eugenesia que consistirían en querer modificar el código genético del ser humano. En aras siempre de la claridad y a fin de dejar bien sentada su total oposición a las prácticas que pretendan hacer un uso indebido del embrión humano, el Comité propone que se sustituya este párrafo por el texto siguiente: «a) los procedimientos de modificación de la identidad genética de las células germinales en el ser humano y las generaciones futuras, incluyendo los productos de la concepción».

4.7.3. El Comité aprueba también la prohibición de la patentabilidad de los procedimientos de modificación de la identidad genética de los animales que puedan provocar sufrimientos o perjuicios físicos sin utilidad o desproporcionados con respecto al objetivo perseguido.

4.8. Artículos 10 y 11

4.8.1. Estos artículos circunscriben claramente el alcance de la aplicación de la protección jurídica a toda materia obtenida por multiplicación o reproducción a partir de la invención.

4.8.2. Según el texto, no hay duda de que una patente registrada para una planta genéticamente modificada se aplica lógicamente a la variedad vegetal que utiliza la información genética patentada.

4.9. Artículo 12

Este artículo introduce una excepción con respecto a los dos artículos anteriores y autoriza la multiplicación o la reproducción cuando está prevista de forma explícita durante la venta del producto (por ejemplo, una simiente).

⁽¹⁾ TRIPS: Trade-Related Aspects of Intellectual Property Rights.

⁽²⁾ DO nº L 227 de 1. 9. 1994.

4.10. Artículo 13

4.10.1. Por extensión de la excepción anterior, este artículo autoriza a un agricultor o ganadero a utilizar el producto o el ganado obtenido para la multiplicación o reproducción con fines de producción. La propuesta anterior no mencionaba el derecho del ganadero.

4.10.1.1. En cuanto al alcance y las modalidades de la excepción para el agricultor, se remite al Reglamento (CEE) nº 2100/94 COV — Certificado de obtención vegetal y a sus modalidades de aplicación nacionales.

4.10.2. No existe ninguna disposición a nivel europeo para determinar las condiciones de aplicación de esta excepción a los ganaderos. El Comité teme que esta disposición sea objeto de interpretaciones y disposiciones nacionales demasiado divergentes como para garantizar verdaderamente una protección suficiente a los titulares o la conservación de los derechos de los titulares. El Comité propone que se precise este tema, sobre todo en lo que se refiere al tamaño de la explotación beneficiaria (en la Directiva o en un Reglamento agrícola ad hoc).

4.10.3. En cuanto a la cría, el Comité considera que el privilegio debe referirse tanto al ganado como a los materiales de reproducción. Por otro lado, y a fin de poner en pie de igualdad a agricultores y ganaderos, el Comité considera que el privilegio debe referirse a la cabaña del ganadero y no únicamente a la renovación de la cabaña.

4.10.4. Por consiguiente, el Comité propone una nueva redacción del apartado 2 del artículo 13:

«No obstante lo dispuesto en los artículos 10 y 11, la comercialización de ganado de explotación por el titular de la patente o con su consentimiento a un agricultor implicará el derecho de este último a utilizar en su propia explotación y para su cabaña el ganado protegido con fines de reproducción, así como los materiales de reproducción.»

4.10.4.1. Estas observaciones también deberían figurar en el considerando 30.

4.10.5. Tanto el apartado 3 del artículo 13 como el considerando 31 deberían hacer referencia a las normas comunitarias relativas a las excepciones de los ganaderos que el Comité propone establecer.

4.11. Artículo 14

4.11.1. Este artículo se refiere específicamente a las patentes sobre vegetales. Autoriza la explotación, mediante un sistema de licencias, de variedades seleccionadas que hayan sido inventadas y protegidas en su origen (con la concesión de una licencia recíproca al titular de la patente).

4.11.2. El Comité llama la atención del legislador sobre la necesidad de velar por que, en el marco de las negociaciones internacionales, los derechos legítimos de los titulares sean compatibles con el acceso de los países del Tercer Mundo a las nuevas tecnologías, sobre todo en lo que se refiere a la agricultura y ganadería.

4.11.3. En caso de que se establezca un título de obtentor a favor de las razas animales, la Directiva debería prever la extensión del derecho de licencias para el sector.

4.12. Artículos 15 y 16

4.12.1. Se trata de la descripción de la invención que debe facilitarse, en forma de depósito de una muestra, ante los organismos competentes a fin de garantizar el acceso a los potenciales compradores, así como la duración del efecto de la patente.

4.13. Artículo 17

4.13.1. Este artículo garantiza la inversión de la carga de la prueba en beneficio del titular de una patente y en detrimento de un potencial obtentor que debe justificar las condiciones de fabricación de un nuevo producto idéntico al obtenido gracias a la patente protegida.

4.13.2. Esta disposición se ajusta a la legislación europea sobre patentes (su principio se expone en el artículo 35 del Convenio sobre la patente comunitaria) así como al apartado de propiedad intelectual (TRIPS) de los acuerdos del GATT.

5. Conclusiones

5.1. Considerando la necesidad de una armonización europea del derecho de patentes para consolidar la realidad del mercado interior único,

5.2. Considerando las enormes implicaciones económicas y sociales relacionadas con los resultados y las perspectivas de desarrollo de la biotecnología,

5.3. Considerando con preocupación el aumento del retraso de este sector en Europa con respecto a los Estados Unidos, y sus consecuencias nefastas para el empleo y la obtención de determinados medicamentos para los europeos,

5.4. Considerando que las cuestiones éticas deben ser tenidas en cuenta con el mayor rigor y claridad, pero que no deberían servir de pretexto para la inacción,

5.5. Considerando que la legislación de los derechos de patentes no deberían sustituir a los instrumentos de control encargados de verificar el respeto de las normas éticas generalmente aceptadas por la sociedad,

5.6. El Comité Económico y Social:

5.6.1. Solicita al legislador que tenga en cuenta las enmiendas y aclaraciones formuladas. Éstas contribuirán a hacer el texto de la Directiva (artículos y considerandos) más explícito, evitar errores de interpretación, garantizar una mejor información del público y un mayor equilibrio entre los derechos legítimos de los

inventores y los de los compradores a fin de que los resultados positivos de las invenciones se difundan lo más ampliamente posible.

5.6.2. Da su aprobación, con estas observaciones, a la presente propuesta de Directiva y solicita al legislador que la adopte rápidamente.

Bruselas, el 11 de julio de 1996.

*El Presidente
del Comité Económico y Social*

Carlos FERRER

Dictamen del Comité Económico y Social sobre el «Libro Verde sobre la revisión del Reglamento sobre el control de las operaciones de concentración»

(96/C 295/04)

El 2 de febrero de 1996, de conformidad con el artículo 198 del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea, la Comisión decidió consultar al Comité Económico y Social sobre el «Libro Verde sobre la revisión del Reglamento sobre el control de las operaciones de concentración».

La Sección de Industria, Comercio, Artesanía y Servicios, encargada de preparar los trabajos en este asunto, aprobó su dictamen el 19 de junio de 1996 (Ponente: Sr. Bagliano).

En su 337º Pleno (sesión del 10 de julio de 1996), el Comité Económico y Social ha aprobado por 96 votos a favor, 1 en contra y 2 abstenciones el presente dictamen.

1. Introducción

transparencia). Éstos son también los límites de la «revisión».

1.1. Dos años y medio después del «Informe» al Consejo sobre los tres primeros años de «aplicación» del Reglamento sobre el control de las operaciones de concentración (doc. COM(93) 385 final, 28. 7. 1993), la Comisión presenta ahora un Libro Verde sobre la «revisión» de dicho Reglamento.

1.3. Basándose en el «Informe» de 1993⁽²⁾, el Consejo había aceptado la propuesta de la Comisión de aplazar la revisión del Reglamento (previsto para 1994) hasta finales de 1996 como máximo. La Comisión presenta, pues, oportunamente, a comienzos de este año, este Libro Verde.

1.2. La hipótesis de esta «revisión» está prevista expresamente en el Reglamento (CEE) nº 4064/89⁽¹⁾, («antes de finalizar el cuarto año siguiente a la adopción») en el artículo 1.3 para los «umbrales» y en el artículo 9.10 para las «normas de reenvío». Además, en el momento de la adopción del Reglamento (que entró en vigor el 21 de septiembre de 1990), tanto la Comisión como el Consejo manifestaron la intención y la oportunidad de modificaciones posteriores (en relación con las entidades de crédito, el cálculo del volumen de negocios y la

1.4. Se trata de un documento de reflexión que se hace eco de los temas y razonamientos del Informe de 1993, ampliándolos y completándolos.

A los capítulos sobre:

- la autoridad única,
- los umbrales,
- la regla de los dos tercios,
- los reenvíos,

⁽¹⁾ Reglamento de 21. 12. 1989, DO nº L 395 de 30. 12. 1989.

⁽²⁾ Sobre el cual el Comité ha aprobado un dictamen (DO nº C 388 de 31. 12. 1994).

- las empresas en participación de carácter concentrativo o cooperativo,
- los compromisos en la primera y en la segunda fase,
- las entidades de crédito y otros institutos financieros,
- la transparencia del proceso de toma de decisiones,

la Comisión añade párrafos específicos relativos a:

- las notificaciones múltiples,
- la situación en los Estados miembros,

y dedica finalmente un análisis más profundo a los importantes problemas planteados por:

- las empresas en participación (de concentración y cooperativas), y
- el procedimiento de reenvío (artículos 9 y 22 del Reglamento (CEE) nº 4069/89).

1.5. Sobre algunos temas, la Comisión manifiesta, o deja ver claramente, cuáles son sus preferencias entre las distintas opciones, justificando siempre su elección.

1.6. Se trata, pues, de un Libro Verde casi en el límite de un Libro Blanco. El Comité Económico y Social considera esto una característica sumamente positiva de dicho documento, porque así podrá acelerarse el debate de todas las partes interesadas, en un marco de transparencia eficaz y efectiva, sobre temas y cuestiones descritas y documentadas de modo claro y exhaustivo.

2. Observaciones preliminares

2.1. Sobre casi todos los temas que trata y profundiza el Libro Verde, el Comité ha expresado ya sus opiniones en los dictámenes de 1994 y 1995 ⁽¹⁾.

Sin embargo, el Comité se complace en reexaminar toda la problemática teniendo en cuenta las reflexiones de la Comisión y siempre dentro de los límites de esta revisión.

2.2. El Comité considera que debe manifestar ante todo su satisfacción por el cuidado y la diligencia demostrados en esta ocasión por la Comisión para recabar previamente las opiniones de empresas, asociaciones, abogados y expertos, así como de los propios Estados miembros.

Esto había ocurrido ya en la elaboración del Informe de 1993, pero para la preparación de este Libro Verde se han repetido y ampliado dichas consultas por medio de cuestionarios puntuales y preguntas abiertas. Todos han tenido, por tanto, la posibilidad de expresar sus propias convicciones y experiencias, enriqueciendo y completando así la información de que dispone la Comisión.

2.3. Aunque el problema se limite a la «revisión» de un Reglamento ya en vigor algunos años y de temas concretos, hay que tener siempre presente que se trata de un instrumento de control de la competencia no como fin en sí mismo sino orientado a promover tanto la competencia como la cooperación entre empresas.

2.4. En primer lugar, en esta actuación necesaria de mejora de algunas normas se debe evitar escrupulosamente las medidas burocráticas y restrictivas y tender más bien hacia una simplificación moderna de las formalidades y una mayor claridad de dichas normas, en un clima competitivo cada vez más transparente y dinámico.

2.5. Si, por un lado, las actuaciones de control de las operaciones de concentración deben garantizar y promover una competencia equitativa y eficaz —con especial atención a las exigencias de las PYME—, por otro, es indispensable tener presente que, al potenciar las estructuras económicas y productivas, hay que procurar conseguir una mayor competitividad mundial del conjunto de la economía comunitaria. El control comunitario de las operaciones de concentración debe hacerse siempre desde una perspectiva global de la economía, teniendo en cuenta el contexto internacional caracterizado por una grande y creciente competitividad.

2.6. El Comité reconoce con satisfacción el esfuerzo de la Comisión para profundizar el debate y abrirlo a las aportaciones de todas las partes interesadas.

Precisamente en este sentido y para potenciar el papel de la Comisión frente al Consejo y los Estados miembros, el Comité recomienda que el debate no sea limitado sino que implique a todos los interesados, dadas las consecuencias sociales de la reestructuración de la economía.

3. La «dimensión comunitaria», el principio de «subsidiariedad» y la «autoridad única»

3.1. El problema de evaluar si una operación de concentración entre empresas tiene «dimensión comunitaria» (y dentro, por tanto, de la esfera de aplicación del Reglamento (CEE) nº 4064/89 y ss.) hay que enfocarlo según dos conceptos prejudiciales en tanto que fundamentales:

- el principio de «subsidiariedad», y
- el principio de «autoridad única».

3.2. Ya en el dictamen de 1994 (punto 1.5), el Comité subrayaba la necesidad de una correcta interpretación del principio de subsidiariedad.

3.3. Las propias disposiciones del Tratado relativas a los acuerdos entre empresas (artículo 85) que, sin duda, son los instrumentos más adecuados para la auténtica interpretación, son muy útiles en este caso.

(1) DO nº C 388 de 31. 12. 1994 y DO nº C 18 de 22. 1. 1996.

En efecto, el criterio de «que puedan afectar al comercio de los Estados miembros» (apartado 1 del artículo 85 del Tratado) es coherente y convergente, para definir la «dimensión comunitaria», con el criterio de los «efectos de una operación de concentración que se extienden fuera de las fronteras nacionales de un Estado miembro», como dice la propia Comisión. Éste es el criterio que la Comisión pone de relieve en el Libro Verde, acuñando la eficaz expresión «operaciones de concentración con consecuencias transfronterizas significativas».

3.4. El Comité está de acuerdo, en principio, en que las operaciones de concentración «con consecuencias transfronterizas significativas» deben ser consideradas de «dimensión comunitaria».

3.5. Por otra parte, de ello se deduce obviamente que «todos los proyectos de concentración que se desarrollan en un único Estado miembro de la Unión... deberían lógicamente mantenerse dentro del ámbito de competencia del Estado miembro en que tenga lugar dicha concentración» (punto 2.3.1 del dictamen del CES de 1995).

3.6. La «dimensión comunitaria», en cambio, comporta lógicamente la competencia «comunitaria» en el «control» de las operaciones de concentración.

En este sentido, el principio de la «autoridad única» garantiza normas, condiciones y criterios de evaluación «uniformes» y, por tanto, en definitiva, la seguridad jurídica.

El Comité, confirmando su dictamen de 1995 (punto 2.2), comparte la reflexión expuesta por la Comisión en el punto 28 del Libro Verde, reflexión que supone ya una opción implícita que la propia Comisión hace suya: «Es importante que el alcance y la forma en que se controlen las operaciones de concentración con consecuencias transfronterizas significativas sea uniforme en toda la Comunidad.»

4. Los «umbrales» de volumen de negocios

4.1. Para valorar las «consecuencias» —transfronterizas significativas— en el mercado de la Unión, el criterio de «umbral mundial» de volumen de negocios global del conjunto de las empresas interesadas, junto con el de «umbral comunitario» de al menos dos de las empresas interesadas, constituye un parámetro cuantitativo necesario para un grado aceptable de seguridad jurídica.

Todo ello al margen de los niveles respectivos de dichos umbrales que son ahora objeto de discusión.

4.2. Las reflexiones que la Comisión hace a este respecto en el Libro Verde (puntos 31 a 47) confirman las consideraciones críticas que el Comité expresó en su dictamen de 1994 (punto 2.6) «Un número considerable

de operaciones de concentración con consecuencias transfronterizas significativas quedan fuera del ámbito de aplicación del Reglamento (CEE) nº 4064/89», afirma ahora la Comisión, sacando sus propias conclusiones a partir de las encuestas llevadas a cabo (punto 33 del Libro Verde).

4.3. Las consideraciones basadas en análisis sectoriales que la propia Comisión expone con gran claridad son desde luego objetivas en tanto que reflejan la realidad. La conclusión de que los «umbrales actuales» sólo engloban a un pequeño porcentaje de empresas europeas (Libro Verde, punto 46) justifica implícitamente la opción favorable a la reducción del propio umbral.

El Comité sigue manteniéndose a favor de este planteamiento, si bien reconoce la validez de algunas soluciones alternativas, sin duda interesantes como se verá más adelante y que, en última instancia, son preferibles al statu quo (véanse, además, puntos 4.6 y 5 y Libro Verde, puntos 72 a 88).

4.4. El Comité ya había considerado en el dictamen de 1994 una modalidad de reducción prudente y realista, es decir, «gradual», de los umbrales.

Para hacer una propuesta concreta —alternativa a una drástica reducción (de 5 000 a 2 000)—, el Comité opina que el umbral de 5 000 millones de ecus (de volumen de negocios mundial) se podría reducir a un nivel intermedio entre 5 000 y 2 000 millones (y entre 250 y 100 millones de ecus para el volumen de negocios comunitario), previendo, por analogía con el apartado 3 del artículo 1 del actual Reglamento, una revisión a los cuatro años de la entrada en vigor de los nuevos umbrales.

4.5. Por otra parte, estos criterios de prudencia y progresión, realismo y flexibilidad están implícitos en el mismo apartado 3 del artículo 1 del Reglamento (CEE) nº 4064/89, y en el considerando 10, en los que se afirma que procederá evaluar a la luz de la experiencia la adecuación del control de las operaciones de concentración para la realización de los fines primarios del Reglamento (Considerando 1).

4.6. En este sentido, la decisión que se impone adoptar sin más dilación no debería dejarse influir por consideraciones distintas de la propia experiencia (por ejemplo, consideraciones políticas). El Comité ha manifestado ya claramente su propia opinión (dictamen de 1994, punto 2.6.2) y la reitera en el presente dictamen: la modificación del Reglamento es necesaria y urgente.

4.7. Toda previsión con respecto al número suplementario de operaciones de concentración que tendrá que examinar la Comisión como consecuencia de la reducción de los «umbrales» no sólo resulta difícil (punto 69 del Libro Verde) sino que, en muchos aspectos, es también arbitraria.

En cualquier caso, el Comité considera que la Comisión es capaz de gestionar sus propios recursos internos con flexibilidad y adecuación y, por lo tanto, eficazmente y hacer frente al mayor volumen de trabajo sin que ello repercuta negativamente en la «calidad» (punto 71 del Libro Verde). En este sentido, resultará sin duda útil la colaboración con las Administraciones nacionales.

4.8. El Comité coincide con la Comisión en considerar limitada «la repercusión de la inflación y de la ampliación de la Unión Europea sobre los umbrales en vigor» (punto 68 del Libro Verde).

5. La regla de los «dos tercios»

5.1. El apartado 2 del artículo 1 excluye de la aplicación del Reglamento los casos en que cada una de las empresas afectadas por la concentración realice más de las dos terceras partes de su volumen de negocios total en la Comunidad, en un mismo Estado miembro.

Tanto en el dictamen de 1994 (punto 2.7.2) como en el de 1995 (punto 2.3.2) el Comité se ha manifestado a favor de la supresión de este criterio de exclusión del ámbito de aplicación del control comunitario.

El alto porcentaje de volumen de negocios en un Estado miembro no siempre es por sí solo suficiente para definir una operación de concentración irrelevante a nivel comunitario.

Muchos sectores, industriales o de servicios, resultarían excluidos a pesar de tener un mercado geográfico de referencia mucho más amplio que un mercado nacional.

6. Las notificaciones «múltiples»

6.1. Las reflexiones del Libro Verde aportan nuevos elementos al problema de las operaciones de concentración notificadas a más de un Estado miembro (notificaciones múltiples), así como un amplio abanico de posibles soluciones ciertamente interesantes (puntos 72 a 88 del Libro Verde).

6.2. Estas nuevas propuestas de solución del problema de las notificaciones «múltiples», para las concentraciones inferiores a los umbrales del Reglamento (CEE) nº 4064/89, podrían constituir también una alternativa interesante y concreta a la reducción de los «umbrales», en caso de que no se lograra encontrar el consenso suficiente para actuar sobre los parámetros cuantitativos de acceso a la dimensión comunitaria.

6.3. Generalmente el Comité comparte la opinión de que, en la práctica, la notificación de una operación de concentración a diversas autoridades nacionales comporta mayores costes y menor seguridad jurídica.

6.4. Otra consecuencia es la posible deformación, o incluso contradicción, de la valoración con respecto a la que se haría ante la «autoridad única» comunitaria.

6.5. Se trata, pues, de concentraciones, que en la medida en que están sujetas a notificaciones múltiples (a más de un Estado miembro) tienen ciertas «repercusiones transfronterizas significativas» y, por lo tanto, relevancia comunitaria aunque no tengan «dimensión» comunitaria en el sentido del artículo 1 del Reglamento (CEE) nº 4064/89 (en tanto que se encuentran por debajo de los umbrales de volumen de negocio mundial y comunitario mencionados en el propio artículo 1).

Parece por lo tanto lógico que dichas operaciones de concentración sean examinadas a nivel comunitario.

6.6. Los estudios llevados a cabo por la Comisión ponen claramente de relieve las diferencias entre los distintos sistemas nacionales de control de las operaciones de concentración, tanto en los formularios como en los procedimientos, y también por lo que respecta especialmente al carácter facultativo u obligatorio de la notificación.

El Comité comparte la opinión de la Comisión (punto 74 del Libro Verde) en el sentido de que la armonización de los sistemas nacionales, no sólo deseable sino necesaria, sería un largo proceso y no resolvería el problema de las competencias paralelas, es decir, comunitaria y nacional. Ahora bien, se trata de un proceso que se impone seguir.

6.7. Y, por otra parte, en el caso de concentraciones con repercusiones transfronterizas significativas pero que están por debajo de los umbrales del Reglamento (CEE) nº 4064/89, no se puede dejar a la discreción de la empresa la elección de la autoridad competente a la que notificar la operación.

6.8. A fin de resolver el problema de las notificaciones múltiples (punto 77 del Libro Verde) una solución podría ser, en caso de que el nivel actual de los «umbrales» se mantuviese, ampliar la competencia de la Comisión a aquellas operaciones de concentración que, aunque no alcancen los umbrales del Reglamento, se encuentren de todos modos en el ámbito de aplicación de más de un sistema nacional de control.

El criterio sería, pues, la «pluralidad» de las notificaciones que podrían justificar por sí mismas la «presunción» de importancia comunitaria. Todo ello al margen del carácter facultativo u obligatorio de la notificación previsto en la legislación nacional. Obviamente, sigue siendo competencia de los Estados miembros valorar si se han alcanzado los «umbrales» nacionales.

6.9. En resumen, cuando la notificación de una operación de concentración afecta al menos a dos sistemas nacionales, es decir, a dos Estados miembros, «es probable», como afirma explícitamente la Comisión (punto 80 del Libro Verde) que dicha concentración tenga «consecuencias transfronterizas significativas».

En estos casos, concluye la Comisión, la operación de concentración debería beneficiarse del principio de «autoridad única» del Reglamento comunitario.

El Comité está de acuerdo.

6.10. Sin embargo, la Comisión, a fin de tener en cuenta las observaciones de los Estados miembros, piensa confiar a ulteriores consultas la posibilidad de establecer dicha «opción» pero limitándola a los casos en que la notificación concierne a tres Estados miembros y no sólo a dos.

En opinión del Comité, en el caso en que sólo dos Estados miembros se vean afectados, es discutible y no muy probable que «los problemas que se planteen puedan ser resueltos más o menos adecuadamente mediante la coordinación bilateral» (punto 80 del Libro Verde).

A juicio del Comité, no hay razón alguna para restringir el concepto de consecuencias «transfronterizas» significativas, y por tanto el concepto de «dimensión comunitaria», limitándolo a los casos en que al menos tres Estados miembros se vean afectados.

6.11. Con respecto a la definición del carácter «significativo» de las consecuencias transfronterizas, y para incluir en la «dimensión comunitaria» las operaciones de concentración sujetas a notificaciones múltiples, donde no se considere suficiente el criterio de la «pluralidad» de las notificaciones (véase punto 6.8) se debe recurrir forzosamente a parámetros cuantitativos.

Por ejemplo, un «arco» de umbrales constituido por un umbral de volumen de negocios mundial por debajo de los 5 000 millones de ecus y un nivel mínimo aún no determinado (2 000 millones de ecus, por ejemplo) y para el volumen de negocios comunitario por un nivel inferior a los 250 millones y un nivel mínimo aún no determinado (100 millones de ecus); dentro de estos límites las operaciones de concentración sujetas a más de una notificación nacional adquirirían «dimensión comunitaria».

6.12. Por lo que respecta al procedimiento, la Comisión tiende razonablemente a dejar a los Estados miembros la aplicación de los respectivos «umbrales nacionales».

Por eso, y por otros aspectos de procedimiento, el Comité coincide con la Comisión en que ésta tendrá la «oportunidad de analizar esta cuestión durante el período de consultas que seguirá a la adopción del Libro Verde» (punto 85 del Libro Verde).

Es importante, de todos modos, prever procedimientos rápidos, formularios simples y plazos cortos para que los costes se mantengan efectivamente por debajo de los niveles previstos para una notificación a varios Estados miembros. La «autoridad única» debe ser «conveniente» también desde el punto de vista económico, además de ser más idónea jurídicamente.

7. Procedimiento de reenvío

7.1. Reenvío a la autoridad nacional

7.1.1. El Comité se ha expresado claramente tanto en el dictamen de 1994 (punto 2.10) como en el de 1995 (punto 3.3.2) en el sentido de una interpretación restrictiva cuando se trata de una derogación.

Los pocos «casos» que se han dado en este sentido confirman que la Comisión se ha atenido a este criterio.

7.1.2. Sin embargo, en el caso de una reducción de los «umbrales», el aumento probable de peticiones de reenvío a las autoridades nacionales no deberá en ningún caso traer consigo una interpretación más elástica del artículo 9 del Reglamento (CEE) nº 4064/89.

7.1.3. El criterio fundamental debe continuar siendo el de los «efectos en el mercado»: tanto si se trata de una parte no sustancial del mercado común como si se trata de un mercado local o regional de un solo Estado miembro, la aplicación del artículo 9 es correcta. El Comité quiere apoyar a la Comisión en su intento de no comprometer el «delicado equilibrio» establecido en estas disposiciones (punto 94 del Libro Verde). Pero el equilibrio no es nunca «delicado» cuando la aplicación de la norma es coherente con los fines de la propia norma, de acuerdo con una correcta evaluación de la multiplicidad de los mercados.

7.1.4. El principio de «autoridad única» y el intento de garantizar en toda circunstancia a las empresas la mayor seguridad jurídica posible son los criterios fundamentales que hay que seguir para gestionar coherentemente la necesaria flexibilidad de aplicación del Reglamento.

7.1.5. El Comité está de acuerdo con la Comisión en la oportunidad de una «comunicación» interpretativa al respecto, siempre de acuerdo con los fines y condiciones necesarias para un control eficaz de las operaciones de concentración y de salvaguarda de una competencia sana y equitativa, tanto a escala comunitaria como internacional.

7.2. Reenvío a la Comisión

7.2.1. El apartado 3 del artículo 22 del Reglamento (CEE) nº 4064/89 prevé que los Estados miembros podrán pedir a la Comisión la aplicación del Reglamento a las operaciones de concentración que, sin «dimensión comunitaria», puedan crear o reforzar una posición dominante «cuya consecuencia sería una obstaculización significativa de la competencia efectiva en el territorio del Estado miembro en cuestión».

La Comisión propone mantener este «útil instrumento» (punto 97 del Libro Verde) sugiriendo algunas modificaciones de procedimiento.

7.2.2. El Comité reafirma el principio de que el reenvío a las autoridades nacionales «no debe ser una vía de dirección única» (dictamen del CES de 1995,

punto 3.3.3) y que, por tanto, «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 podría tener lugar a instancias de una empresa afectada, un Estado miembro o la Administración, y, por lo tanto, también de la Comisión. El Comité está, pues, de acuerdo con la Comisión sobre la utilidad de esta norma y la oportunidad de mejorar el procedimiento de aplicación.

8. Las empresas en participación

8.1. Definiciones

Los criterios revisados, aclarados y ampliados en la «Comunicación» de 21 de diciembre de 1994⁽¹⁾ pueden distinguir ahora con más certeza las empresas en participación de carácter «concentrativo» de aquellas de carácter «cooperativo» (dictamen del CES de 1994, punto 2.15).

8.2. Subsisten, sin embargo, problemas relativos tanto al procedimiento como al fondo de la cuestión, además de la necesidad —como admite la propia Comisión— de que «el sistema sea más sencillo, transparente y eficaz» (punto 106 del Libro Verde). En especial las empresas en participación estructurales de carácter cooperativo, incluso después de las modificaciones del Reglamento de aplicación del apartado 3 del artículo 85, siguen teniendo un tratamiento procedimental (plazos largos e inseguridad jurídica) considerado discriminatorio con respecto al de las empresas en participación de carácter concentrativo (plazos cortos y seguridad jurídica). Y ello aunque se trate de empresas en participación con similares repercusiones en la estructura del mercado.

8.3. Entre las cinco soluciones que propone la Comisión (punto 107 del Libro Verde), tres son de procedimiento y dos son además de fondo.

8.3.1. A propósito de las soluciones de fondo el Comité considera que la profundización y los análisis llevados a cabo hasta ahora, aunque cuidadosos, no son suficientes aún para dar tranquilidad interpretativa. Convendrá adquirir mayor experiencia y profundizar las reflexiones antes de adoptar soluciones que modifiquen los criterios de valoración de fondo.

8.3.2. En efecto, por ejemplo, la definición de empresas en participación estructurales con plenas funciones de carácter cooperativo contiene en realidad dos conceptos relativos al problema en cuestión: el de empresas en participación «con plenas funciones» y el de «estructurales de carácter cooperativo».

En este sentido, los aspectos jurídicos y económicos están estrechamente ligados y los casos concretos difieren

igualmente según los distintos sectores: comercio, industria y servicios. La dificultad de llegar a una definición válida, tanto desde el punto de vista jurídico como económico, es evidente.

8.3.3. Además, si se considera, como recuerda la Comisión (punto 105 del Libro Verde) «que existe una diferencia básica entre restricciones de competencia, que han de ser evaluadas con arreglo al artículo 85, y operaciones de concentración» (incluidas en el ámbito de aplicación del Reglamento (CEE) nº 4064/89), se comprenden las dificultades para llegar rápidamente a un acuerdo sobre la definición que mejor garantice la seguridad jurídica.

8.3.4. El Comité considera que la solución más viable, a corto plazo, se encuentra entre las tres «hipótesis» de procedimiento, sobre las cuales la Comisión puede trabajar más provechosa y rápidamente para elaborar un proyecto aceptable por todos, en particular por las empresas que son las más directa y concretamente interesadas.

8.3.5. Entre las tres hipótesis de soluciones de procedimiento el Comité sugiere a la Comisión que examine la solución a) que prevé un reglamento «ad hoc» orientado a simplificar los procedimientos, agilizar la rapidez de las decisiones y garantizar así una mayor seguridad jurídica.

9. Compromisos en casos de operaciones de concentración (puntos 122 a 126 del Libro Verde)

9.1. El apartado 2 del artículo 8 del Reglamento (CEE) nº 4064/89 prevé sólo en la «segunda fase» (es decir, cuando ya está en marcha el procedimiento que se cerrará en un plazo máximo de cuatro meses) que la decisión de autorización pueda estar subordinada a «condiciones y cargas destinadas a garantizar que las empresas interesadas cumplan los compromisos que hayan contraído con la Comisión con miras a modificar el proyecto inicial de concentración».

9.2. Sin embargo, también en la «primera fase» (es decir, cuando la decisión se produce en el plazo de un mes), la Comisión acepta compromisos en el caso de operaciones de concentración en las que el problema de la competencia esté bien definido y limitado, se pueda corregir fácilmente y el respeto de los otros compromisos adquiridos sea fácilmente controlable.

9.3. Para mayor seguridad jurídica, la Comisión considera útil modificar el Reglamento para establecer, incluso en la primera fase, el mismo procedimiento contemplado para la segunda.

El Comité está de acuerdo.

9.4. Por lo que respecta al procedimiento, teniendo en cuenta las indicaciones que el Comité ya ha manifestado

⁽¹⁾ DO nº C 385 de 31. 12. 1994.

clara y enérgicamente en sus dictámenes precedentes (ninguna ampliación de los plazos), entre las soluciones propuestas en el Libro Verde, la más idónea y coherente con la estructura del Reglamento (CEE) nº 4064/89, es la «de un mecanismo similar al del artículo 9, es decir, los compromisos tendrían que presentarse en un plazo de tres semanas, por lo que la 1ª fase se ampliaría hasta las seis semanas.» (punto 126 del Libro Verde). Es objetivamente difícil concebir plazos más breves.

10. Operaciones «de minimis»

El análisis y las reflexiones de la Comisión (puntos 127 y 134 del Libro Verde) van en el mismo sentido que las indicaciones del Comité en sus dictámenes de 1994 (punto 2.16) y de 1995 (punto 3.4.2).

En particular, si a la notificación abreviada ya introducida, se añade, como sugiere la Comisión, la dispensa de la cumplimentación del formulario CO y un procedimiento abreviado de «decisión», se resolverían razonablemente todos los problemas.

11. Cálculo del volumen de negocios para entidades de crédito y otras entidades financieras

11.1. La Comisión (puntos 135 a 141 del Libro Verde) se declara dispuesta a realizar modificaciones que en gran parte tengan en cuenta las críticas vertidas por el Comité en sus dictámenes de 1994 (punto 2.13) y de 1995 (punto 2.4.2).

11.2. En particular, el Comité confirma la conveniencia de modificar la actual definición del volumen de negocios en función del balance (una décima parte del total del activo patrimonial), recurriendo en su lugar al concepto de «beneficios de gestión», que no sólo «reflejaría con mayor precisión la realidad económica de sus operaciones» (punto 138 del Libro Verde), sino que estaría más en línea con la definición de «volumen de negocios» de las empresas.

11.3. A este respecto falta todavía decidir entre ingresos «brutos» o «netos». La Comisión, aun estando de acuerdo en la conveniencia de utilizar para el cálculo del volumen de negocios los ingresos bancarios brutos, se reserva la posibilidad de «determinar cuál de los dos tipos de ingresos bancarios reflejaría mejor la realidad de todo el sector bancario».

El Comité comparte la preferencia de la Comisión por la utilización de los ingresos bancarios brutos como base para el cálculo del volumen de negocios: este método concuerda con el enfoque general de la Comisión para el cálculo de las cifras del volumen de negocios en los sectores de la industria de la transformación y de los servicios.

12. Conclusiones

12.1. El Comité expresa su satisfacción por el cuidado y la diligencia demostrados en este caso por la Comisión para recabar previamente las opiniones de las empresas, asociaciones, abogados y expertos, así como de los Estados miembros.

12.2. Si, por un lado, las actuaciones de control de las operaciones de concentración deben garantizar y promover una competencia equitativa y eficaz, con particular atención a las exigencias de las PYME, por otro, es indispensable tener presente que la potenciación de las estructuras económicas y productivas debe estar orientada a una mayor competitividad mundial del conjunto de la economía comunitaria. El control comunitario de las operaciones de concentración debe hacerse siempre desde una perspectiva global de la economía, teniendo en cuenta el contexto internacional caracterizado por una grande y creciente competitividad.

12.3. El Comité recomienda que el debate no sea limitado sino que implique a todos los interesados, dadas las consecuencias sociales de la reestructuración de la economía.

12.4. El Comité confirma la validez del principio de la «autoridad única», que garantiza normas, condiciones y criterios de evaluación «uniformes» y, por lo tanto, en definitiva, la seguridad jurídica, y recomienda la simplificación moderna de las formalidades, además de una mayor claridad de las normas.

12.5. El Comité se muestra partidario de la reducción de los umbrales. En tanto no se consiga el consenso necesario para la reducción a 2 000 millones de ecus (volumen de negocios mundial) y a 100 millones de ecus (volumen de negocios comunitario) se podría considerar un nivel intermedio. Pero se impone adoptar una decisión sin más dilaciones. Las nuevas propuestas de solución del problema de las notificaciones «múltiples», que la Comisión está estudiando detalladamente, podrían constituir una alternativa interesante y concreta, en el caso de que no se lograra el consenso suficiente para reducir los «umbrales».

12.6. En el caso de operaciones de concentración fuera del ámbito del artículo 2 del Reglamento (CEE) nº 4064/89, sujetas a notificaciones a dos o más Estados miembros, el Comité considera lógico que dichas operaciones de concentración sean examinadas a nivel comunitario y propone un arco de parámetros cuantitativos del volumen de negocios en coherencia con el concepto de repercusiones transfronterizas «significativas».

12.7. La Comisión debe poder adecuar sus propios recursos a un posible volumen de trabajo mayor, contando con las Administraciones nacionales.

12.8. El Comité mantiene que está a favor de la supresión de la regla de los dos tercios dentro de la óptica del mercado único, que es ya una realidad.

12.9. El Comité reafirma la validez del procedimiento de reenvío a las autoridades nacionales (apartado 2 del artículo 9 del Reglamento (CEE) nº 4064/89), siempre y cuando no constituya una vía de dirección única.

Por lo tanto, el apartado 3 del artículo 22 del Reglamento (CEE) nº 4064/89, que prevé el reenvío a la Comisión, debe ser mejorado por lo que respecta al procedimiento de aplicación.

El reenvío podría tener lugar a instancias de una empresa afectada, un estado miembro o la Administración y, por consiguiente, también de la Comisión.

12.10. En relación con las empresas en participación de carácter cooperativo y las empresas en participación de carácter concentrativo, el Comité reconoce la complejidad del problema que supone encontrar una solución que no discrimine en el plano del procedimiento (dura-

ción del mismo y seguridad jurídica) estas dos formas de «joint ventures».

A tal fin, y en espera de completar los estudios jurídicos y económicos pertinentes, el Comité sugiere a la Comisión la solución que prevé un reglamento ad hoc para simplificar los procedimientos, agilizar la rapidez de las decisiones y garantizar así una mayor seguridad jurídica.

12.11. En cuanto a los compromisos que asumen las empresas para modificar el proyecto inicial de operación de concentración, el Comité está de acuerdo con la Comisión en formalizar esta eventualidad también en la primera fase, de modo análogo a lo que el Reglamento (CEE) nº 4064/89 dispone para la segunda fase.

12.12. Operaciones «de minimis»: el Comité se muestra a favor de ulteriores simplificaciones en las formalidades de notificación abreviada.

12.13. El Comité comparte la preferencia de la Comisión por la utilización de los ingresos brutos como base para el cálculo del volumen de negocios en el sector bancario.

Bruselas, el 10 de julio de 1996.

El Presidente
del Comité Económico y Social
Carlos FERRER

Dictamen del Comité Económico y Social sobre el «Libro Blanco sobre la educación y la formación — Enseñar y aprender — Hacia la sociedad cognitiva»

(96/C 295/05)

El 21 de diciembre 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 «Libro Blanco sobre la educación y la formación — Enseñar y aprender — Hacia la sociedad cognitiva».

La Sección de Asuntos Sociales, Familia, Educación y Cultura, encargada de preparar los trabajos en este asunto, aprobó su dictamen el 20 de junio de 1996 (Ponente: Sr. Koryfidis).

En su 337º Pleno (sesión del 10 de julio de 1996), el Comité Económico y Social ha aprobado por 111 votos a favor, 2 votos en contra y 1 abstención el presente dictamen.

1. Introducción

1.1. El Libro Blanco sobre la educación y la formación se inscribe en el marco de un procedimiento encaminado a estudiar y proponer ejes de actuación en el ámbito de la educación y la formación.

Este Libro Blanco lleva a la práctica el Libro Blanco «Crecimiento, competitividad, empleo» en la medida en que la realización de sus objetivos va acompañado, sobre todo, del aumento del empleo y la competitividad a nivel de la Unión Europea.

1.2. Los artículos 126 y 127 del Tratado constituyen el fundamento jurídico del contenido del Libro Blanco, mientras que las principales iniciativas a desarrollar desde 1996 (Año europeo de la educación y formación permanentes) tienen por finalidad:

- fomentar la adquisición de nuevos conocimientos;
- acercar la escuela a la empresa;
- luchar contra la exclusión;
- garantizar un buen conocimiento de tres lenguas comunitarias;
- conceder la misma importancia a la inversión en equipamiento y a la inversión en formación.

2. Observaciones generales

2.1. En la introducción del Libro Blanco sobre la educación y la formación, la Comisión afirma que la inversión en saber y competencia constituye una de las condiciones que permitirán a los países europeos mantener su sitio y seguir siendo una referencia en el mundo.

En esta misma introducción, la Comisión señala que la educación y la formación están consideradas como los recursos últimos frente al problema del desempleo, porque son indisociables, a su juicio, de la preparación del futuro y la elaboración de una perspectiva de conjunto.

Sin duda alguna, resulta sorprendente que ya se ha tardado tanto en prestar a estas cuestiones la atención que se merecen.

Si Europa hubiera explotado verdaderamente sus ventajas comparativas, es decir, su potencial humano, y hubiera invertido oportuna y resueltamente en lo que denominamos «capital inmaterial», quizá no hubiéramos sufrido la depresión económica ni los índices de paro que tenemos ahora y estaríamos en mejor posición competitiva en la escena internacional.

2.2. El Comité ha decidido adoptar una postura positiva hacia el conjunto del Libro Blanco sobre la educación y la formación. El Comité considera que este documento constituye un punto de partida de gran importancia para el diálogo encaminado a examinar los problemas relacionados con la realidad europea de hoy día y sus perspectivas.

Por otra parte, el Comité estima que en este documento se describen y se examinan con acierto las evoluciones de la sociedad y la economía en Europa, así como las obligaciones que deberán satisfacerse con el fin de garantizar una transición ordenada de la situación actual a las futuras realidades de la sociedad cognitiva.

Por último, el Comité opina que este documento reconoce el potencial de la educación, la formación, el conocimiento y la competencia, para hacer que las personas se adapten y sean capaces de hacer frente a los trastornos que experimenta en la actualidad el conjunto de la comunidad internacional, a través de los grandes choques motores que constituyen la llegada de la sociedad de la información, la mundialización de la economía y la gestación de la nueva civilización científica y técnica.

Al mismo tiempo, el Comité considera que este documento debería ser más accesible y más claro. Es preciso que su contenido sea captado con facilidad por el ciudadano medio europeo, es decir, los que no sean especialistas en la materia, sobre todo por lo que se refiere a los objetivos principales e intermedios, así como las acciones concretas encaminadas a conseguir resultados a corto, medio y largo plazo.

2.3. El Comité estima que el objetivo de la modernización y revalorización de los sistemas de educación y de formación y, con mayor motivo, el del acceso a la sociedad cognitiva, no pueden alcanzarse ni por medio de gestiones, estrategias o investigaciones emprendidas de forma aislada por los Estados miembros, ni a través de debates, encuestas o decisiones provenientes de los niveles más altos de decisión, sino que sólo pueden proceder de un esfuerzo social global, consciente y sistemático. Este esfuerzo social debe articularse sobre un organismo coordinador y un procedimiento de conciliación de posturas divergentes, que serán objeto de un amplio consenso, y sobre unos objetivos intermedios de aplicación compartidos, claros y bien acogidos.

La coordinación de este esfuerzo social de acceso a la sociedad cognitiva incumbe a la UE y sus instituciones, especialmente la Comisión.

3. Observaciones específicas

3.1. *Primera parte: Los retos*

3.1.1. El Comité expresa su conformidad con las explicaciones y los análisis que hace el Libro Blanco de los retos de la época en que vivimos, sus causas y la forma de abordarlos. También reconoce la doble necesidad, por una parte, de satisfacer cuanto antes las necesidades actuales de la educación y la formación y, por otra, de preparar el futuro y trazar una perspectiva de conjunto.

Sin embargo, a juicio del Comité, es importante prepararse de antemano para hacer frente al riesgo que corre el conjunto de estos esfuerzos de quedarse en una iniciativa tomada en la cumbre, con todas las implicaciones que tendrá semejante situación para sus posibilidades de éxito.

En cuanto a la transición de la situación actual a la sociedad cognitiva, el desafío más importante consiste, desde el punto de vista del Comité, en garantizar, en la medida de lo posible, la participación activa de cada europeo en el conjunto de los trabajos y procedimientos de esta transición.

Por lo tanto, antes de iniciar el diálogo, sería conveniente poner en marcha acciones destinadas a esclarecer el problema en el seno de la sociedad. Esto puede realizarse por medio de varias posibilidades y diferentes actores, pero siempre bajo la responsabilidad fundamental de la Comisión. Estas iniciativas pueden emprenderse a través de:

- las organizaciones que velan por los intereses de los interlocutores sociales, que pueden afectar directamente a sus miembros;
- los centros de enseñanza, de todos los niveles y de toda índole que, independientemente de la relación específica y continua que mantienen con sus alumnos, también pueden influir en el entorno familiar de los mismos;
- las diversas ONG, particularmente las que están vinculadas a la educación y la formación;

- los medios de comunicación que, no obstante, deberían utilizar los métodos y los medios seleccionados y precisados por la Comisión o sus representantes.

El Comité estima que una acción comunitaria de esta amplitud y extensión puede constituir un cuarto choque motor. Esta acción podrá tener un impacto sobre la sociedad europea, disipar la confusión que impera en la actualidad, preparar el progreso de la transición y trazar el camino que deberán seguir los ciudadanos para adaptarse a las nuevas condiciones de la evolución hacia la sociedad cognitiva.

3.1.2. La concreción del planteamiento mencionado más arriba es una obligación fundamental de la UE con respecto a sus ciudadanos y, además, constituye un requisito esencial de la participación de los europeos en la puesta en práctica de las políticas.

La exclusión es un riesgo que se cierne de forma general sobre todos los ignorantes o, en última instancia, sobre todas aquellas personas que no tienen la posibilidad de acceder al saber. La Europa del año 2000 tiene la obligación de facilitar este acceso a sus ciudadanos.

3.1.3. El Comité está de acuerdo con el planteamiento de la Comisión en lo tocante al problema de la cultura general de los ciudadanos.

El Comité estima que al adquirir un alto nivel de cultura general se eliminan los riesgos de dependencia, aislamiento y enajenación.

Además, a su juicio, las personas dotadas de un alto nivel de cultura general están mejor capacitadas para captar el significado de las cosas, cuestionar soluciones estereotipadas o simplistas, aclarar la información y verificar su fiabilidad. Las personas cultas son capaces de comprender situaciones complejas y encontrar las respuestas más adecuadas a problemas difíciles o, en pocas palabras, actuar y colaborar con suficiente creatividad para concebir productos competitivos y de calidad.

3.1.4. El Comité estima que el Libro Blanco sobre la educación y la formación no examina directa y suficientemente los sistemas educativos actuales.

Independientemente de las diferencias entre un Estado miembro y otro, el Comité opina que estos sistemas, en su mayoría muy parecidos, padecen de rigidez.

Dado su actual funcionamiento, los establecimientos de enseñanza general requieren, en particular, acciones inmediatas encaminadas a modificar en lo esencial su planteamiento y su orientación con arreglo al camino trazado por el Libro Blanco.

A juicio del Comité, la acción que debe emprender la Comisión no debe tener por objeto homogeneizar los sistemas educativos de los Estados miembros —su

diversidad constituye, por el contrario, una fuente de riqueza que merece ser conservada— sino, en este estadio, animar a los Estados miembros a replantearse los objetivos de sus sistemas educativos y modernizar los medios que tienen a su disposición.

3.1.4.1. La UE podrá acercarse en mayor medida al ciudadano por medio de este tipo de intervención, compartiendo sus problemas específicos y sus preocupaciones cotidianas.

3.2. *Segunda parte: Construir la sociedad cognitiva*

3.2.1. Aunque comparte el punto de vista de la Comisión por lo que se refiere a las razones que llevan a la construcción de la sociedad cognitiva, así como a las modalidades y al calendario de su realización, el Comité desea formular las observaciones que figuran a continuación.

3.2.2. Es fundamental comenzar la construcción de la sociedad cognitiva desde los primeros años, ya en la enseñanza preescolar. Por tanto, independientemente del carácter, la forma y el contenido de los programas y sus objetivos, el Comité estima que todos los centros de enseñanza y de formación deben también cumplir una función formativa, cultural y económica en su vecindad más cercana, su barrio y su entorno.

Este imperativo exige, entre otras cosas, que cada centro procure diversificar el marco y el contenido de sus actividades educativas a fin de que se ajusten a la realidad, es decir, a las aspiraciones y necesidades de su ámbito de aplicación económico y social. Asimismo, se supone que los interlocutores sociales, los demás actores socioeconómicos y las autoridades locales participarán plenamente, como corresponsables, en el funcionamiento y la financiación de los centros de educación y de formación.

En el contexto mencionado anteriormente, cabe señalar que la escuela concebida como instrumento educativo, cultural y económico de proximidad, será una escuela abierta a su entorno social y a la vida cotidiana, adaptada a las actividades económicas, atenta a las cuestiones culturales y dispuesta a crear las condiciones necesarias para la obtención de «know-how» y la adquisición del saber.

Por lo que se refiere a las responsabilidades, el respeto del principio de subsidiariedad no puede limitarse a los Estados miembros, sino que deberá ampliarse al nivel de las organizaciones sociales que se caracterizan por la existencia de componentes culturales y actividades económicas homogéneas o cuasihomogéneas.

Evidentemente, la observación precedente no menoscaba en nada a las razones que justifican la existencia y el desarrollo de una dimensión europea en materia de educación.

La fijación de las líneas maestras de las perspectivas educativas, la investigación a gran escala en la materia, y el desarrollo de los puntos de convergencia de la cultura europea, constituyen un ámbito de aplicación para esta dimensión y actuación europeas.

3.2.3. Independientemente del carácter, la forma y el fondo de los programas de los diferentes centros de enseñanza y sus objetivos, el Comité estima que la educación y la formación proporcionan servicios que benefician tanto al individuo como al conjunto de la sociedad, la economía y la cultura.

El conjunto del sistema educativo y formativo deberá proporcionar al individuo un equilibrio profesional y psicológico, ayudándole a captar rápidamente no sólo el significado exacto y la amplitud de los problemas, sino también el carácter y las consecuencias de las posturas que adopta y las acciones que plantea dentro y fuera de su grupo.

Los actuales sistemas educativos, con su estricto desarrollo cronológico y su sistema de referencia basado en la edad, ya no son capaces de ayudar a los ciudadanos a estar a la altura de las exigencias de la sociedad cognitiva y la economía.

Por lo tanto, es imprescindible que el individuo pueda beneficiarse de un acceso permanente a la educación y la formación, y para ello se requiere un nuevo enfoque para la cuestión, como el que proporciona la noción de la «educación y formación a lo largo de toda la vida».

3.2.4. El Comité acoge favorablemente la propuesta de la Comisión de proclamar 1996 «Año europeo de la educación y la formación permanentes».

El Comité estima que los debates que se desarrollan actualmente han despejado el panorama en el que se inscribe la noción de «educación y formación permanentes». Estas discusiones también han puesto de relieve la amplia gama de diferentes actuaciones en la materia, que dependen, siempre con el debido respeto al principio de subsidiariedad, del nivel local, nacional y europeo, o implican diferentes niveles de cooperación entre la Unión Europea y los Estados miembros.

Estos debates sobre la educación y la formación permanentes han contribuido a realizar y clasificar los principios fundamentales que se exponen a continuación.

3.2.4.1. El principio de adaptabilidad

Según este principio, la educación y la formación permanentes tienen por objeto adaptar a los ciudadanos a las condiciones de vida modernas, caracterizadas por cambios continuos, y permitir que cada cual adquiera, recuerde, revalorice y complete sus conocimientos y competencias.

3.2.4.2. El principio de movilidad

La capacidad de los ciudadanos para compaginar el trabajo con la educación o la formación a lo largo de toda su vida sin restricciones ni límites, constituye otro principio fundamental de la educación y la formación permanentes.

También es preciso incluir bajo este principio la capacidad que deberá adquirir el ciudadano para encontrar vías de acceso entre los diferentes niveles, o los diferentes sistemas educativos, para brindarle la oportunidad de proseguir sus estudios siempre que desee hacerlo.

3.2.4.3. El principio de globalidad

En virtud de este principio, la educación y la formación permanentes no están limitadas a la enseñanza de adultos, ya que abarcan e integran a todas las fases educativas y a todos los tipos de educación y de formación.

La educación y la formación permanentes, que tienen por finalidad última la realización individual y la preservación y mejora de la calidad de vida, constituyen incontestablemente un factor clave que facilitará la comunicación entre los diferentes niveles y sistemas de educación, y también entre la educación y la formación, por una parte, y la vida y la producción, por otra. En otras palabras, constituyen la primera puerta de acceso a la sociedad cognitiva.

3.2.4.4. El aprovechamiento del potencial humano en toda su extensión (el conjunto de los ciudadanos) y en toda su intensidad (las capacidades individuales) equivale fundamentalmente a una comprensión de la existencia y del ser humano con arreglo a nuevas dimensiones. El elemento —y el objetivo— primordial de este planteamiento consiste en liberar, cultivar y explotar conscientemente, durante el período más largo posible, la parte más importante del potencial del individuo.

Las condiciones previas para el éxito de una acción de estas características están vinculadas a la aceptación del concepto de escuela abierta por parte de la sociedad y su dinámica, y a la toma de conciencia de la necesidad de hacer inversiones en materia de educación y formación y en el ámbito de la adquisición de conocimientos.

3.2.4.5. El Comité también expresa su preocupación por la educación y la formación permanentes y formula brevemente las siguientes observaciones.

- El Comité estima que el progreso de la sociedad y la economía europeas están condicionados por la educación y la formación.
- El Comité considera que, en el marco del principio de subsidiariedad, la Unión Europea puede y debe desempeñar un papel esencial con el fin de establecer una concepción homogénea, por una parte, del carácter y el significado de la educación y la formación permanentes y, por otra, de los medios necesarios para garantizar su fomento.

Desde este punto de vista, es importante que la Comisión elabore programas pilotos y preste su apoyo a las iniciativas análogas desarrolladas a nivel local. Resulta igualmente necesario asegurarse de que los programas educativos se ajustan a la lógica de la formación permanente, y crear módulos de educación y de formación accesibles sobre la base de este planteamiento.

Por último, la Comisión debería estudiar y fomentar la utilización de las nuevas tecnologías de la comunicación en los sistemas de educación y de formación.

El Comité estima que el desarrollo de la educación y la formación permanentes presupone un cambio en la lógica de la enseñanza actual.

Además de dotar a los alumnos de una amplia formación general, el principal objetivo de la educación escolar debe consistir en permitir que se familiaricen con los sistemas de acceso al conocimiento y de adquisición del saber.

El principio pedagógico basado en la idea de «enseñar a aprender» constituye el fundamento de la educación y la formación permanentes; es posible y procede integrar este principio en la educación escolar.

Por último, el Comité estima que resulta indispensable modificar los vínculos actuales entre las inversiones y la educación y la formación.

Cabe señalar que en lo sucesivo las inversiones en capital humano serán primordiales y que de ellas dependen tanto nuestra supervivencia como la producción de riqueza.

En este contexto, las autoridades locales, los Estados miembros y las instituciones de la Unión Europea, deberán centrar su estrategia de inversión en la educación y la formación.

Las empresas también deberán desarrollar una estrategia de inversión en la educación, sobre todo por lo que se refiere al perfeccionamiento y la formación continua de su mano de obra.

Este planteamiento requiere la colaboración de los interlocutores sociales y el apoyo de los entes públicos, especialmente a través de ayudas a los programas emprendidos por las empresas en este ámbito.

3.2.5. Primer objetivo general: «Fomentar la adquisición de nuevos conocimientos»

Por lo que se refiere al primer objetivo general de la Comisión (fomentar la adquisición de nuevos conocimientos), el Comité formula las siguientes observaciones.

3.2.5.1. En primer lugar, el Comité está de acuerdo con la afirmación de que para alcanzar la sociedad cognitiva hay que fomentar la adquisición de nuevos conocimientos, tarea que corresponde en primer lugar a los Estados miembros, en el marco de las orientaciones de la primera parte del Libro Blanco.

Por otra parte, el Comité señala que la adquisición de conocimientos y, en términos más generales, la enseñanza, constituyen un derecho fundamental del individuo, y que la sociedad tiene la obligación de organizar un marco educativo y formativo en beneficio de las personas que la componen.

Según este razonamiento, los esfuerzos de la Comunidad por reforzar o apoyar las correspondientes iniciativas nacionales sólo pueden limitarse cuando estas iniciativas tengan un coste económico excesivo o pertenezcan al ámbito cultural.

Por consiguiente, se han abierto las perspectivas del componente europeo de la educación, en la medida en que su aceptación dependerá de la continuidad de los progresos realizados paso a paso y de la capacidad de las propuestas que deberán satisfacer las necesidades reales y colmar las lagunas de los sistemas educativos de los Estados miembros. (El uso de medios electrónicos en lugar de medios impresos únicamente podría compensar dichos costes).

3.2.5.2. La Comisión ha obrado de manera razonable y acertada al animar a los Estados miembros a proceder a la creación de «centros de recursos del conocimiento» y «nuevos modos de reconocimiento de las competencias, más allá del diploma y de la formación inicial», y al propugnar el apoyo a la movilidad y la introducción de nuevas tecnologías de la comunicación al servicio de la educación.

No obstante, estas recomendaciones se verían reforzadas por la inclusión de una referencia a la necesidad de aumentar las inversiones en el ámbito de la educación, partiendo del concepto de que siempre se trata de una educación y una formación de calidad dirigidas a todos los ciudadanos.

3.2.5.3. En cuanto a las acciones propuestas por la Comisión a escala europea, el Comité formula las siguientes observaciones.

3.2.5.3.1. En primer lugar, el Comité considera que el problema del reconocimiento de las competencias requiere otro planteamiento de carácter sencillo y moderno.

Asimismo, el Comité admite la idea de crear un proceso europeo, y la preocupación de permitir en consecuencia, sobre una base voluntaria, una acreditación de las competencias del individuo que, evidentemente, sería válida durante toda su vida.

No obstante, el Comité toma nota de que conviene ser prudente por lo que se refiere a las cuestiones relacionadas con los conocimientos, las competencias y sus vínculos, y con los sistemas mediante los cuales se reconocen y se validan.

Estos procesos, cuyo objetivo consiste en cotejar los conocimientos y las competencias validadas, deberían arrojar resultados concretos y substanciales. La idea podrá aprobarse oficialmente por medio del cumplimiento de esta condición y sólo podrá dar un impulso a la instauración de la sociedad cognitiva cuando sea aprobada.

No se trata de proporcionar una vía de inserción a varios millares de ciudadanos europeos según la lógica de la instauración de la sociedad del conocimiento y de la adquisición de competencias independientemente de los sistemas existentes, sino de saber cómo orientar en esta dirección a la mayoría de la población, que en última instancia determinará el éxito o el fracaso de esta sociedad cognitiva.

A los interlocutores sociales les corresponde desempeñar un papel fundamental tanto en el procedimiento de reconocimiento de las competencias como en el desarrollo de las condiciones necesarias para la instauración de la sociedad cognitiva.

3.2.5.3.2. La experiencia adquirida hasta el momento en materia de movilidad de los alumnos de enseñanza secundaria y de los estudiantes universitarios, en el marco del programa ERASMUS, ha demostrado las enormes ventajas que aporta la movilidad. Al desplazarse y residir en diferentes Estados miembros, el alumno o el estudiante asimila prácticas, conocimientos e ideas nuevas para afrontar los problemas de su propio país, forjando un acercamiento transcultural de Europa y su sociedad.

En este contexto, el Comité estima que la movilidad de los alumnos y estudiantes sólo puede limitarse en función de imperativos económicos.

El Comité acoge favorablemente las propuestas de la Comisión en la materia y hace las siguientes sugerencias a fin de completarlas:

- examinar si puede considerarse la posibilidad de aumentar el número de estudiantes que participa en los programas correspondientes, por medio de la concesión de mayores recursos o una valorización más adecuada de los recursos existentes;
- desarrollar un programa específico de movilidad en el ámbito de la formación profesional y el aprendizaje.

3.2.5.4. Por lo que se refiere a los «programas educativos multimedia», el Comité estima que ha llegado el momento de que el conjunto de la Comunidad supere los obstáculos que lógicamente existen y se dedique a tomar decisiones para:

- manifestar la voluntad de obtener instrumentos educativos multimedia de origen europeo;
- superar las dificultades ocasionadas por la diversidad cultural y lingüística de Europa (procurando no perjudicarla);
- determinar el sistema de selección de las empresas encargadas de materializar todo este esfuerzo;
- proporcionar a los enseñantes una formación complementaria en materia de nuevas tecnologías, que les permita explotarlas y enseñarlas.

3.2.6. Segundo objetivo general: «Acercar la escuela a la empresa»

El Comité formula las siguientes observaciones por lo que se refiere al segundo objetivo de la Comisión (acercamiento de la escuela a la empresa).

3.2.6.1. El Comité considera que el vínculo entre la escuela y la producción, o la empresa, constituye una cuestión primordial y uno de los factores esenciales del que depende el advenimiento de la sociedad cognitiva.

Este vínculo no puede ser de carácter unilateral. De acuerdo con los argumentos esgrimidos en el punto

3.1.1, este vínculo puede y debe adoptar la forma de una dialéctica, con todo lo positivo que puede implicar tanto para las escuelas como las empresas.

Debido a su dimensión y a su actuación fundamental a nivel local, las PYME están especialmente llamadas a ser conscientes de la importancia que reviste una educación de gran calidad para el proceso de fabricación, la excelencia y la competitividad de sus productos.

En otras palabras, es preciso que las PYME comprendan que les interesa que la fuente que les proporciona su mano de obra sea de gran calidad y, por consiguiente, se den cuenta de la necesidad de invertir de forma más general en la educación.

3.2.6.2. En el contexto de los problemas relacionados con el acercamiento de la escuela a la empresa, el Comité considera oportuno subrayar nuevamente la importancia que otorga a la revalorización del conjunto de la educación y la formación profesional.

El Comité estima que la educación y la formación profesional deben ser considerados como complemento de otros sistemas educativos.

Para llevar a cabo la tarea de insertar a los jóvenes en el mercado de trabajo, sin sobresaltos, en lo sucesivo será necesario combinar, según el caso, una buena cultura general con una orientación profesional, una educación y una formación profesional iniciales de alto nivel con un aprendizaje, mientras que la educación y la formación permanentes condicionan la capacidad de los trabajadores para acometer los retos de la modernización continua del trabajo y la producción.

3.2.6.2.1. La revalorización de la formación profesional depende de las siguientes medidas:

- mejorar los sistemas de seguimiento y de orientación de los jóvenes a lo largo de su formación inicial;
- desarrollar entre los alumnos un espíritu de grupo y de colaboración para alcanzar objetivos comunes;
- informar sistemáticamente tanto a los educadores como a los alumnos sobre la evolución de las empresas e integrar asignaturas como la «creación de empresas» y «cultura empresarial» en los programas de los centros de enseñanza;
- desarrollar la capacidad de los centros de enseñanza y de formación profesional para cooperar con las empresas en general y en especial de su región (interlocutores sociales) en la elaboración y el desarrollo conjunto de programas y acciones de formación interna destinados a sus trabajadores;
- procurar que los centros de enseñanza estén capacitados para garantizar, por medio de programas específicos, la educación y la formación de los diferentes niveles ejecutivos de las empresas;

— permitir el desarrollo de la movilidad y los intercambios, especialmente los transfronterizos, de alumnos y estudiantes de diferentes regiones de la UE;

— proporcionar a los centros de enseñanza y de formación profesional los medios necesarios para acceder a las fuentes de información para que puedan seguir la evolución de los circuitos laborales, del saber y de la tecnología.

3.2.6.2.2. Por lo que se refiere a los esfuerzos por mejorar y poner en práctica las medidas que serán incluidas finalmente en el Libro Blanco, el Comité estima que es importante garantizar la participación del Centro Europeo para el Desarrollo de la Formación Profesional (CEDEFOP).

3.2.6.3. Sin duda alguna, el aprendizaje y la formación en alternancia también constituyen instrumentos esenciales para acercar la escuela a la empresa, y deben ser fomentados, modernizados y puestos de relieve a escala europea en concertación con los Estados miembros y los interlocutores sociales.

Con este fin, se impone:

- apoyar, por medio de diversos incentivos, las empresas que acepten y desarrollen el aprendizaje y la formación profesional de los miembros de su plantilla;
- fomentar y consolidar la cooperación entre escuelas y empresas en un espíritu de acercamiento y reciprocidad;
- favorecer las acciones de cooperación regional transfronteriza en la materia.

3.2.6.4. Por último, el Comité considera que es importante reforzar y desarrollar los vínculos entre las escuelas y las empresas con la participación de los interlocutores sociales y bajo su responsabilidad compartida.

La educación y la formación pueden y deben ser ámbitos de consenso social, que no dan cabida a ningún tipo de antagonismo.

3.2.7. Tercer objetivo general: «Luchar contra la exclusión»

Con este tercer objetivo general, la Comisión propone luchar contra la amenaza de la marginación que se cierne sobre grandes capas de la población debido a su exclusión, diversas razones, el sistema educativo y el mercado de trabajo.

Esta propuesta prevé las siguientes acciones:

- las «escuelas de la segunda oportunidad»;
- el «servicio voluntario europeo».

3.2.7.1. El Comité opina que la Comisión ha acertado en promover la idea de que es preciso dar una segunda oportunidad de inserción social a los jóvenes excluidos del sistema educativo o a punto de serlo. El CES subraya el derecho de los niños al conocimiento y la cultura.

Las «escuelas de la segunda oportunidad» constituyen incontestablemente una buena solución, sobre todo según el modelo propugnado por la Comisión, en las condiciones por las que se rige su funcionamiento.

Sin embargo, esta iniciativa sólo constituye un paliativo y deberá ser presentada como tal. En otras palabras, incumbe a la «escuela de la primera oportunidad» no excluir a los jóvenes y proporcionarles una formación, general y especializada, de carácter adecuado y completo.

En este contexto, el Comité estima que ha llegado la hora de aumentar de forma significativa la importancia de la educación en su conjunto y proceder a una revalorización general y substancial de las condiciones de funcionamiento de las escuelas. Con este fin, en pocas palabras, se imponen las siguientes medidas:

- reforzar y estrechar los vínculos entre la escuela y la familia;
- mejorar la formación de los docentes, su perfeccionamiento profesional, la valorización de su trabajo y sus retribución;
- ofrecer mejores condiciones de trabajo, reducir el número de alumnos por profesor, poner a su disposición locales más apropiados para las clases y el aprendizaje;
- modernizar los programas, los instrumentos (sobre todo a través del desarrollo de los sistemas integrados de bibliotecas y los métodos educativos, explotando el potencial didáctico de las nuevas tecnologías y la informática;
- garantizar un apoyo en el interior de la escuela a los alumnos incapacitados y menos aventajados, a través de profesores que les proporcionen una ayuda específica o general en el marco escolar.

3.2.7.2. En el contexto actual, las «escuelas de la segunda oportunidad» —que, como ya se ha señalado, forman parte de un programa piloto— pueden constituir un medio para la inserción o la reinserción de todos los jóvenes que se han visto desplazados por las circunstancias a los márgenes del sistema educativo y, por consiguiente, de los circuitos laborales. No obstante, es preciso asegurarse de que el objetivo fundamental de los centros consista en reintegrar a los jóvenes en la estructura social sin convertirse en guetos, o escuelas que generan la exclusión.

El Comité apoya, en principio, la idea de las «escuelas de la segunda oportunidad» pero formulando las observaciones siguientes:

- Los programas y el modo de funcionamiento de estas escuelas deberán ser esencialmente responsabilidad de la sociedad local (autoridades locales, interlocutores sociales, ONG diversas).
- La evaluación de sus resultados deberá efectuarse con la participación de representantes del sistema educativo oficial del Estado miembro en el que están instaladas y, por supuesto, con representantes de la UE.
- En la medida de lo posible, la financiación de estas escuelas estará repartida entre los poderes locales, los Estados miembros y la UE según las circunstancias y de manera proporcional a la capacidad económica objetiva de cada parte.
- Una vez que se hayan llegado a acuerdos de cooperación entre una escuela y una empresa determinada, independientemente de que se trate de una empresa grande, mediana o pequeña, se sobrentiende que dicha empresa deberá tomar parte en la financiación de la escuela y en la elaboración del proyecto y evaluación de los resultados.

3.2.7.3. El sistema escolar tiene que ser lo suficientemente flexible como para brindar otra oportunidad a los que regresan a él cuando aún son jóvenes. El Comité quiere resaltar que, para evitar el desempleo y la exclusión debidos a un nivel de educación básica insuficiente o anticuado, es necesaria una segunda oportunidad para los adultos con un bajo nivel de educación.

3.2.7.4. En relación con el desarrollo de un «servicio voluntario europeo», el Comité apoya las propuestas de la Comisión y remite a la postura que ha expresado recientemente en su dictamen sobre el «Servicio voluntario europeo para los jóvenes»⁽¹⁾.

3.2.8. Cuarto objetivo general: «Hablar tres lenguas comunitarias»

La comunicación lingüística entre los europeos es, sin duda, un problema que exige tomar medidas.

Además, la diversidad lingüística de Europa representa un tesoro inestimable, en especial desde el punto de vista de la cultura, que conviene preservar y hacer que dé frutos.

El objetivo que se ha propuesto la Comisión de poner a los ciudadanos europeos en situación de poderse

(1) Doc. CES 400/96.

comunicar en dos lenguas europeas distintas de la materna es primordial, pero muy ambicioso.

3.2.8.1. El Comité aprueba el objetivo de que todos los ciudadanos europeos dominen dos lenguas comunitarias además de la materna.

Sin embargo, el Comité se inclina más por la tesis que propugna la iniciación del estudio de la primera lengua extranjera en la enseñanza primaria y de la segunda lengua extranjera en la enseñanza secundaria.

En el marco de los acuerdos para la protección de las lenguas europeas minoritarias, el Comité está también de acuerdo en fomentar el uso de la primera lengua extranjera como lengua vehicular de determinadas materias de secundaria.

3.2.8.2. El Comité considera que el aprendizaje de las lenguas comunitarias no debe estar confinado a la enseñanza obligatoria. En todo momento se deben dar posibilidades de acceso a programas de perfeccionamiento y aprendizaje de las lenguas extranjeras.

Desde esta perspectiva, la educación y la formación continua así como una política de estímulo pueden ser los instrumentos susceptibles de ser utilizados para ello.

La enseñanza y el conocimiento de tres lenguas comunitarias deben inscribirse en el marco más general de un enfoque intercultural y multicultural de la educación.

Se puede contribuir eficazmente al aprendizaje de tres lenguas comunitarias reforzando la enseñanza de las lenguas extranjeras a los hijos de los europeos residentes fuera de su país de origen.

3.2.8.3. Sumándose a las acciones concretas propuestas por la Comisión en favor del apoyo comunitario a estos esfuerzos, el Comité considera, en todo caso, que es conveniente la investigación sistemática de nuevos métodos de enseñanza de las lenguas extranjeras que hagan este proceso más accesible y más atractivo para los individuos.

El Comité exhorta a la Comisión a desempeñar el papel que le corresponde en este sentido, bien tomando ella misma iniciativas en la materia, o bien apoyando las de otros agentes.

3.2.8.4. Independientemente de las consideraciones arriba citadas, el Comité estima que la solución del problema de la comunicación lingüística entre los europeos habrá que buscarla también en el campo tecnológico.

La Comisión deberá tomar a este respecto la iniciativa de explorar las potencialidades tecnológicas y científicas existentes y las perspectivas que aportan para la solución del problema por medios tecnológicos.

3.2.9. Quinto objetivo general: «Conceder la misma importancia a la inversión en equipamiento y a la inversión en formación»

Este objetivo es, sin duda, el más lejano y el más difícil de lograr. Para ello es necesario modificar esquemas

mentales seculares y revisar el modo de enfocar el problema en su conjunto.

El Comité coincide con la Comisión en la necesidad de una política distinta de inversiones en conocimientos o en competencias, pero quiere subrayar los puntos siguientes:

3.2.9.1. El Comité considera que estimular y ayudar a los individuos, jóvenes o adultos, activos o no, a invertir permanentemente en conocimientos y competencias constituye una prerrogativa fundamental de los Estados miembros así como de la UE.

Para facilitar el cumplimiento de esta misión, los Estados miembros deberán añadir algunos incentivos a las sumas que los individuos invierten en este terreno, mientras que la UE deberá participar apoyando las diversas iniciativas tomadas en la materia, determinando, valorando y difundiendo los incentivos que considere más eficaces y esforzándose por armonizar los distintos sistemas.

3.2.9.2. El Comité considera también que desde el punto de vista de las empresas, y para favorecer la competitividad de sus productos, éstas tienen una gran responsabilidad en la revisión del tema de las inversiones en materia de investigación, conocimientos y competencias.

El Comité insta en particular a las empresas a que consagren de manera duradera un lugar prioritario al desarrollo de la formación del personal y a que inviertan en investigación, conocimientos y competencias, evitando recurrir a la solución más fácil consistente en recortar los gastos que tienen asignados.

El Comité comparte la opinión de la Comisión cuando afirma que procede «tratar parte de los gastos de formación y de los salarios durante el período de formación como inmobilizaciones incorpóreas amortizables, y transferirlos a la cuenta del balance».

3.2.9.3. El Comité considera necesario que los Estados miembros consideren la inversión en educación y formación como una de sus prioridades de primer rango.

Conviene invertir la política seguida hasta ahora que hace depender los recursos dedicados a investigación, educación y formación de la incierta evolución de la coyuntura económica.

3.2.9.4. Por último el Comité opina que la UE, en general, y la Comisión, en particular, desempeñan un papel muy importante en el logro del quinto objetivo.

Este papel consiste en resaltar la necesidad de una política global, integrada y continua de inversiones en conocimientos y competencias.

Consiste también en detectar, catalogar y explotar todos los elementos que confieren a los conocimientos y las competencias la importancia, el contenido y el valor que actualmente poseen.

Consiste por último en coordinar los esfuerzos desplegados para modificar la concepción fundamental de la sociedad sobre este punto que concibe y considera la educación únicamente como formación general, la formación profesional como formación inicial y la inversión en conocimientos y competencias como una obligación social aplicable únicamente a los jóvenes y siempre dentro de plazos muy precisos.

3.2.10. El Comité estima que será difícil lograr el objetivo fundamental enunciado en el Libro Blanco, y también los objetivos puntuales que este Libro Blanco propone en materia de educación y formación.

Con todo, lo que está en juego es la pervivencia de Europa como entidad económica y como noción histórica para la continuación de la humanidad y de la sociedad, de ahí la necesidad incontestable de conseguir dichos objetivos.

El debate debe seguir centrándose, pues, en la búsqueda de las vías más fáciles y rápidas para llegar a la realización concreta de estos objetivos, si es posible, para todos los ciudadanos europeos. El Comité intenta y se compromete a estar siempre presente en este debate.

4. Conclusiones

4.1. El Libro Blanco sobre la educación y la formación constituye, incontestablemente, la base y el punto de partida de la búsqueda global y multiforme del camino que emprenderá Europa en el comienzo del siglo XXI.

A este respecto, el Comité considera que el desarrollo y la modernización de la enseñanza y la formación son una condición *sine qua non* para un progreso más general de la vida económica, social y cultural de la Unión Europea. En consecuencia, se establece un vínculo de proporcionalidad, por una parte, entre el objetivo declarado de crecimiento, competitividad y empleo y, por otra, el nivel de las inversiones efectuadas en el ámbito de la enseñanza y la formación.

4.2. Independientemente de la cuestión de las inversiones y siempre en relación con los artículos correspondientes del Tratado y el principio de subsidiariedad, el Comité estima que la amplitud del problema y el carácter vital de los consiguientes imperativos exigen medidas prudentes y decisiones muy meditadas.

Es preciso tener presente que las decisiones que se toman en la actualidad en materia de educación y formación son decisivas ya que determinarán, durante los próximos veinte años, el modo de pensar de los europeos, su

concepto de la vida y del ser humano, así como su sistema de valores. En otras palabras, nuestro potencial de supervivencia dependerá, en resumidas cuentas, de estas medidas y de nuestra capacidad para ser competitivos.

4.3. En el contexto del planteamiento expuesto anteriormente, el Comité estima que la transición hacia la sociedad cognitiva incumbe, en general, al conjunto de la sociedad europea y, en particular, a cada uno de los ciudadanos europeos.

Por consiguiente, el Comité hace hincapié en:

- la necesidad de evidenciar el problema a nivel de la sociedad, entablando un diálogo en el marco de acciones concretas;
- la creación de las condiciones necesarias para una participación substancial de los ciudadanos en todo el proceso;
- la búsqueda de acuerdos sobre las cuestiones de principio, así como la fijación de los objetivos intermedios de la sociedad cognitiva y la forma de alcanzarlos.

4.4. Entre las cuestiones de principio relativas a la instrucción, la educación y la formación, figuran las siguientes opciones:

- elegir entre la vía de la selección y la de la educación y la formación de alta calidad para todos y a lo largo de toda la vida; a este respecto, el Comité optaría por la segunda vía;
- decidir quién asumirá el coste de la educación y la formación y de qué forma; por lo que a esto se refiere, el Comité hace hincapié en que, desde su punto de vista, la educación y la formación constituyen un patrimonio en relación con el cual toda sociedad democrática tiene la obligación de procurar que se beneficie el conjunto de sus ciudadanos, sin ninguna excepción;
- el debate sobre el lugar que deben ocupar, en los programas y en el contenido de los estudios, los valores humanos, la necesidad de desarrollar la consciencia democrática y social de los alumnos, procurando inculcarles valores como la tolerancia y la solidaridad hacia los demás y, en particular, hacia los más débiles, así como el reconocimiento y la aceptación de la diversidad humana, ya sea en relación con la edad, el color de la piel, la raza, el sexo, la religión o la ideología. A este respecto, el Comité también se pronuncia a favor de un planteamiento positivo.

4.5. Por lo que se refiere a los objetivos y las acciones que propone el Libro Blanco con el fin de edificar la sociedad cognitiva, el Comité hace, para concluir, las siguientes observaciones:

- El Comité estima que los cinco objetivos enunciados en el Libro Blanco desempeñan un papel clave en la construcción de la sociedad cognitiva. Sin embargo, advierte que convendría añadir un nuevo objetivo cuya importancia también es fundamental, a saber, el de la dimensión humana de la sociedad cognitiva.
- El Comité considera que las medidas propuestas en la materia a nivel europeo son importantes, pero carecen de efecto en relación con los objetivos fijados, sobre todo cuando no están vinculadas a una contrapartida financiera concreta.

— En todo caso, el Comité considera que a través del Libro Blanco sobre la educación y la formación, la Comisión aporta una contribución positiva y significativa desde el punto de vista de la Unión Europea. El Libro Blanco dependerá en lo sucesivo tanto de las fuerzas comprometidas e implicadas en la construcción de la Unión Europea como de la sociedad del conocimiento para constituir no sólo

un texto de referencia por el que se guían las esperanzas de los ciudadanos europeos de hoy en día, sino también un documento que aporta respuestas a las exigencias del nuevo mundo que se está edificando día tras día al ritmo de los avances tecnológicos y científicos, del desarrollo de la sociedad del conocimiento y de la modernización de la economía.

Bruselas, el 10 de julio de 1996.

El Presidente

del Comité Económico y Social

Carlos FERRER

Dictamen del Comité Económico y Social sobre la «Propuesta de Decisión del Consejo por la que se modifica la Decisión 93/246/CEE de 29 de abril de 1993 por la que se adopta la segunda fase del programa de cooperación transeuropea en materia de educación superior (TEMPUS II) (1994-1998)»

(96/C 295/06)

El 1 de julio de 1996, de conformidad con el artículo 118 A del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea, el Consejo decidió consultar al Comité Económico y Social sobre la propuesta mencionada.

La Sección de Asuntos Sociales, Familia, Educación y Cultura, encargada de preparar los trabajos en este asunto, aprobó su dictamen el 20 de junio de 1996 (Ponente: Sr. Panero Flórez).

En su 337º Pleno de los días 10 y 11 de julio de 1996 (sesión del 10 de julio de 1996), el Comité Económico y Social ha aprobado por 98 votos a favor, 1 en contra y 3 abstenciones el presente dictamen.

1. Antecedentes

1.1. TEMPUS surge como resultado de la petición que el Consejo Europeo de Estrasburgo de diciembre de 1989 realiza a la Comisión para que presente una serie de medidas a adoptar en materia de enseñanza superior con objeto de apoyar el proceso de reformas en los países de Europa central y oriental.

En consecuencia, el 7 de mayo de 1990, el Consejo adopta la Decisión 90/233/CEE por la que se crea el Programa TEMPUS de movilidad transeuropea en materia de estudios universitarios.

1.2. Los objetivos generales del Programa pretendían fundamentalmente:

- facilitar la coordinación en los intercambios de profesores y estudiantes universitarios entre los países comunitarios y los del centro y este de Europa;
- contribuir a mejorar la formación en estos países y la cooperación con los comunitarios;

- incrementar el aprendizaje de lenguas comunitarias en los países mencionados y viceversa en los países comunitarios;
- facilitar a los estudiantes de dichos países periodos de formación en universidades o empresas de la Comunidad;
- facilitar esta misma oportunidad recíproca a los estudiantes de los países miembros de la Comunidad;
- fomentar el intercambio de estudiantes y profesores.

1.3. Atendiendo a lo establecido en el artículo 1 de la citada Decisión que determinaba una fase piloto de tres años, y en cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 11 de la misma, la Comisión presentó una propuesta de Decisión del Consejo por la que se adoptaba la segunda fase del programa de cooperación transeuropea en materia de educación superior TEMPUS II.

1.4. La propuesta fue sometida a consulta del Comité Económico y Social. El Pleno del Comité de 27 de enero de 1993 aprobó el correspondiente dictamen por unanimidad de sus miembros ⁽¹⁾.

1.5. Las observaciones emitidas por el Comité en su dictamen pueden ser resumidas en los siguientes aspectos esenciales:

1.5.1. Generales

- apoyo a la ampliación a los Estados independientes de la antigua Unión Soviética;
- importancia de centrar las actuaciones en los Proyectos Europeos Conjuntos;
- importancia del aspecto ascendente del programa, incorporándolo a estrategias nacionales precisas;
- establecimiento de cauces de mayor coordinación entre los países destinatarios del programa y la Comisión;
- necesidad de promover la publicación de un vademécum interservicios de TEMPUS;
- dar mayor relieve a la colaboración de los interlocutores sociales para elaborar y evaluar proyectos;
- recomendar la creación de un comité de enlace CES con los países destinatarios del Programa;
- celebrar la inclusión de empresas al mismo, recomendando que éstas y los interlocutores sociales amplíen su participación en el Programa.

1.5.2. Específicos

- mayor definición de las prioridades y filtraje previo de las solicitudes en virtud de aquéllas;
- equilibrio lingüístico más amplio en los criterios de selección;
- los proyectos de calidad que sean rechazados por razones presupuestarias, deberán ser incluidos automáticamente en el siguiente periodo;
- definición clara por parte de los países destinatarios de las necesidades de reestructuración de la cualificación profesional y de la capacitación de la mano de obra, con mayor presencia de las empresas y los interlocutores sociales;
- mayor participación de las empresas en los proyectos superando la débil participación alcanzada en TEMPUS I. Compatibilizar lo que es la investigación básica con la cualificación que el mercado laboral exige a los profesionales;
- presencia de representantes empresariales en el Comité asesor de la Comisión;

— coordinación entre las oficinas nacionales de TEMPUS, COMETT y ERASMUS simplificando la aparición de proyectos diferentes;

— conseguir la transparencia de oportunidades y asegurar un marco informativo claro y completo que garantice el acceso al Programa.

1.6. El Consejo aprobó con fecha de 29 de abril de 1993 la Decisión por la que se adopta la segunda fase del programa de cooperación transeuropea en materia de educación superior TEMPUS II para el período 1994-1998 (Decisión 93/246/CEE) ⁽²⁾.

1.7. Los objetivos generales del Programa se estructuran de la siguiente forma:

- fomentar el desarrollo de los sistemas educativos superiores en los países beneficiarios de los programas PHARE y TACIS;
- prestar asistencia al desarrollo de programas académicos y planes de estudio en dichos países;
- prestar asistencia a la reforma de las estructuras y de la gestión de las instituciones universitarias;
- prestar asistencia al desarrollo de la formación especializada superior.

1.8. El artículo 11 de la referida Decisión, establece que la Comisión presentará antes del 30 de abril de 1996 un informe provisional con los resultados y evaluación del Programa y una propuesta, en su caso para continuar o adaptar TEMPUS II al período posterior al 1 de julio de 1998.

1.9. Emitido dicho informe y propuesta con fecha de 8 de mayo pasado en los documentos COM(96) 197 final y COM(96) 198 final, el Consejo consultó al Comité Económico y Social con objeto de que éste emita un dictamen sobre la propuesta de Decisión por la que se modifica la Decisión 93/246/CEE de 29 de abril de 1993 por la que se adopta la segunda fase del programa de cooperación transeuropea en materia de educación superior.

2. Valoración de las etapas previas a la propuesta de Decisión

2.1. La evolución seguida en las diferentes etapas del Programa puede ser considerada positiva por cuanto se ha producido un importante acercamiento entre los miembros de la Comunidad universitaria de los Estados miembros y los países destinatarios. Propiciar las reformas educativas demandadas por las universidades y el mercado laboral, y ayudar a la consecución de los cambios estructurales y de gestión que dichas reformas exigen, son indudables muestras de la efectiva adaptación que el Programa ha experimentado en el transcurso de su desarrollo.

⁽¹⁾ DO nº C 73 de 15. 3. 1993.

⁽²⁾ DO nº L 112 de 6. 5. 1993.

2.2. Las demandas de los países asociados aún presentando un amplio abanico de materias de interés, mantienen su coherencia centrándose en dos grandes líneas de actuación como son la reforma socioeconómica de los Estados y la profundización y consolidación de la democracia. En ese sentido es loable el esfuerzo de estos países por acortar la distancia que los separa de los países comunitarios.

2.3. TEMPUS ha evolucionado desde situaciones de interés básico de departamentos o facultades con poca implicación de las instituciones universitarias propiamente dichas, hasta dar paso a perspectivas más integradoras y descendentes en la búsqueda de proyectos que aporten soluciones integrales al sistema educativo superior de los países beneficiarios.

2.4. La presencia activa de las empresas participando en los proyectos parece hacerse más significativa. Entendamos que entre los objetivos que debe perseguir la enseñanza universitaria está el preparar a los profesionales de la mejor manera posible para integrarse en un mercado laboral que requiere unas respuestas de formación que el sistema educativo debe aportar.

2.5. Las observaciones realizadas por el Comité Económico y Social en el dictamen emitido previamente a la aprobación de la segunda fase del Programa tuvieron una repercusión limitada en la Decisión adoptada. La reforma socioeconómica de los países beneficiarios de los programas PHARE y TACIS requiere que los profesionales que prestan sus servicios en las empresas públicas y privadas de los mismos adquieran el grado de cualificación, capacitación y puesta al día de sus conocimientos que permitan dar respuesta a los retos que el mercado demanda de ellos. Los interlocutores sociales y las empresas son los agentes mejor situados para llegar a conocer en profundidad las necesidades reales de formación que el mercado laboral exige.

2.6. El período previo a la adhesión, en que se encuentran determinados países del centro y este de Europa, requiere efectivamente de la actualización de conocimientos y del aprendizaje por parte de los empleados públicos del contenido normativo del acervo comunitario. Es necesario que los organismos públicos de dichos países, a través de su sistema educativo superior, reformado y adaptado a las exigencias futuras, forme a su personal a fin de capacitarlo para las tareas que a medio plazo debe afrontar. En este plano no debemos olvidar que las directivas afectan a las empresas y a los procesos productivos en ellas desarrollados por lo que éstas deberán adaptarse en el período que se considere pertinente a las exigencias que implica la adhesión. Por tanto, las empresas y los interlocutores sociales en general pueden y deben aportar a TEMPUS un mayor esfuerzo, por lo que es necesario garantizar para su presencia.

3. Propuesta

La propuesta de modificación de la Decisión 93/246/CEE en líneas generales pretende lo siguiente:

3.1. Fomentar de acuerdo con los países beneficiarios de los programas PHARE y TACIS, la formación y la educación superior como sectores clave en la orientación positiva del proceso de reforma económica y social. Dentro de dichos programas, TEMPUS garantiza la continuidad de las medidas de apoyo a la reforma de los sistemas educativos y de formación superior de los países.

3.2. Encuadrar la formación y educación superior dentro de programas comunitarios específicos (LEONARDO y SOCRATES) en el proceso estratégico previo a la adhesión de determinados países del ámbito de aplicación de PHARE, tal y como se definió en el Consejo Europeo de Essen de diciembre de 1994.

3.3. Asegurar el desarrollo de la educación superior y la mejora de la cualificación profesional como instrumentos válidos para permitir la reforma económica que garantice la integración en el mercado interior de la Unión Europea de los países asociados.

3.4. Adaptar el programa a las necesidades específicas de cada uno de los países beneficiarios de los programas PHARE y TACIS, basándose en el diferente grado de desarrollo socioeconómico que presentan y en el proceso de consolidación de la democracia.

3.5. Favorecer el desarrollo de la cooperación científica, cultural y económica contribuyendo a la diversificación de la oferta de enseñanza y a la cooperación interuniversitaria.

3.6. Fortalecer aún más la concepción de Proyectos Europeos Comunes, basando claramente en ellos la actuación del Programa.

3.7. Propiciar el aspecto descendente del mismo, valorando positivamente la planificación estratégica que permita, desde una perspectiva amplia, reconocer las líneas de actuación que deben ser seguidas en cada país en busca del objetivo común último que involucra a todos los participantes.

Para ello el Anexo de la Propuesta de Decisión establece las diferentes formas en las que se basa la aplicación práctica del Programa, y que son:

- Proyectos Europeos Comunes, con una amplia gama de ayudas a actuaciones que garanticen:
 - la mejora de la gestión universitaria;
 - la mejora de los sistemas educativos, dotándolos de medios técnicos, material didáctico y adecuada metodología pedagógica;

- la adecuación de los estudios a las necesidades derivadas de la reforma socioeconómica, propiciando la creación de titulaciones y cursos acordes a la misma;
- la capacitación del profesorado para hacer frente a las nuevas exigencias.
- Medidas de carácter estructural y complementario, que apoyen los objetivos del Programa en cuanto a conseguir un mayor grado de fortalecimiento de los aspectos integradores y descendentes del mismo.
- Becas individuales, que promuevan la calidad, el desarrollo y la reestructuración de la enseñanza superior en los países asociados.

4. Observaciones

4.1. Generales

4.1.1. El tiempo transcurrido desde la aprobación del primer programa TEMPUS permite comprender la positiva evolución que para los países beneficiarios ha tenido. El Comité se congratula al comprobar cómo las actuaciones se han ido concretando en actividades que propician de manera decisiva la reforma social y económica en que estos países están inmersos, acercándolos de manera gradual a las bases que condicionan la integración en la Unión Europea.

Por tanto el Comité celebra la continuidad de TEMPUS y su evolución hacia objetivos concretos que redunden en la mejora de las condiciones socioeconómicas de los países beneficiarios.

4.1.2. El Comité comparte la opinión de establecer criterios diferentes, ante las diferentes situaciones en que se encuentran los países beneficiarios de los programas PHARE y TACIS. Los condicionantes internos derivados del desarrollo económico, social y político deben ser la clave que guíe la selección de los proyectos presentados. Los objetivos a corto plazo que se quieren alcanzar en cada Estado no son los mismos, en líneas generales, por lo que obviamente es apropiado establecer, como decíamos al inicio del párrafo, criterios diferentes atendiendo a circunstancias diferentes de cada Estado.

4.1.3. Los Proyectos Europeos Comunes deben seguir siendo la base sobre la que sustentar el Programa. La presencia de empresas en los mismos debe ser más valorada y propiciada en la selección de los proyectos presentados.

Dado que se trata de una modificación de la segunda fase de TEMPUS II en una evolución temporal positiva, sería considerado muy favorable, en la mejora del Programa, que se estableciera como criterio básico de selección la participación de empresas de los países beneficiarios. Esta participación debería venir acompañada ineludiblemente por la presencia en el proyecto de una empresa de la Unión Europea.

4.1.4. Compaginar los aspectos ascendentes y descendentes del Programa es necesario en esta fase. Dando por hecho que existe, en mayor o menor grado, una masa crítica en los países beneficiarios favorable a las acciones que se están emprendiendo, es necesario garantizar que las necesidades diversificadas que existen en las diferentes universidades y centros superiores de enseñanza, mantengan una línea coherente con las necesidades que el conjunto del Estado plantea en materia de enseñanza superior, formación especializada, formación permanente y reciclaje profesional.

Por ello el Comité insiste en demandar una coordinación cada vez más efectiva entre los países beneficiarios y la Comisión, favoreciendo esta actuación las oficinas nacionales de los programas implicados.

4.1.5. El Comité recomienda que se dé un papel de mayor protagonismo a los interlocutores sociales en la elaboración y evaluación de Proyectos Europeos Comunes. Dichos interlocutores, más cercanos a las necesidades de formación y cualificación del mercado laboral, permitirán, con su participación activa en el proceso, que las acciones que se emprendan redunden positivamente en adecuar la oferta formativa de los centros superiores a las demandas que el mercado realiza.

La participación minoritaria de los interlocutores sociales y la escasa presencia empresarial en los proyectos sólo puede dar como resultado que las necesidades de reestructuración de la enseñanza superior percibida por las universidades y sentida por las empresas y los profesionales no encuentren el lógico cauce de coincidencia al que debe abocar el proceso de reformas.

El Comité de enlace, recomendado por este Comité en su anterior dictamen al programa TEMPUS, daría mayor peso específico a los interlocutores sociales en el proceso de reestructuración.

4.1.6. El Comité entiende como prioritario el desarrollo de las reformas educativas sobre la base de la adecuación de las mismas a las necesidades de formación que presenten las empresas.

Los procesos productivos y la gestión empresarial en economías inmersas en cambios de gran magnitud e importancia requieren que los profesionales tengan acceso a unos medios de formación que les permita actualizar, reciclar y completar su formación. Asimismo, las nuevas generaciones de profesionales que accedan al mercado laboral tienen que tener una formación acorde con las necesidades del mismo.

La enseñanza superior debe garantizar a la sociedad la puesta a disposición de las empresas de profesionales con titulaciones y conocimientos en sintonía con la línea de desarrollo del país.

4.2. Específicas

4.2.1. La mejora de la calidad de la enseñanza superior y sus adecuación a las necesidades reales de los Estados beneficiarios de los programas PHARE y TACIS hace

necesario dar prioridad a los proyectos que conlleven la mejora de la gestión de las universidades.

La concienciación positiva de los profesores y estudiantes sobre el programa TEMPUS debe aunarse a la de los gestores de las instituciones universitarias, completando un círculo de complicidad imprescindible para conducir con éxito el Programa.

4.2.2. Los Estados que se encuentran inmersos en un proceso que ha de llevar a la adhesión precisan de profesionales con la formación suficiente para poner en marcha y gestionar las estructuras nuevas necesarias para la integración.

El Comité considera que TEMPUS debe favorecer, en los países que no puedan beneficiarse de los programas LEONARDO y SOCRATES, las condiciones que propicien la cualificación y capacitación profesional necesaria derivada de la aplicación del acervo comunitario. Las empresas, afectadas por las directivas comunitarias, deben tener capacidad de influir en las líneas orientadoras de la reforma educativa y en el desarrollo de los planes de estudio y cursos de tercer nivel y postgrado.

4.2.3. El Comité recomienda de nuevo la participación de un representante del mundo empresarial en el Comité asesor, según el artículo 6 de la Decisión 93/246/CEE. Reiteramos nuestra opinión de que esta presencia, unida a la de componentes del mundo académico, vertebraría de forma más coherente la opinión cualificada que la Comisión requiere.

4.2.4. La participación de las empresas de la Unión Europea y de los países beneficiarios de PHARE y TACIS ha sido ampliamente valorada, en la medida en que los interlocutores sociales se ven implicados en este proceso.

El Comité estima recomendable que los Proyectos Europeos Comunes incluyan no sólo y como mínimo una universidad de los países beneficiarios y otra de los Estados miembros, sino que esta participación se vea complementada necesariamente con la presencia de una empresa de cada uno de ellos. De esta manera el acercamiento del mundo laboral sería más evidente y la perspectiva formadora desde el punto de vista profesional quedaría más asegurada.

De igual forma esta vinculación cuatripartita, como mínimo, de los proyectos favorecería aún más los contactos profesionales entre los empresarios de la Unión Europea y de los países beneficiarios de los

programas PHARE y TACIS, constituyendo un nuevo y posible factor de impulso económico e integrador.

4.2.5. Es preciso exigir de los países destinatarios del Programa un esfuerzo que acreciente la cohesión nacional de sus instituciones educativas superiores y fomente la estrategia institucional necesaria que permita superar el excesivo individualismo de las instituciones universitarias, sin caer en nuevos modos de centralismo planificador superados respetando la necesaria autonomía de estos centros.

Este hecho unido a la priorización de necesidades y estrategias nacionales permitirá rentabilizar aún más los presupuestos dedicados al Programa.

4.2.6. Este mismo espíritu de rentabilidad presupuestaria aplicada a la rentabilidad socioeconómica del Programa y unido a la aplicación que en algunos países asociados pueden tener los programas LEONARDO y SOCRATES, lleva al Comité a recomendar la mayor y mejor coordinación de cuantos intervienen en la gestión de los programas. La Comisión y las Oficinas nacionales de los diferentes programas deben establecer mecanismos adecuados que posibiliten conducir estas iniciativas con eficacia y eficiencia.

4.2.7. La información de las posibilidades que ofrece TEMPUS y sus conexiones y puntos de contacto con otros programas comunitarios, unido a la necesidad de difundir los resultados de los proyectos realizados, son dos apoyos importantes que el Comité desea destacar, por lo que recomienda que se haga el mayor esfuerzo para que ambos aspectos sean tratados con la importancia que merecen.

El Comité desea destacar, asimismo, que la transparencia sobre las oportunidades que se ofrecen a las universidades y empresas debe prevalecer de manera que todos tengan acceso al Programa, integrando éste y los demás programas en un desarrollo informativo que las nuevas vías informáticas pueden poner al alcance de cualquier posible participante.

4.2.8. Por último, el Comité desea poner de manifiesto su interés y aceptación de iniciativas como TEMPUS, congratulándose de su continuidad en el tiempo. El desarrollo socioeconómico y la consolidación de los valores democráticos tiene un seguro soporte sobre un sistema educativo que sea capaz de proporcionar a los ciudadanos mayores cotas de conocimiento y libertad personal. Cualquier iniciativa que acerque a los países asociados o en vías de asociación a los postulados y valores reseñados serán siempre bien recibidos.

Bruselas, el 10 de julio de 1996.

El Presidente
del Comité Económico y Social
Carlos FERRER

Dictamen del Comité Económico y Social sobre la «Propuesta de Reglamento (CE) del Consejo por el que se modifican, en favor de los titulares de prestaciones de jubilación anticipada, el Reglamento (CEE) nº 1408/71, relativo a la aplicación de los regímenes de seguridad social a los trabajadores por cuenta ajena, a los trabajadores por cuenta propia y a los miembros de sus familias que se desplazan dentro de la Comunidad, y el Reglamento (CEE) nº 574/72 por el que se establecen las modalidades de aplicación del Reglamento (CEE) nº 1408/71»⁽¹⁾

(96/C 295/07)

El 8 de febrero de 1996, 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.

La Sección de Asuntos Sociales, Familia, Educación y Cultura, encargada de preparar los trabajos en este asunto, aprobó su dictamen el 20 de junio de 1996 (Ponente: Sr. Chevalier).

En su 337º Pleno de los días 10 y 11 de julio de 1996 (sesión del 10 de julio de 1996), el Comité Económico y Social ha aprobado por 79 votos a favor, 12 votos en contra y 8 abstenciones el presente dictamen.

1. La propuesta de la Comisión

1.1. El 18 de junio de 1980, la Comisión aprobó una propuesta destinada a modificar las disposiciones de los Reglamentos (CEE) nº 1408/71 y nº 574/72 sobre la seguridad social de los trabajadores migrantes, referentes a las prestaciones de jubilación anticipada y subsidios de desempleo. Pero dicha propuesta no llegó a ser aprobada por el Consejo, donde se requiere la unanimidad, principalmente porque los dos temas —paro y jubilación— se presentaron juntos en una sola propuesta.

1.2. La Comisión, por lo tanto, ha decidido retirar la propuesta de 1980 y reemplazarla por dos propuestas distintas y actualizadas que se presentarán al Consejo al mismo tiempo.

1.3. Por lo que se refiere a las prestaciones de jubilación anticipada, la Comisión se remite a la motivación contenida en su propuesta relativa a las prestaciones de desempleo (a saber, el elevado índice de desempleo, los problemas de reinserción, la falta de coordinación entre las legislaciones de los Estados miembros). Además, la Comisión hace hincapié en la necesidad de tomar medidas que faciliten la libre circulación de los trabajadores en situación de jubilación anticipada.

1.4. Las nuevas disposiciones tienen por objeto incluir las prestaciones de jubilación anticipada en los ámbitos de aplicación de los Reglamentos (CEE) nº 1408/71 y nº 574/72. Estas disposiciones definen el concepto de jubilación anticipada, fijan las modalidades de coordinación y de exportación de los derechos de jubilación anticipada y precisan las modalidades de gestión (especialmente en relación con los controles) que deberán aplicarse en virtud del nuevo dispositivo.

2. Observaciones generales

2.1. En cuanto a la motivación, el Comité acoge favorablemente el objetivo de la Comisión en cuanto a buscar los medios necesarios para permitir una distensión del mercado de trabajo y facilitar la libre circulación en el seno de la CE.

2.2. No obstante, el Comité lamenta que los textos sometidos a examen conduzcan a la puesta en práctica de procedimientos complejos y onerosos sin que se haya garantizado la realización de controles eficaces, especialmente por lo que se refiere al ejercicio de una actividad remunerada durante el período de percepción de las prestaciones de jubilación anticipada.

3. Observaciones específicas

3.1. El Comité acoge sin reservas la definición propuesta para el término «jubilación anticipada», que será incluida en el inciso w) del artículo 1 del Reglamento (CEE) nº 1408/71, y toma nota de que esta definición abarca todas las prestaciones concedidas a los parados de edad avanzada eximidos de la obligación de buscar trabajo. Por otra parte, cabe señalar que no se trata de una prestación anticipada de vejez.

El Comité señala que el reconocimiento del derecho a exportar las prestaciones implica la ampliación del ámbito de aplicación del Reglamento a los regímenes de carácter convencional. No obstante, pide a la Comisión que procure que la puesta en práctica de las medidas no obre en detrimento de la autonomía de los signatarios de los convenios colectivos.

3.2. Si bien es consciente de las dificultades en materia de control, el Comité pide a la Comisión que procure aportar garantías más amplias.

⁽¹⁾ DO nº C 62 de 1. 3. 1996, p. 14.

3.3. Desde el punto de vista técnico, las medidas contempladas se refieren a los siguientes artículos del Reglamento (CEE) nº 1408/71:

Artículo 1

A la tercera frase de la letra j) se añadirá el siguiente texto: «las disposiciones convencionales relativas a las prestaciones de jubilación anticipada». Después del inciso v), se añadirá un nuevo inciso w) en el que se define la jubilación anticipada.

Apartados 1 y 4 del artículo 4

Inclusión del término «jubilación anticipada».

Artículo 25 bis

Ampliación de la concesión de las prestaciones en especie a los miembros de la familia (art. 19) y a los trabajadores fronterizos (art. 20).

Capítulo 6 bis

Creación de un capítulo 6 bis, bajo el título III, por el que se introduce el concepto de jubilación anticipada con su carácter específico en relación con las prestaciones de desempleo.

Artículo 71 bis

Inclusión de una disposición relativa a la totalización de los períodos de seguro o de empleo y el cálculo de las prestaciones.

Artículo 71 ter

Gestión y control.

Artículo 74 bis

Prestaciones familiares.

3.4. Las modificaciones relativas al Reglamento (CEE) nº 574/72 se presentan como sigue:

Artículo 26 bis

Inclusión de la situación de jubilación anticipada.

Artículo 84 bis

Aplicación del artículo 71 ter relativo a las modalidades de control.

4. Conclusión

El Comité suscribe las modificaciones de los Reglamentos (CEE) nº 1408/71 y nº 574/72 presentadas por la Comisión, pero insiste en que se tengan en cuenta las observaciones y reservas formuladas en el presente dictamen. En particular, el Comité desea examinar las propuestas de la Comisión relativas a lo solicitado, en el segundo párrafo del punto 3.1, en relación con el respeto de la autonomía de los signatarios de convenios colectivos a nivel nacional y el ejercicio del derecho de libre circulación.

Bruselas, el 10 de julio de 1996.

El Presidente
del Comité Económico y Social
Carlos FERRER

Dictamen del Comité Económico y Social sobre la «Propuesta de Reglamento (CE) del Consejo por el que se modifican en favor de los trabajadores en desempleo el Reglamento (CEE) nº 1408/71 relativo a la aplicación de los regímenes de seguridad social a los trabajadores por cuenta ajena, a los trabajadores por cuenta propia y a los miembros de sus familias que se desplazan dentro de la Comunidad, y el Reglamento (CEE) nº 574/72 por el que se establecen las modalidades de aplicación del Reglamento (CEE) nº 1408/71»⁽¹⁾

(96/C 295/08)

El 8 de febrero de 1996, 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.

La Sección de Asuntos Sociales, Familia, Educación y Cultura, encargada de preparar los trabajos en este asunto, aprobó su dictamen el 20 de junio de 1996 (Ponente: Sr. Chevalier).

En su 337º Pleno de los días 10 y 11 de julio de 1996 (sesión del 10 de julio de 1996), el Comité Económico y Social ha aprobado por 85 votos a favor, 3 en contra y 10 abstenciones el presente dictamen.

1. Propuesta de la Comisión

1.1. El 18 de junio de 1980, la Comisión adoptó una propuesta destinada a modificar las disposiciones de los Reglamentos (CEE) nº 1408/71 y nº 574/72 sobre la seguridad social de los trabajadores migrantes en lo relativo a la jubilación anticipada y el subsidio de desempleo. Pero esta propuesta no llegó a ser adoptada por el Consejo, donde se requiere la unanimidad, principalmente porque ambos temas—paro y jubilación anticipada—se presentaron juntos en una sola propuesta.

1.2. La Comisión, por lo tanto, ha decidido retirar la propuesta de 1980 y reemplazarla por dos propuestas distintas y actualizadas que se presentarán simultáneamente al Consejo.

1.3. Respecto a las prestaciones por desempleo para los trabajadores migrantes, la Comisión recordó que las disposiciones de dichos Reglamentos ya no correspondían a la situación económica en la que se encuentra la Comunidad y no aportaban soluciones a determinadas situaciones que no se habían previsto en el momento de su adopción. Este análisis sigue siendo hoy válido.

1.4. La situación actual del mercado laboral es tal que la Comunidad registra un elevado índice de desempleo y, en consecuencia, el tiempo necesario para encontrar trabajo ha aumentado considerablemente, y las posibilidades de reinserción profesional han disminuido.

1.5. Por consiguiente, teniendo presente el objetivo de mejorar el mercado de trabajo europeo y promover la libre circulación de los trabajadores, parece útil modificar las disposiciones del Reglamento (CEE) nº 1408/71 en materia de prestaciones por desempleo.

1.6. Las nuevas disposiciones deberían permitir, en determinadas condiciones, el mantenimiento, más allá del período previsto de tres meses, de los derechos a las prestaciones por desempleo cuando un parado se

desplaza para buscar un empleo a un Estado miembro distinto del Estado de su último empleo.

1.7. Con el fin de limitar el riesgo de abusos, se ha previsto que el control administrativo de los desempleados corra a cargo de la institución del Estado miembro en el cual el parado busca un empleo, de conformidad con la legislación de dicho Estado miembro y con la colaboración de las instituciones de los Estados miembros competentes para otorgar las prestaciones.

1.8. En cuanto a las prestaciones, se propone que sean otorgadas por la institución del Estado miembro en el cual el parado busca un empleo, por cuenta de la institución del Estado miembro en el cual el parado trabajó por última vez. No obstante, se propone que, tras un período de tres meses, se mantenga el derecho a las prestaciones, sin que —con el fin de evitar abusos— la duración total de la concesión de las prestaciones o el importe de las mismas puedan exceder del período o importe previstos por la legislación del Estado miembro donde el parado busca un empleo o del período o importe previstos por la legislación del Estado competente.

2. Observaciones generales

2.1. En sus dictámenes, el Comité ha analizado y deplorado en reiteradas ocasiones el deterioro de la situación económica y del mercado de trabajo. Asimismo, ha expresado su deseo de que se intensifiquen las actuaciones que puedan reactivar la economía, aumentar la ayuda a los parados y sus familias, facilitar el retorno al trabajo y evitar la pérdida del puesto de trabajo.

2.2. El Comité aprueba la propuesta de la Comisión ya que está motivada por el objetivo de aumentar las posibilidades de encontrar un empleo.

(1) DO nº C 68 de 6. 3. 1996, p. 11.

2.2.1. Sin embargo, el Comité considera que el método propuesto sólo se ajusta parcialmente al objetivo.

2.2.2. El Comité considera que las medidas propuestas constituyen una verdadera mejora de las actuales disposiciones en materia de concesión de prestaciones, pero estima necesario integrar las prestaciones por desempleo en una política dinámica de creación de empleo, teniendo en cuenta las implicaciones económicas y sociales subrayadas en la reunión preparatoria de la CIG de Turín.

2.2.3. Por otra parte, la búsqueda de empleo se verá considerablemente dificultada por las estrictas limitaciones de la prolongación contemplada en relación con la duración de la concesión de las prestaciones, cuando lo conveniente sería facilitar al máximo la búsqueda de empleo. Sin embargo, la prolongación de los plazos o el aumento de los importes no deben crear condiciones desfavorables para el empleo.

2.2.4. Por último, tanto el cálculo de la duración de la prolongación del derecho a las prestaciones como las modalidades de gestión y pago de las prestaciones son sumamente complejos.

2.3. La Comisión propone confiar a la institución del Estado miembro en el cual el parado busca un empleo el control administrativo y el pago de las prestaciones, que le serán reembolsadas por el Estado competente.

2.3.1. El Comité estima que estos procedimientos serán lentos y onerosos, al tiempo que no aportarán garantías suficientes sobre la eficacia de los controles que, sin embargo, resultan indispensables.

2.3.2. Por lo que se refiere a las modalidades técnicas del reembolso de las prestaciones, cabe señalar que ya existen numerosos acuerdos bilaterales de reciprocidad o de renuncia, que simplifican el examen de la documentación y que podrían constituir un planteamiento alternativo.

2.3.3. En cuanto a la situación de los trabajadores fronterizos en paro, se proponen las siguientes disposiciones:

- el pago de las prestaciones por parte del Estado en cuyo territorio trabajen en caso de desempleo parcial;
- el pago de las prestaciones por parte del Estado en cuyo territorio residan en caso de desempleo total, con la posibilidad de elegir el país que parezca brindar las mejores oportunidades de reinserción en el mercado laboral.

Si bien se acoge favorablemente la búsqueda de una mayor flexibilidad para favorecer la libertad individual, el Comité hace una advertencia a la Comisión contra la implantación de un sistema que pueda engendrar abusos mediante la acumulación de las diferentes posibilidades.

2.3.4. El Comité no considera que la exención en beneficio de Luxemburgo sea una medida positiva.

Además, puede que en otros países también existan elevadas proporciones de trabajadores fronterizos, planteándose problemas similares.

3. Observaciones específicas

3.1. El Comité considera que el examen de la presente propuesta se habría visto enormemente facilitado si se hubiera llevado a cabo un análisis comparativo de las disposiciones vigentes en los Estados miembros.

3.1.1. Si bien se reconoce el carácter positivo de la prolongación de los derechos más allá de los primeros tres meses, el Comité hubiera deseado poder evaluar las consecuencias de esta medida con mayor precisión.

3.1.2. En particular, una comparación entre la situación a que daría lugar el Reglamento modificado y la situación en que se encuentran actualmente los trabajadores migrantes habría permitido una evaluación más exacta.

3.2. Desde un punto de vista técnico, las propuestas se refieren a nueve artículos del Reglamento (CEE) nº 1408/71, pero la medida más importante es la introducción de tres nuevos artículos —69 bis, 69 ter y 69 quater— y la nueva formulación del artículo 71, ya que las modificaciones de los demás artículos sólo constituyen adaptaciones del texto como consecuencia de los artículos nuevos.

3.3. Los artículos 69 bis, 69 ter y 69 quater establecen las condiciones del mantenimiento del derecho a las prestaciones, los límites de este mantenimiento y las modificaciones de este derecho. Asimismo, introducen la prolongación del derecho a las prestaciones durante un período superior a los primeros tres meses, dentro de los límites establecidos en el primer capítulo (véase más arriba el último párrafo del punto 1. «Propuesta de la Comisión»).

3.4. En la nueva redacción del artículo 71 se incluye el caso de los trabajadores fronterizos y se les brinda la posibilidad de elegir entre el Estado donde trabajaron por última vez y el Estado de residencia.

3.5. Los demás artículos modificados contienen las referencias o las modalidades que se derivan de los artículos 69 bis, 69 ter, 69 quater y 71.

Las partes modificadas son las siguientes:

- apartados 1 y 2 del artículo 25;
- apartado 6 del artículo 39;
- apartado 6 del artículo 45;
- apartado 4 del artículo 47;
- apartado 3 del artículo 67;
- apartado 1 del artículo 70;
- artículo 72 bis.

3.6. Por otra parte, la propuesta de Reglamento se refiere al Reglamento (CEE) nº 574/72 por el que se establecen las modalidades de aplicación del Reglamento (CEE) nº 1408/71.

3.6.1. Las modificaciones previstas introducen las modalidades de gestión y las referencias que se derivan del nuevo texto del Reglamento (CEE) nº 1408/71. Se trata de modificaciones de carácter exclusivamente técnico.

Las partes modificadas del Reglamento (CEE) nº 574/72 son:

los apartados 1 y 2 del artículo 25;

el título y los apartados 1 y 3 del artículo 83.

4. Conclusión

4.1. Considerando que, esencialmente, las medidas propuestas contribuyen de forma positiva a la búsqueda de empleo, mejoran la situación actual de los parados, facilitan la libre circulación y subsanan determinadas situaciones que no pueden ser resueltas por la legislación en vigor, el Comité emite un dictamen favorable sobre la presente propuesta, aunque hace hincapié en las observaciones formuladas en el presente dictamen. En particular, subraya que los controles deberían ser más sencillos y seguros, y que sólo deberían realizarse junto con una ayuda eficaz a la reinserción en el mercado de trabajo.

Bruselas, el 10 de julio de 1996.

El Presidente

del Comité Económico y Social

Carlos FERRER

Dictamen del Comité Económico y Social sobre la «Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo por la que se establece un mecanismo de reconocimiento de títulos para las actividades profesionales a que se refieren las Directivas de liberalización y de medidas transitorias y se completa el sistema general de reconocimiento de títulos»

(96/C 295/09)

El 11 de abril de 1996, de conformidad con los artículos 49 y 57 del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea, el Consejo decidió consultar al Comité Económico y Social sobre la propuesta mencionada.

La Sección de Asuntos Sociales, Familia, Educación y Cultura, encargada de preparar los trabajos en este asunto, aprobó su dictamen el 20 de junio de 1996 (Ponente: Sra. Jocelyn Barrow).

En su 337º Pleno (sesión del 10 de julio de 1996), el Comité Económico y Social ha aprobado por 103 votos a favor, 2 en contra y 6 abstenciones el presente dictamen.

1. Observaciones generales

El Comité Económico y Social acoge favorablemente la propuesta de la Comisión, con las observaciones siguientes:

1.1. El reconocimiento mutuo de títulos en el conjunto de la Unión Europea ha de hacer frente a una realidad constituida por situaciones diversas, confusas y conflictivas. Se trata, sin embargo, del verdadero núcleo de las políticas para el desarrollo de una libre circulación efectiva y para el acercamiento de la Unión Europea a los ciudadanos. La claridad, la brevedad y un lenguaje

sencillo son, pues, esenciales para que el desarrollo de esta política, sin duda compleja, sea exhaustivo y comprensible tanto para los ciudadanos como para los gobiernos nacionales que han de trasponer el sistema general propuesto en las legislaciones nacionales correspondientes.

1.1.1. El Comité reconoce las dificultades que implica elaborar un único texto que consolide, actualice, desarrolle y complete unas 35 medidas y sistemas ya existentes en el ámbito del reconocimiento de títulos. Aplaudiva la capacidad de la Comisión para condensar tantos elementos en una sola propuesta relativamente corta, y reconoce que cualquier modificación sustancial con objeto de simplificar decisiones anteriores sólo podría tener un efecto contrario y complicar el debate en

el Consejo. Sin embargo, el Comité manifiesta su preocupación porque el texto en su forma actual podría no ser claro para aquellos a quienes va dirigido, «profanos» que no han participado en el proceso de toma de decisiones de la UE y que no están al tanto de los múltiples debates suscitados por el tema.

1.1.2. Asimismo, aunque el Comité reconoce que la terminología específica utilizada en el texto se refiere a la legislación comunitaria existente, lamenta que la Comisión no haga ni una sola referencia al «ciudadano que desea instalarse o trabajar en otro Estado miembro», y prefiera en cambio el término «migrante», obsoleto y que denota falta de sensibilidad. Ello contrasta con las propuestas de la Comisión para la CIG y las disposiciones sobre ciudadanía y libre circulación que se recogen en el artículo 8 del Tratado actual.

1.1.3. El Comité insta a la Comisión a que en la propuesta utilice una terminología neutra en lo que se refiere al género (versión inglesa).

1.2. La nueva propuesta introduce un mecanismo de reconocimiento de títulos para las actividades profesionales no incluidas en los sistemas generales 89/48/CEE y 92/51/CEE. Se basa de nuevo en la confianza mutua y en la «presunción» de que cualquier profesional cualificado en un Estado miembro posee las cualificaciones necesarias para ejercer la misma profesión en otro Estado miembro. Si el examen comparativo solo muestra una correspondencia parcial, el Estado miembro de acogida ofrecerá la «posibilidad» al solicitante de demostrar los conocimientos y cualificaciones que aparentemente le faltan (apartado 1 del artículo 3).

1.2.1. El Comité toma nota de que los sistemas generales anteriores funcionaron bien en general, no se registraron quejas y la consulta de las principales asociaciones profesionales a nivel europeo parece indicar que la presente propuesta podría funcionar sobre las mismas premisas. La Comisión tendrá que actuar con cautela a este respecto controlando el desarrollo de los sistemas a fin de garantizar la libre circulación y estar preparada a intervenir si fuera necesario. La Comisión debería examinar el reciente informe de sinergia de la DG XXII, DG XV sobre la aplicación de los sistemas generales a fin de evitar que se produzcan los problemas subrayados cuando entre en vigor esta Directiva. Al mismo tiempo, el principio básico de «presunción» de reconocimiento mutuo podría necesitar un ajuste en la eventualidad de que se produzca una ampliación de la UE. La Comisión debería informar al PE y al CES sobre

el desarrollo de la Directiva y revisar el mecanismo antes de cualquier nueva ampliación de la Comunidad.

2. Observaciones específicas

2.1. El Comité insta a la Comisión a que sustituya el término «migrante» por la expresión «ciudadano que desea instalarse o trabajar en otro Estado miembro» y a que al principio de la propuesta se mencione el artículo 8 del Tratado.

2.2. Artículo 1 (Ámbito de aplicación)

2.2.1. El ámbito de aplicación de la Directiva tal y como se establece en el Anexo A fue definido tras la consulta por parte de la Comisión de las principales asociaciones profesionales europeas.

2.2.2. El Comité se muestra satisfecho de que las consultas fueran suficientemente exhaustivas y tenidas en cuenta de manera adecuada. Las organizaciones profesionales nacionales o sectoriales afectadas por la Directiva han podido mantener un contacto apropiado con la Comisión. Si surgieran problemas durante las negociaciones bilaterales, la Comisión podría asistir a las organizaciones profesionales a nivel nacional.

2.2.3. La Comisión ha evitado con acierto el peso de un exceso de detalles sobre profesiones específicas o altamente cualificadas incluidas en anteriores directivas.

2.3. Artículo 2 (Información)

2.3.1. Aunque existe una información apropiada y accesible en los Estados miembros sobre las «normas que regulan» las profesiones en cuestión, el Comité considera que dicha información debería ser comprensible para aquellos a quienes va dirigida y estar disponible en todas las lenguas de la UE tanto en los países de acogida como de origen. Debería elaborarse un folleto simplificado y actualizado sobre el reconocimiento de títulos en la UE, dirigido particularmente a los empresarios, y que se difundiría ampliamente por medio de las Euroventanillas, las asociaciones profesionales y cámaras, por ejemplo.

2.4. Artículo 3 (Reconocimiento de títulos)

2.4.1. Tal como señalamos en el punto 1.2.1, el Comité confía en el funcionamiento futuro del principio de reconocimiento mutuo en el marco del nuevo sistema general. La Comisión debe garantizar que el examen comparativo de los títulos y las cuestiones relacionadas con la correspondencia parcial y las «posibilidades» suplementarias de «demostrar» los conocimientos y cualificaciones adquiridas no degeneran en obstáculos artificiales a la libre circulación. El derecho de recurso dentro de la legislación nacional del país de acogida también exige unos procedimientos estrictos y claros. Los plazos para la realización de procedimientos de

recursos deberían fijarse de acuerdo con la legislación o disposiciones en cuestión del Estado miembro correspondiente hasta un máximo de seis meses. Además, se deberá informar a los solicitantes que hayan visto denegada su solicitud sobre las razones por las que no se ha reconocido su título.

2.5. Artículos 4-7 (Reconocimiento de las cualificaciones profesionales y de la experiencia profesional)

2.5.1. El Comité observa que los distintos períodos de referencia, definiciones comunes y procedimientos básicos son los recomendados por las asociaciones profesionales consultadas y apuntan en el mismo sentido que las directivas anteriores. El llamado «certificado de honorabilidad» puede dar lugar a abusos. De acuerdo con el artículo 7, en tales casos se debe recurrir a la carga de la prueba en el Estado miembro de origen donde el asunto ha de abordarse de forma sensible.

2.5.2. Asimismo, el Comité constata que a lo largo del artículo 4 la Comisión utiliza la expresión «directivo de empresa» en lugar de «directivo encargado de la gestión de empresa» que aparecía en las directivas de liberalización y de medidas transitorias. Esta expresión «directivo encargado de la gestión de la empresa» aparece sobre todo en la letra a) del apartado primero del artículo 3 de la Directiva 64/427/CEE, en las letras a) y b) del apartado primero del artículo 7 de la Directiva 68/366/CEE y en las letras a) y b) del apartado primero del artículo segundo de la Directiva 82/489/CEE. Asimismo, el Comité reconoce que la definición de la Comisión de una «actividad de directivo de empresa» en el artículo 5 aporta una mayor claridad ya que se centra en cualidades de modelo empresarial.

2.6. Artículo 5

2.6.1. El Comité desearía proponer concretamente la supresión de las palabras «industrial o comercial» para que el texto modificado fuese el siguiente: «que haya ejercido en un establecimiento...».

2.6.2. El Comité considera que haber ocupado un puesto directivo que implique sólo tareas de tipo comercial, como establece la letra c) del artículo 5, es insuficiente. Se requiere también unos conocimientos técnicos. En el caso de empresas y actividades artesanales es fundamental.

La letra c) del artículo 5 debería sustituirse por:

«c) bien la función de ejecutivo encargado de tareas comerciales y técnicas, y responsable, como mínimo, de un departamento de la empresa.»

2.7. Artículo 6

2.7.1. A este respecto, el Comité quisiera llamar la atención sobre el anuncio publicado por la Comisión en

el *Diario Oficial de las Comunidades Europeas* en 1974⁽¹⁾ referente a la prueba de las modalidades y duración de las actividades profesionales desarrolladas en el país de origen. La Comisión explicaba también en un apéndice de su anuncio cómo debía presentarse tal prueba.

2.7.2. En aras de la claridad, y a fin de simplificar los procedimientos, el artículo 6 podría formularse de la siguiente manera:

«La prueba de que se cumplen las condiciones determinadas en el artículo 4 consistirá en una certificación expedida por la autoridad o el organismo competente del Estado miembro de origen o de procedencia, que el interesado deberá presentar en apoyo de su solicitud de autorización para el ejercicio de la o las actividades, según las modalidades y la duración, consideradas en el Estado miembro de acogida.»

2.8. Artículo 8 (Modificación del sistema general)

2.8.1. Los textos añadidos a las Directivas 89/48/CEE y 92/51/CEE son bastantes claros.

2.9. Artículos 9-11 (Disposiciones de procedimiento)

2.9.1. El Comité considera que el procedimiento de comitología previsto en los artículos 9 y 10 de la Directiva no pueden aplicarse a las disposiciones del artículo 4. Este artículo resume el contenido normativo de las anteriores directivas de liberalización y medidas transitorias. Por consiguiente, sus disposiciones reflejan los elementos centrales de dichas directivas. Así el artículo 4 es un elemento normativo central y el artículo más importante de la propuesta de directiva. Dichas disposiciones centrales solo pueden ser alteradas mediante el procedimiento normativo para la enmienda de directivas que requiere la participación del Consejo, el Parlamento y el Comité. A lo sumo, las listas del Anexo A podrían modificarse mediante el procedimiento propuesto por la Comisión en el artículo 10.

2.9.2. El Comité también acepta que la composición del Comité técnico se ajuste al modelo establecido. Sin embargo, insta a la Comisión a que garantice una participación activa de las asociaciones correspondientes en la aplicación de la directiva y el control de su gestión. Se podrían intensificar los debates y los contactos

(1) DO nº C 81 de 13. 7. 1974, pp. 1-13.

regulares con el Comité técnico, se podrían organizar audiencias, el Comité Económico y Social debería estar totalmente informado sobre la situación de los informes y se deberían utilizar de manera más eficaz los servicios de CEDEFOP para la tarea de supervisar y comparar los títulos relacionados con nuevas cualificaciones profesionales y cursos de formación.

Bruselas, el 10 de julio de 1996.

2.10. Artículos 12-16 (Disposiciones finales)

2.10.1. El Comité propone que el apartado 1 del artículo 14 se modifique de la manera siguiente:

«...para cumplir la presente Directiva en los dos años siguientes a su aprobación. Informarán ...»

El Presidente

del Comité Económico y Social

Carlos FERRER

Dictamen del Comité Económico y Social sobre la «Propuesta de Decisión del Consejo relativa a las redes telemáticas entre administraciones para las estadísticas de los intercambios de bienes entre Estados miembros — EDICOM — (Electronic Data Interchange for Commerce)»

(96/C 295/10)

El 15 de mayo de 1996, de conformidad con el artículo 129 D del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea, el Consejo decidió consultar al Comité Económico y Social sobre la propuesta mencionada.

El Comité Económico y Social decidió encargar al Sr. Mobbs la preparación de los trabajos en este asunto como Ponente general.

En su 337º Pleno (sesión del 10 de julio de 1996), el Comité Económico y Social ha aprobado por 70 votos a favor, 1 voto en contra y 4 abstenciones el presente dictamen.

1. Introducción

1.1. El 30 de junio de 1993 el Comité aprobó por unanimidad un dictamen⁽¹⁾ sobre la «Propuesta de Decisión del Consejo relativa a las redes telemáticas entre administraciones para las estadísticas de los intercambios de bienes entre Estados miembros — COMEDI — (Commerce Electronic Data Interchange)», de conformidad con el artículo 100 A del Tratado, en el que se aprobaba la propuesta de la Comisión.

1.2. El Consejo, tras haber cambiado el fundamento jurídico al artículo 235 del Tratado, aprobó su Decisión el 11 de julio de 1994 (94/445/CE)⁽²⁾.

⁽¹⁾ DO nº C 249 de 13. 9. 1993.

⁽²⁾ DO nº L 183 de 19. 7. 1994.

1.3. El Parlamento Europeo impugnó el fundamento jurídico y apeló al Tribunal de Justicia, que decidió que el tercer párrafo del artículo 129 D debería ser el fundamento jurídico, anulando al mismo tiempo la Decisión del Consejo.

1.4. Entretanto se ha cambiado el acrónimo «COMEDI» por «EDICOM» (Electronic Data Interchange for Commerce) y la Comisión vuelve a someter su propuesta original con el único cambio del fundamento jurídico para cumplir la sentencia del Tribunal de Justicia.

2. Observaciones generales

A la luz de lo mencionado arriba, el Comité confirma su dictamen original del 30 de junio de 1993.

Bruselas, el 10 de julio de 1996.

El Presidente

del Comité Económico y Social

Carlos FERRER

Dictamen del Comité Económico y Social sobre:

- «El Sexto Informe Anual sobre los Fondos estructurales» y
- «Las nuevas programaciones regionales en virtud de los objetivos nº 1 y 2 de la política estructural comunitaria»

(96/C 295/11)

El 27 de marzo de 1996, de conformidad con el artículo 198 del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea, la Comisión decidió consultar al Comité Económico y Social sobre «El Sexto Informe Anual sobre los Fondos estructurales».

El 25 de octubre de 1995, de conformidad con el apartado 3 del artículo 23 de su Reglamento Interno, el Comité Económico y Social decidió elaborar un dictamen de iniciativa sobre «Las nuevas programaciones regionales en virtud de los objetivos nº 1 y 2 de la política estructural comunitaria».

La Sección de Desarrollo Regional, Ordenación del Territorio y Urbanismo, encargada de preparar los trabajos en este asunto, aprobó su dictamen el 25 de junio de 1996 (Ponente: Sr. Christie; Coponente: Sr. Quevedo Rojo).

En su 337º Pleno (sesión del 10 de julio de 1996), el Comité Económico y Social ha aprobado por 93 votos a favor, 2 votos en contra y 2 abstenciones el presente dictamen.

1. Introducción

1.1. Este documento representa un dictamen conjunto elaborado sobre la base de dos documentos de la Comisión: «Las nuevas programaciones regionales en virtud de los objetivos nº 1 y 2 de la política estructural comunitaria» (doc. COM(95) 111) y el «Sexto Informe Anual sobre los Fondos estructurales» (doc. COM(95) 583).

1.2. La decisión de estudiar ambos documentos de manera conjunta refleja la similitud de los temas que trata cada uno. Así, el documento COM(95) 111 trata de los Reglamentos modificados para la aplicación de los Fondos estructurales en virtud de los objetivos 1 y 2, mientras que el documento COM(95) 583 comenta en detalle los resultados de la aplicación en su primer año de los Fondos de acuerdo con estos nuevos Reglamentos. En consecuencia, existe un conjunto considerable de temas comunes en ambos documentos.

1.3. Además, el CES estima que es de poco valor emitir un dictamen sobre una Comunicación de la Comisión más de un año después de que ésta se haya publicado, como sería el caso con respecto al documento COM(95) 111, para el que se acordó que el CES emitiría un dictamen de iniciativa.

1.4. Ambos documentos tienen un ámbito de aplicación amplio y tratan con bastante detalle la aplicación de los Fondos estructurales de la UE a lo largo del primer año en que los Reglamentos revisados entraron en vigor. La Comisión ha aportado considerable información sobre la naturaleza de las nuevas disposiciones y la previsión de resultados en cada Estado miembro, cuando

los Fondos se apliquen a lo largo del periodo 1994-1999 (1994-1996 en el caso de beneficiarios en virtud de las disposiciones relativas al objetivo nº 2).

2. Contexto

2.1. Al examinar estos documentos, el CES tiene la oportunidad de discutir el amplio desarrollo de las políticas estructurales de la UE en el período que se inició con la firma del Tratado de la Unión Europea (TUE), dentro del contexto de los temas y objetivos de acción común que han surgido desde entonces en la UE. En especial, se puede destacar el gran énfasis que se da al papel de la competitividad en el fomento de los intereses económicos de la UE a largo plazo y la importancia concedida a la aceleración del proceso de cambio industrial dentro de la UE para contribuir a avanzar en este terreno.

2.2. Asimismo, ambos documentos ofrecen un análisis claro de la gama de medidas comunitarias que, dentro del marco de los Fondos estructurales, pueden contribuir a elevar el nivel de vida y a fomentar el empleo en las regiones desfavorecidas de la UE, en especial con respecto a los objetivos nº 1 y 2. Consideradas en su conjunto, una gran parte de estas medidas estructurales (incluidas las acciones realizadas en virtud de los objetivos nº 3 y 4) se encauza en una estrategia de promoción del desarrollo de nuevas actividades económicas en las regiones más atrasadas y de aceleración del ajuste estructural en las regiones que experimentan dificultades asociadas con la gestión del declive de sectores tradicionales. En suma, las medidas estructurales que se discuten en estos documentos suponen

mecanismos vitales para desarrollar la UE como una economía abierta y competitiva. Por ello es esencial reconocer este aspecto de los Fondos a la hora de evaluar su contribución al proceso de integración europea.

2.3. Los detractores del funcionamiento de los Fondos estructurales de la UE suelen fijarse sólo en las transferencias de dinero que éstos posibilitan. Esto es lamentable dado que a menudo, como muestran claramente los documentos de la Comisión, es difícil determinar con exactitud el efecto directo que los Fondos tienen en un Estado miembro concreto. En otros casos, como el de las regiones que se benefician de los Fondos en virtud del objetivo nº 1, resulta mucho más fácil calcular el impacto directo de la aplicación de éstos sobre la producción o el empleo. A pesar de ciertas reservas que el CES ha expresado con relación a la gestión de los Fondos estructurales, se debe subrayar que la ausencia de una prueba cuantitativa de los efectos directos de los Fondos no significa que éstos fracasen en su tarea prioritaria de promover un desarrollo económico sostenible en las regiones desfavorecidas.

2.4. Además, merece la pena señalar que la aplicación de los Fondos estructurales en regiones desfavorecidas fomenta la actividad económica en otras partes de la UE. Esto se debe a que una buena parte del gasto realizado en intervenciones estructurales, especialmente en las regiones del objetivo nº 1, origina una expansión del comercio intracomunitario que beneficia a la Unión en su conjunto.

2.5. Una de las principales fuerzas de los Fondos estructurales y que distingue las disposiciones actuales de las que estuvieron en vigor antes de 1988 es el acento que se pone actualmente en el planteamiento de «ascendente» dirigido al desarrollo económico regional. Esto sigue siendo un elemento fundamental para el éxito de la aplicación de la ayuda económica regional, y el CES acoge con satisfacción la importancia que la Comisión concede a este tipo de planteamiento. No obstante, para que tenga éxito, dicho planteamiento requiere que se maximice la aportación de los expertos locales y de los interlocutores económicos y sociales. De lo contrario, existe el riesgo de que los planes de desarrollo económico reflejen prioridades y problemas más bien nacionales que locales, y que los «mejores» proyectos y programas desde una perspectiva de desarrollo económico local no reciban el apoyo apropiado. Por consiguiente, el Comité insta de nuevo a los Estados miembros a que concedan especial atención a los puntos de vista y opiniones de los interlocutores económicos y sociales locales en la formulación y aplicación de los planes económicos regionales. Dado que estos grupos ocupan una posición idónea para entender las condiciones y necesidades económicas locales, ello contribuirá grandemente al éxito de los Fondos estructurales.

2.6. A pesar de que el objetivo principal de los Fondos estructurales es contribuir a la cohesión económica y social, también juegan un papel importante y complementario en el apoyo a los objetivos de la política industrial de la UE. En el artículo 130 del TUE se insta a la Unión y a los Estados miembros a asegurar la existencia de las condiciones necesarias para la competitividad de la industria comunitaria y a llevar a cabo medidas encaminadas a acelerar el proceso de ajuste estructural, a promover un entorno favorable a la iniciativa, en particular con respecto a las PYME, a fomentar un entorno favorable a la colaboración entre empresas y, por último, a favorecer un mejor aprovechamiento del potencial industrial de las políticas de innovación, investigación y desarrollo tecnológico.

2.7. El Sexto Informe Anual sobre los Fondos estructurales de la Comisión explica detalladamente la manera en que las políticas estructurales de la UE apoyan estos amplios objetivos de política industrial. En consecuencia, no se debería olvidar este aspecto complementario del funcionamiento de los Fondos estructurales al hacer una valoración de su impacto. Esto es especialmente relevante en el periodo que se extiende hasta la revisión de los Fondos estructurales en 1999.

3. Examen general de las Comunicaciones de la Comisión

3.1. Los dos documentos de la Comisión tratan de la revisión de los reglamentos de los Fondos estructurales que precedió al comienzo del nuevo periodo de funcionamiento de los Fondos. Los Fondos revisados funcionarán durante el periodo 1994-1999, excepto en el caso del objetivo nº 2, para el que el periodo 1994-1999 se divide en dos subperiodos de tres años, 1994-1996 y 1997-1999.

3.2. La revisión de 1993 de los Reglamentos se basó en las normas fundamentales establecidas en las reformas de 1988. En lo esencial, los Reglamentos revisados trataban de desarrollar y consolidar los principios fijados por los Reglamentos de 1988.

3.3. A pesar de que se mantuvieron los principios generales, esto es, concentración, cooperación, adicionalidad y programación, la Comisión trató de ajustar los Reglamentos a las condiciones económicas actuales y de incorporar en ellos una estrategia más desarrollada en la aplicación del Fondo Social Europeo, como muestra la introducción de los nuevos objetivos nº 3 y 4. El objetivo nº 5 también se revisó para incorporar la necesidad de reestructurar el sector de la pesca. Posteriormente, con la ampliación de la UE desde el 1 de enero de 1995, se añadió un nuevo objetivo nº 6 a fin de atender las necesidades de las regiones poco pobladas.

3.4. Los Reglamentos revisados también trataban de influir en aspectos específicos de las intervenciones de

tipo estructural que se han discutido a menudo dentro del CES. En particular, la Comisión perseguía:

- a) simplificar los procedimientos de programación mediante la introducción de documentos únicos de programación (DOCUP) para permitir que la aplicación de los Fondos se lleve a cabo en el marco de un solo documento;
- b) aumentar el rigor de la evaluación previa, el seguimiento y la evaluación posterior de las medidas estructurales;
- c) asegurar una mayor adhesión al principio de adicionalidad;
- d) conceder una mayor importancia al impacto medioambiental de las políticas financiadas con intervenciones de tipo estructural;
- e) favorecer la igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres en la aplicación de los Fondos;
- f) facilitar una mayor participación por parte del Parlamento Europeo;
- g) ampliar el ámbito de la cooperación para incluir en especial a los interlocutores económicos y sociales.

3.5. Merece la pena recordar aquí el compromiso del CES con cada uno de estos esfuerzos de la Comisión por dirigir la evolución de los Fondos estructurales de una manera coherente con los principios fundamentales de la UE, principios que ratifica el CES regularmente.

3.6. El Sexto Informe Anual sobre los Fondos estructurales se presentó en cinco capítulos que reproducen gran parte de la información contenida en la Comunicación de la Comisión sobre las nuevas programaciones regionales.

3.7. El primer capítulo se centra en los planes presentados por los Estados miembros en virtud de los objetivos nº 1, 2, 3, 4, 5a y 5b. A continuación se examinan las iniciativas comunitarias, las medidas innovadoras y la asistencia técnica. Se concede especial atención a la evaluación previa de los programas, esto es, el cálculo de los resultados que la Comisión espera obtener de la aplicación de la ayuda del Fondo estructural a las regiones que lo reciben, en particular en las regiones subvencionables en virtud del objetivo nº 1.

3.8. El segundo capítulo trata de la programación y ejecución presupuestaria, incluidos los controles financieros realizados por la Comisión con el fin de garantizar que se ejerce un control financiero adecuado sobre la utilización de las sumas gastadas con arreglo a los Fondos. El segundo capítulo también trata el tema de la coordinación de los Fondos estructurales con otros instrumentos financieros de la UE (el Fondo de Cohesión, el BEI, la CECA, el Fondo Europeo de Inversiones y el

mecanismo financiero del EEE). Por último se estudia la complementariedad entre los Fondos estructurales y las demás políticas comunitarias.

3.9. El tercer capítulo examina el impacto de la ampliación en los Fondos estructurales.

3.10. El cuarto capítulo estudia el desarrollo de las intervenciones estructurales en el contexto del diálogo con otras instituciones y agentes económicos de la UE. Se aborda en particular el diálogo interinstitucional y el diálogo con los interlocutores económicos y sociales en la preparación de los programas.

3.11. El quinto y último capítulo revisa el funcionamiento de los Fondos estructurales en el período 1989-1993 y presenta datos finales con relación a las medidas llevadas a cabo en dicho período.

4. Observaciones

4.1. El CES acoge favorablemente la mayor preponderancia otorgada por la revisión de 1993 de los Reglamentos de los Fondos estructurales a la adaptación de los objetivos prioritarios. El éxito de las actuaciones estructurales dependerá en gran medida de estas reorientaciones subyacentes y, por consiguiente, el CES pide a la Comisión que realice un estrecho seguimiento de las actuaciones de los Estados miembros en relación con estas reorientaciones. En cierta medida, las críticas vertidas recientemente por el Tribunal de Cuentas también ponen de relieve la necesidad de potenciar los mecanismos de seguimiento y aplicación de las actuaciones estructurales. El CES suscribe este punto de vista y acoge favorablemente la propuesta de la Comisión de recurrir a expertos independientes para evaluar los planes regionales.

4.2. El principio de concentración geográfica en la aplicación de los Fondos estructurales será algo menos importante en el período 1994-1999, con un aumento de cobertura del 43 % de la población de la UE en el período 1989-1993 al 52 % en el período 1994-1999. Si bien parte de este aumento es atribuible a las circunstancias especiales que rodearon la unificación de Alemania, sigue siendo vital que la asignación de la ayuda procedente de los Fondos estructurales se centre en las regiones que experimentan desventajas reales y que el principio de concentración no se diluya en modo alguno.

4.2.1. El CES comprende que algunos Estados miembros sean reticentes a perder derechos sobre determinados aspectos de los Fondos estructurales. Sin embargo, el CES quisiera destacar que la garantía de un progreso hacia la cohesión económica y social dirige la acción de los Fondos, lo cual requiere la estricta interpretación y aplicación del principio de concentración.

4.3. Si bien el CES comprende y apoya el énfasis que la Comisión pone actualmente en asegurar que los Fondos estructurales favorezcan la creación de oportunidades de empleo duradero, también recuerda que el desarrollo económico en las regiones atrasadas y en declive es en sí un proceso a largo plazo. En consecuencia, la creación de empleo no debería constituir el único criterio de asignación de la ayuda de los Fondos estructurales ni de la creación de programas que se beneficien de la asistencia financiera procedente de los Fondos. Muchas regiones seguirán requiriendo apoyo para programas (por ejemplo, desarrollo de infraestructuras, ayuda a la educación y a la formación profesional, etc.) que mejorarán las perspectivas de su desarrollo económico a largo plazo, mientras que los efectos positivos sobre los niveles de empleo sólo aumentarán a más largo plazo.

4.4. El CES acoge con satisfacción la simplificación de los procedimientos de aplicación de la ayuda procedente de los Fondos estructurales. También se felicita de la introducción del Documento único de Programación, que en muchos casos sustituye al MCA y constituye un paso adelante hacia procedimientos más simples y eficaces.

4.5. El CES señala que la adopción de programas fue más larga de lo que preveían las normas; el retraso sufrido se explica por el tiempo que se tardó en evaluar sistemáticamente los documentos de programación. Los retrasos en la aplicación de la ayuda estructural son siempre de lamentar, pues suelen tener un impacto negativo en los sectores económicamente más débiles. En consecuencia, es importante que a la hora de presentar programas a la Comisión, los Estados miembros respeten escrupulosamente las condiciones de las medidas de aplicación de la ayuda estructural contenidas en los Reglamentos. Parece ser que en muchos casos el retraso se debió al fracaso de los Estados miembros en garantizar que sus documentos de programación cumplieran unos criterios claramente establecidos.

4.5.1. A nivel local siguen presentándose quejas sobre los retrasos en la aplicación operativa de la asistencia de los Fondos estructurales. Estos retrasos pueden crear con frecuencia grandes dificultades a nivel local, en especial en el sector de las PYME; por ello, el CES insta tanto a los Estados miembros como a la Comisión a que adopten prioritariamente procedimientos que garanticen la ejecución rápida y eficaz de las medidas de apoyo incluidas en el ámbito de acción de los Fondos estructurales.

4.6. Garantizar que se cumpla el principio de adicionalidad continúa siendo un problema de envergadura para la Comisión. A pesar del rigor introducido en las medidas correspondientes, parece que los Estados miembros no están dispuestos en todos los casos a suministrar la calidad de información requerida por la Comisión para garantizar el cumplimiento de los Reglamentos. El CES insta a los Estados miembros a

adoptar prácticas financieras que permitan a la Comisión comprobar claramente el respeto del principio de adicionalidad. Si esto no se logra se retirarán tal vez algunos pagos en detrimento de los esfuerzos de desarrollo económico en las regiones subvencionables.

4.7. A pesar del refuerzo de los Reglamentos, algunos Estados miembros siguen desdeñando el papel de la cooperación en el desarrollo y la aplicación de los planes de desarrollo económico regional. Indudablemente, esto compromete la eficacia de la aplicación de los Fondos en esos países. El CES insta una vez más a que los interlocutores económicos y sociales participen más intensamente y apoya a la Comisión a este respecto. A pesar de los progresos realizados hasta ahora, el CES apoyaría medidas complementarias que contribuyeran a garantizar la participación de todos los interlocutores en el diseño, la aplicación y la evaluación de los planes de desarrollo económico regional. En especial, se da frecuentemente el caso de que los interlocutores económicos y sociales no cuentan con los conocimientos técnicos necesarios para permitir su plena participación en lo que constituye un complejo proceso de planificación. Por consiguiente, además de seguir insistiendo en que los Estados miembros cumplan con los principios y la práctica de la cooperación, el CES insta a la Comisión a que examine la posibilidad de desarrollar programas de asistencia técnica y apoyo a los interlocutores económicos y sociales a nivel local para permitirles desempeñar un papel cabal en el proceso de planificación económica regional.

4.8. El CES acoge con satisfacción la decisión de la Comisión de exigir planes, MCA y DOCUP que deberán evaluarse con la ayuda de asesores independientes del exterior. Sin embargo, se puede necesitar una acción complementaria al respecto. Los asesores independientes, además de evaluar los planes, podrían controlar la aplicación de los planes en una fase ulterior. La institucionalización de una disposición de seguimiento continuo es muy importante en caso de que no se hayan cuantificado los objetivos del plan. Dada la cuantía relativa de la ayuda, la cuantificación de los objetivos del plan es más fácil de realizar en el caso de la ayuda relativa al objetivo nº 1. Sin embargo, es más difícil en las regiones del objetivo nº 2, ya que las cantidades implicadas tienden a ser relativamente menos importantes. En estos casos, los asesores independientes podrían suministrar una valiosa información para contribuir al proceso de evaluación posterior de los planes.

4.9. El CES pide que los resultados de las evaluaciones posteriores de la eficiencia de los Fondos se publiquen lo antes posible. Sin este tipo de trabajo resulta difícil responder con conocimiento de causa a las críticas que se suelen hacer a los Fondos estructurales.

4.10. El CES advierte en el Sexto Informe Anual una tendencia a presentar información de ámbito nacional, más que de ámbito regional (por ejemplo, cuadros 2, 9, 12, 13). Insta a la Comisión a que dé cuenta de

información tanto de tipo regional como nacional cuando proceda.

Además, el Sexto Informe Anual se centra en particular en el impacto previsto de los Fondos en el período 1994-1999. Se inspira en un valioso estudio interindustrial de especial interés para las regiones del objetivo nº 1, realizado por el profesor Beutel en abril de 1995 para la Comisión. El CES espera que la Comisión desarrolle este tipo de planteamiento en los próximos años, ampliando el análisis a fin de cubrir otros objetivos y facilitar la comparación de los efectos previstos con los resultados reales, cuando dicha comparación sea posible.

4.11. El CES estima que la política de los Fondos estructurales debe concordar con otras prioridades y políticas comunitarias.

Se debe prestar especial atención a las cuestiones medioambientales, dado el riesgo de que algunos programas de gasto de los Fondos estructurales (en especial, la inversión en infraestructuras) estén reñidos en ciertos casos con las necesidades del medio ambiente.

4.11.1. Además sigue siendo importante, en interés de la cohesión en toda la UE, que todos los Estados miembros continúen cumpliendo las normas comunes relativas a la política de competencia (en particular, ayudas estatales a la industria) y a la política de contratación pública. De forma similar, los Fondos estructurales deben seguir desarrollándose en el contexto de la Política Agrícola Común y complementar los objetivos comunes en los que se fundamenta la reforma de la CAP. De lo contrario, existe el riesgo de un éxodo rural.

4.12. Existe la impresión de que las acciones de los Fondos estructurales tienden a favorecer el sector de la industria manufacturera más que el de los servicios, que provee con mucho el mayor porcentaje de puestos de trabajo en la UE. Aunque es verdad que un sector de manufacturas sano y en proceso de expansión crea un gran número de oportunidades para el sector servicios, y que los Fondos estructurales apoyan el turismo y los proyectos con él relacionados en regiones que pueden

ser objeto de ciertas medidas con cargo a los Fondos estructurales, quizá sería conveniente dar un mayor énfasis al apoyo directo a la inversión en el sector servicios en los casos en que se pueda demostrar que esto contribuirá al desarrollo económico local. El CES propone que se preste mayor atención al aspecto de desarrollo regional de este sector, en especial en lo que se refiere a la «sociedad de la información» y otras actividades de tecnología avanzada.

4.12.1. Muchas empresas que trabajan en el sector servicios, en especial en formas de tecnología avanzada, son PYME. Si bien se da la circunstancia de que la ayuda de los Fondos estructurales al sector de las PYME, de acuerdo con las actuales disposiciones, se duplicará en comparación con el período de 1988-1993, y que con arreglo a las medidas de las Iniciativas comunitarias este sector recibe asistencia específica, el CES apoya el desarrollo de medidas de asistencia a las PYME. Éste es un sector en el que seguirán surgiendo en el futuro las mayores oportunidades de empleo y que requiere un apoyo sustancial, tanto en la promoción de la puesta en marcha de empresas como en el apoyo al desarrollo de las PYME existentes.

4.13. El CES observa que, con arreglo a los Reglamentos de 1994, la ayuda relativa al objetivo nº 2 se concedía por dos períodos de tres años, y no por un solo período de seis años, como era el caso de la ayuda relativa al objetivo nº 1. Previamente, el CES había argumentado que no veía grandes ventajas y sí cierto perjuicio potencial en aplicar este planteamiento a las regiones del objetivo nº 2, ya que era poco probable que un período de 3 años fuera lo suficientemente largo como para ser efectivo. Ahora se considera que, de acuerdo con los debates de la reunión del Consejo Europeo de Madrid, es poco probable que la Comisión proponga modificar la subvencionalidad territorial para la ayuda relativa al objetivo nº 2 en la segunda fase de su intervención. El CES acoge muy favorablemente esta decisión. Tan importante para las regiones del objetivo nº 2 como para las del objetivo nº 1 es conseguir un grado de continuidad lo más alto posible en la prestación de apoyo económico. La inseguridad añadida que se asociaba con la amenaza de perder apoyo podría haber perjudicado de modo innecesario las perspectivas de desarrollo de regiones concretas del objetivo nº 2.

Bruselas, el 10 de julio de 1996.

*El Presidente
del Comité Económico y Social*
Carlos FERRER

Dictamen del Comité Económico y Social sobre la «Propuesta de Directiva del Consejo por la que se modifica la Directiva 90/219/CEE relativa a la utilización confinada de microorganismos modificados genéticamente»

(96/C 295/12)

El 30 de abril de 1996, 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.

La Sección de Medio Ambiente, Sanidad y Consumo, encargada de preparar los trabajos en este asunto, aprobó su dictamen el 11 de junio de 1996 (Ponente: Sr. Colombo).

En su 337º Pleno (sesión del 10 de julio de 1996), el Comité Económico y Social ha aprobado por 92 votos a favor, dos votos en contra y tres abstenciones el presente dictamen.

1. Introducción

1.1. El Comité sigue con sumo interés el debate actual sobre las posibilidades de desarrollo del sector de la biotecnología y quiere tomar parte activa en el amplio diálogo, que excede el ámbito interinstitucional, iniciado con ocasión de la Conferencia sobre biotecnología que tuvo lugar el 11 de enero en el Centro Borschette.

1.2. En dicha ocasión, los representantes del CES hicieron hincapié en la potencialidad del sector desde el punto de vista de la creación de empleo y, al mismo tiempo, en la necesidad de lograr el consenso de la opinión pública basado en la información y en la consulta generalizada, así como en una reglamentación a la altura de los riesgos reales.

1.3. En este contexto es en el que hay que analizar la propuesta de modificación presentada por la Comisión.

2. Necesidad de revisar la Directiva

2.1. En la exposición de motivos, la Comisión justifica la necesidad de modificar la Directiva 90/219/CEE por la experiencia acumulada y los nuevos conocimientos adquiridos a nivel europeo e internacional en el campo del uso confinado de microorganismos modificados genéticamente (MMG). Sobre la base de estas experiencias, la Comisión considera oportuno y necesario proceder a una revisión de la Directiva con el objetivo de conseguir una mayor transparencia mediante la introducción de un sistema de clasificación coincidente con la práctica internacional y unos procedimientos administrativos adecuados al respectivo potencial de riesgo.

2.2. El Comité, que acogió de forma favorable el enfoque reglamentario de la Directiva inicial⁽¹⁾, se ha esforzado por obtener mayores elementos factuales sobre la evaluación de la aplicación de la Directiva en los diferentes Estados miembros, sobre todo a la vista de que en el artículo 18 se prevé que la Comisión elabore

una síntesis trienal de los informes remitidos por los Estados miembros, a partir de 1993.

2.3. Asimismo, dado que el fundamento jurídico (artículo 130 S), en el que se prevén normas de armonización mínima, permite a los Estados miembros aprobar disposiciones más rigurosas para proteger la salud y el medio ambiente, el Comité considera importante evaluar las diferencias reglamentarias que existen en la actualidad entre los Estados miembros, así como las ventajas e inconvenientes resultantes, con el fin de verificar si está justificada una modificación de la Directiva vigente.

2.4. Con tal fin, el Comité ha examinado el primer informe sobre la aplicación de la Directiva, que data de 1994. En ese momento, España acababa de aprobar una ley de transposición, mientras que determinados Estados miembros todavía no la aplicaban. Por consiguiente, la experiencia recogida en el informe, con pocos años de perspectiva, se limita a algunos países y la mayor parte de las operaciones notificadas a las autoridades competentes corresponden al tipo A (efectuadas para la investigación y el desarrollo y a pequeña escala).

2.5. Por otra parte, del informe también se deducen diferencias de alcance en las disposiciones sobre información y consulta al público, siendo especialmente amplias en Dinamarca y los Países Bajos. Este enfoque más transparente no parece plantear desventajas especiales en cuanto al número de operaciones autorizadas.

2.6. El Comité constata que los motivos para modificar la Directiva vigente no pueden deducirse únicamente de los escasos datos recogidos en dicho informe. Resulta evidente que la Comisión ha obtenido datos adicionales durante las consultas con las partes interesadas, aprovechando la experiencia científica acumulada por los centros de investigación y las empresas europeas, además de tener en cuenta las orientaciones internacionales en la materia. Estos datos deberían haberse explicado mejor en la exposición de motivos que precede a la propuesta de que se trata, de la misma forma que deberían haberse documentado mejor las dificultades de los centros de

(1) DO nº C 23 de 30. 1. 1989.

investigación y de las empresas del sector para respetar los procedimientos administrativos.

2.7. Asimismo, el Comité toma nota del interés y del debate suscitados por esta propuesta y considera necesario que la decisión se tome con total transparencia para evitar alarmas injustificadas.

2.8. En un ámbito del desarrollo tecnológico en el que la evaluación de los riesgos presenta una serie de incógnitas y en el que resulta capital la aceptación de los ciudadanos, toda decisión de revisar la reglamentación debe adoptarse de hecho con extrema cautela y contar con la mayor seguridad posible en cuanto a la prevención de los riesgos. Sólo de esta forma un sector con un gran potencial de crecimiento en cuanto a producción y empleo podrá ganarse la confianza de los usuarios y consumidores y atraer las inversiones necesarias. En efecto, es en la fase de comercialización de los productos cuando surgen las preocupaciones de los consumidores, tal como atestiguan algunas reacciones ante los productos alimenticios obtenidos con técnicas de modificación genética y las plantas modificadas genéticamente.

2.9. Evidentemente, la preocupación sobre la evaluación de los riesgos no se refiere tanto a la utilización confinada como a la fase siguiente de liberación intencional en el medio ambiente, regulada por otra norma. Por consiguiente, debe mantenerse una clara distinción entre las Directivas 90/219/CEE y 90/220/CEE, ofreciéndose garantías de que la clasificación de determinados MMG como seguros durante la fase confinada no repercute automáticamente en la aplicación de la Directiva 90/220/CEE.

2.10. A este respecto, el Comité toma nota de que la Comisión está a punto de publicar una evaluación sobre la aplicación de la Directiva 90/220/CEE y se reserva la posibilidad de pronunciarse sobre el tema cuando sea consultado.

3. Observaciones generales

3.1. El Comité considera positiva una adaptación de la Directiva 90/219/CEE al progreso científico y técnico con vistas a una mejor determinación y clasificación de los niveles de riesgo y, por consiguiente, una simplificación de los trámites, así como a una mejor protección técnica, siempre que los principios de base y la filosofía de las Directivas aprobadas en 1990 permanezcan inalterados. En definitiva, el Comité interpreta esta propuesta como una revisión de la reglamentación vigente a la luz de la experiencia adquirida a nivel comunitario e internacional y no como una desreglamentación.

3.2. Debe recordarse que el motivo de la aprobación de Directivas específicas para los organismos modificados genéticamente fue la aceptación de que los riesgos de los MMG no se conocen con exactitud, en la medida en que la construcción de nuevas combinaciones de componentes, que en condiciones normales son inócuos, puede tener efectos imprevistos que generen algún tipo de riesgo. Ello supone que un certificado de inocuidad de un MMG debe basarse en el conocimiento del MMG como tal y no sólo en el conocimiento del efecto del gen en cuestión en el organismo donante y del comportamiento del organismo que lo recibe por separado.

3.3. En consecuencia, las restricciones sólo podrán suprimirse cuando un organismo de control asuma la responsabilidad de incluir el MMG controlado en una lista de tipos de microorganismos no peligrosos (Anexo II B). Una vez establecidas dichas premisas, se exponen a continuación consideraciones adicionales sobre puntos específicos.

4. Observaciones específicas⁽¹⁾

4.1. Artículo 1

Debería incluirse de forma explícita en el ámbito de aplicación de la Directiva la «eliminación de los MMG», que se menciona en la definición recogida en el letra c) del artículo 2, dado que debe prestarse especial atención a los flujos de residuos generados por la utilización confinada: en esta fase existe el riesgo de una posible emisión al medio ambiente.

4.2. Artículo 3

Este artículo induce en error, además de ser contradictorio. No se pueden excluir del ámbito de aplicación de la Directiva determinados procedimientos y utilizaciones y al mismo tiempo incluir en ella disposiciones detalladas precisamente para estos procedimientos. Por ejemplo, en los artículos 5.1, 5.4, 6, 7, 8, 12.1, 19.4, así como en los anexos II. A, II. B, III, IV, V, Parte A.

4.3. Artículo 5

4.3.1. El Comité acepta el nuevo sistema de clasificación en función del riesgo, que ofrece mejores garantías de seguridad, y valora positivamente el nuevo reparto en cuatro tipos, conforme a la clasificación internacional, que permite elegir mejor las medidas de confinamiento necesarias. De hecho, el tratamiento diferenciado actual,

⁽¹⁾ Para mayor facilidad, se hace referencia a la nueva numeración de la Directiva con arreglo a la versión consolidada aneja.

basado en la cantidad y en el grado de naturaleza industrial de las operaciones, no resulta adecuado.

4.3.2. La agrupación en el tipo de riesgo 1 de las actividades que entrañen un riesgo nulo (Anexo II A) y de aquellas que sólo entrañen un riesgo despreciable (Anexo II B) parece ciertamente plausible, pero sólo podrá evaluarse cuando se aclare el procedimiento para determinar los tipos de MMG que entran en el ámbito de aplicación del Anexo II B.

4.3.3. Es especialmente necesario formular con precisión el Anexo II B, porque la evaluación y clasificación en los tipos de riesgo deben seguir estando a cargo del usuario.

4.3.4. El Comité considera positivo que en la propuesta se prevea que, para el tipo 1, los usuarios deben llevar un registro de las evaluaciones que deberán presentar a petición de la autoridad competente (artículo 8), así como la obligación de informar a la autoridad competente de toda nueva evolución, prevista en el artículo 12.

4.4. Artículo 8

De acuerdo con lo expuesto anteriormente, el Comité sugiere que se considere la posibilidad de establecer el envío automático anual de la documentación sobre la evaluación incluso para el tipo 1 redefinido como actividades que entrañan un riesgo despreciable.

4.5. Artículo 13

4.5.1. La consulta a la opinión pública, fundamental para lograr la confianza de los ciudadanos, sigue siendo competencia de los Estados miembros; asimismo, en la nueva formulación, se imponen limitaciones respecto de los aspectos sometidos a consulta (supresión de la palabra «todos») y se subordina de forma explícita a las cláusulas de confidencialidad.

4.5.2. El Comité recuerda que en el dictamen sobre la propuesta original insistió en la importancia de una consulta lo más amplia posible y que consideró positivo que en el texto final de la Directiva se tuvieran en cuenta estos elementos. Por lo demás, el interés y la participación activa de todos los agentes y la transparencia hacia los

ciudadanos son principios fundamentales del 5º programa de medio ambiente: no se concibe un paso atrás en este terreno, sobre todo si las nuevas técnicas han demostrado no ser peligrosas para los seres humanos y el medio ambiente. Asimismo, el Comité recuerda su dictamen sobre la libertad de información en materia de medio ambiente⁽¹⁾, en el que insistía en el concepto de información activa de la población.

4.6. Artículo 14

En este artículo se limita la información sobre las medidas tomadas en caso de accidente a las autoridades y organismos, suprimiéndose la referencia a las personas. No obstante, es fundamental garantizar la información de las personas, especialmente sobre el comportamiento que debe adoptarse en caso de riesgo, como ya ocurre en algunos Estados miembros para hacer frente a situaciones de emergencia. Por consiguiente, la redacción del artículo 14 de la Directiva vigente resulta más adecuada para la seguridad del público y de los trabajadores.

4.7. Artículo 20

El Comité señala que, en la nueva Directiva, todos los anexos podrán modificarse con arreglo al procedimiento del Comité recogido en el artículo 21 y pide que, para los dos primeros anexos, se prevea un procedimiento de consulta más amplio de expertos reconocidos por su alto nivel de conocimientos científicos.

4.8. Anexo II

El Comité solicita que se aclare el procedimiento de determinación de la parte B y manifiesta que no podrá pronunciarse definitivamente sin una definición precisa del procedimiento y, por tanto, una definición del tipo de riesgo 1.

4.9. Anexo III

El Comité considera importante mencionar de forma explícita el tema de la eliminación de los MMG en el ámbito de la evaluación.

⁽¹⁾ DO nº C 139 de 5. 6. 1989.

Bruselas, el 10 de julio de 1996.

El Presidente
del Comité Económico y Social
Carlos FERRER

Dictamen del Comité Económico y Social sobre «Las múltiples consecuencias de la crisis de la encefalopatía espongiforme bovina (EEB) en la Unión Europea»

(96/C 295/13)

En el Pleno celebrado el 25 de abril de 1996, de conformidad con el apartado 3 del artículo 23 de su Reglamento Interno, el Comité Económico y Social decidió elaborar un dictamen sobre el tema «Las múltiples consecuencias de la crisis de la encefalopatía espongiforme bovina (EEB) en la Unión Europea».

El Subcomité «EEB», constituido al amparo del artículo 19 del Reglamento Interno y encargado de preparar los trabajos del Comité en este asunto, aprobó su dictamen el 2 de julio de 1996 por mayoría y 3 abstenciones (Ponente: Sr. Ataíde Ferreira, Coponentes: Sres. Christie y Pricolo).

En su 337º Pleno (sesión del 10 de julio de 1996), el Comité Económico y Social ha aprobado por 126 votos a favor, 18 en contra y 6 abstenciones el presente dictamen.

0. Introducción

0.1. La encefalopatía espongiforme bovina ha cobrado la dimensión de una epidemia en el Reino Unido, mientras que su manifestación ha sido esporádica o limitada en algunos Estados miembros que han importado ganado bovino o utilizado en la alimentación del ganado harinas a base de carne importada del Reino Unido.

Existen además sospechas de que la muerte de algunos ciudadanos europeos guarda relación con la EEB. Esta situación ha provocado una reacción natural por parte de los consumidores y, como consecuencia, una crisis económica en el sector ganadero y en sectores que se abastecen del mismo, causando la supresión de muchos puestos de trabajo en el conjunto del sector de la producción, preparación y comercialización de la carne.

0.2. El Comité Económico y Social considera significativo que la crisis se haya producido en un contexto de presión creciente para reducir el gasto público en general y de recortes en inversiones destinadas a la investigación en el sector público, como consecuencia de restricciones presupuestarias, privatizaciones y desreglamentaciones. No existe alternativa al control y aplicación de la normativa sobre seguridad de los alimentos por parte de estructuras públicas con financiaciones adecuadas, ni a la investigación independiente sobre las causas de la EEB y su relación con la nueva variante de la enfermedad de Creutzfeld-Jakobs; el Comité expresa, pues, su preocupación por el hecho de que la crisis de la EEB haya coincidido con los recortes en dichos sectores.

0.3. En la reciente Cumbre de Florencia se ha alcanzado un acuerdo de principio sobre la puesta en práctica de un plan de erradicación de la enfermedad en el Reino Unido y sobre la concesión de ayudas a los ganaderos, siempre que se resuelva la cuestión de la EEB con métodos científicos, y teniendo en cuenta los derechos de los consumidores y la protección de la salud humana. El Comité acoge favorablemente tal acuerdo y observa

que los servicios de la Comisión han realizado un importante esfuerzo de coordinación ante la gravedad de la crisis.

0.4. No le corresponde al CES ocupar el lugar de las estructuras científicas ni de las instancias políticas que tengan que tomar decisiones sobre medidas adicionales para afrontar esta crisis. No obstante, preocupado por la reacción de desconfianza por parte de los ciudadanos-consumidores y consciente del punto de vista de las organizaciones representativas de los agricultores, de la industria, del comercio, de los consumidores y de los trabajadores de la Unión, el CES considera que es su deber formular una serie de observaciones de naturaleza general y presentar recomendaciones a las instituciones comunitarias, de conformidad con el artículo 198 del Tratado, al objeto de sacar lecciones de esta crisis que ha tenido consecuencias gravísimas para la salud pública y el funcionamiento del mercado interior.

0.5. Asimismo, el Comité se manifiesta preocupado por el hecho de que los mecanismos de decisión de la Unión Europea se hayan visto amenazados por una actitud de obstruccionismo unilateral. Esta última es una cuestión que la CIG deberá abordar necesariamente, por lo que el Comité no considera oportuno ahondar en ella de momento.

1. Salud pública

1.1. Son preocupantes los datos científicos y técnicos que tienden a confirmar la hipótesis de que la EEB se puede transmitir al hombre a través de la alimentación.

1.1.1. Según las conclusiones de la OMS de abril de 1996: «aún no se ha comprobado una relación entre la nueva variante de la enfermedad de Creutzfeld-Jakobs (VECJ) y el efecto de la exposición al agente EEB. Sin

embargo, el contacto con la EEB es la hipótesis más probable⁽¹⁾...

1.1.2. Ante esta situación, la UE ha dado muestras de estar poco preparada para reaccionar de manera rápida, eficaz y tranquilizadora para proteger la salud y los demás derechos de los consumidores.

1.2. A pesar de las advertencias de los expertos consultados por la OMS (Ginebra, mayo de 1995) y la investigación y resolución del Parlamento Europeo⁽²⁾, la Comunidad ha mantenido en materia de salud pública una actitud poco atenta, cuando no negligente, respecto a la eventual gravedad de este asunto.

1.2.1. A pesar de la adopción de una serie de medidas legislativas⁽³⁾, hay que admitir la ineficacia del control de su aplicación efectiva por parte de los Estados miembros. La situación se ha agravado aún más debido a la naturaleza no vinculante de las recomendaciones.

1.2.2. Además, el Comité observa el retraso con el que el sector sanitario ha abordado la problemática de la transmisión de la EEB y de las enfermedades de priones, pero celebra que finalmente en la reciente propuesta, todavía en debate, sobre la creación de una red de vigilancia epidemiológica⁽⁴⁾, se haya tenido en cuenta la enfermedad de Creutzfeld-Jakob.

1.3. Las advertencias manifestadas por varios exponentes de la comunidad científica y el contenido de las hipótesis formuladas⁽⁵⁾ no han conseguido, al parecer, sensibilizar suficientemente a los responsables comunitarios, puesto que no se han adoptado medidas rigurosas para impedir que se sobrepasase la que se ha dado en llamar «barrera entre especies».

1.3.1. El Comité considera necesario aumentar los recursos para la investigación científica a escala comunitaria sobre la EEB y la ECJ, y desea que la divulgación pública de los resultados mejore en relación con la experiencia de los programas puestos en marcha en 1990.

1.4. La protección de la salud se ha relegado a un segundo plano, habida cuenta de los enormes intereses económicos en juego.

Se ha hecho caso omiso de la opinión de los expertos por consideraciones económicas y políticas, y se ha llegado a asimilar la falta de pruebas del riesgo a la ausencia, simple y llanamente, de riesgo⁽⁶⁾.

1.4.1. Las modificaciones en los procesos de fabricación de harinas para alimentación animal, motivadas evidentemente por los intereses de los productores, se han visto facilitadas por la ausencia de una regulación adecuada y la falta de controles apropiados, situación de la que todos pueden ser víctimas, incluidos los propios agentes económicos.

1.5. Las industrias agroalimentarias, farmacéuticas y cosméticas, como consecuencia de la insuficiencia de controles al comprar materias primas, son ahora objeto de críticas justificadas por haber utilizado, en algunos casos, productos poco seguros.

1.5.1. Desgraciadamente, aún no se dispone de un test al que puedan recurrir las industrias agroalimentarias, farmacéuticas y cosméticas para cerciorarse de que sus materias primas no contienen ningún agente de la EEB. Hasta que no se disponga de un test adecuado, el control de calidad tendrá que basarse tan sólo en los certificados expedidos por los proveedores de las materias primas.

1.6. Por consiguiente, no es cierto que las prácticas industriales y de control de la calidad sean las más adecuadas. Además, habida cuenta de la diversidad de las metodologías adoptadas en los diferentes Estados miembros con relación a los programas de vigilancia epidemiológica y de las últimas conclusiones de los expertos consultados por la OMS en abril de 1996⁽⁷⁾, resulta difícil verificar la seguridad de las materias primas basándose exclusivamente en su origen.

1.7. Las medidas tomadas para retirar algunos productos del mercado son pertinentes, pero es preciso insistir para que se apliquen con rigor, con arreglo a los dictámenes de los comités científicos competentes y en defensa sin concesiones de la salud pública. El Comité acoge favorablemente la creación del comité multidisciplinario sobre la EEB, integrado por eminentes científicos, que deberá garantizar un planteamiento independiente y horizontal del asunto.

1.8. En lo que se refiere al procedimiento de desactivación y al origen de las materias primas, el Comité expresa su preocupación por el hecho de que la Comisión haya ignorado las recomendaciones del dictamen del

⁽¹⁾ OMS/EMC/DIS/96.147.

⁽²⁾ DO nº C 42 de 15. 2. 1993.

⁽³⁾ DO nº L 172 de 7. 7. 1994, p. 23; DO nº L 172 de 7. 7. 1994, p. 25; Mod. (95/29/CE); en el DO nº L 38 de 18. 2. 1995, p. 17; DO nº 194 de 29. 7. 1994, p. 96; Mod. (94/794/CE); en el DO nº L 325 de 17. 12. 1994, p. 60; Mod. (95/287/CE); en el DO nº L 181 de 1. 8. 1995, p. 40; DO nº L 78 de 28. 3. 1996, p. 47. Para una lista completa de las medidas adoptadas, véase Anexo I al «Vademécum de la encefalopatía espongiforme bovina — información destinada a los consumidores» elaborado por la Dirección General XXIV.

⁽⁴⁾ Doc. COM(96) 78 final.

⁽⁵⁾ Como ejemplos de transmisión a través de la «barrera entre especies» observados antes de 1995, véase el documento de la OIE (Oficina Internacional de Epizootias), Código internacional de salud, y concretamente el capítulo 3.2.13 sobre la encefalopatía espongiforme bovina (EEB) (actualizado en mayo de 1996) y referencias.

⁽⁶⁾ *The Lancet*, Vol. 347, abril de 1996.

⁽⁷⁾ «Ante la falta de informaciones sobre la vigilancia llevada a cabo, la incidencia de la EEB en un país debe considerarse desconocida.»

Comité científico para la alimentación humana de 15 de abril⁽¹⁾ en su decisión de levantar el embargo de las gelatinas, sebo y esperma con una serie de condiciones⁽²⁾.

1.9. En cuanto a la industria farmacéutica, el problema se plantea, según la posición adoptada por la Agencia Europea para la Evaluación de Medicamentos el 16 de abril de 1996, sobre los siguientes puntos:

- a) Lugar de origen de las materias primas;
- b) Procedencia de los tejidos;
- c) Seguridad de los procedimientos de extracción (temperatura, presión y duración).

1.9.1. En cuanto a los aglutinantes a base de gelatina y de grasa animal, habrá que seguir remitiéndose a las instrucciones de 1992⁽³⁾, recientemente confirmadas por la AEM. Sin embargo, cabe llamar la atención sobre las dificultades, reconocidas por la propia industria, que plantea el reconocimiento claro del origen de las materias primas (punto (a) supra).

1.9.2. Por tal motivo, resulta imperativo no sólo prohibir la producción sino también retirar todas las partidas de productos farmacéuticos o placebo existentes en la Unión que contengan productos de riesgo I a III y que no sean esenciales desde el punto de vista médico; en cambio, los productos restantes deberán suministrarse exclusivamente con prescripción médica. Corresponderá a los médicos evaluar los riesgos que el paciente pueda tolerar, tanto en medicina alopática como, con mayor razón, en medicina homeopática.

1.10. Reflexiones similares deben llevarse a cabo sobre los cosméticos. Habría que prever la prohibición de la comercialización de aquellos productos que no se hayan sometido a los procedimientos de desactivación adecuados.

1.11. Los trabajadores de la industria cárnica han manifestado su preocupación por las consecuencias que tendría en su salud un eventual contacto con la EEB a través de animales vivos contaminados o de canales.

1.12. A partir de las conclusiones del Comité consultivo independiente referentes a las sustancias patógenas

peligrosas (ACDP) del organismo público «Public Health & Safety Executive» y de expertos de los sindicatos, se ha señalado a los trabajadores que no se ha podido detectar ningún riesgo debido a la exposición a dicha enfermedad en el lugar de trabajo. A pesar de ello, el Comité recomienda prudencia habida cuenta de que todavía no se pueden determinar los efectos a largo plazo, sobre todo para los trabajadores que manipulan o que están en contacto directo con la carne, e insta, por consiguiente, a que se tomen todas las precauciones necesarias⁽⁴⁾ y a que se registren todos los incidentes que se produzcan.

2. Mercado interior y consumo

2.1. Las medidas adoptadas por las autoridades comunitarias y el tardío reconocimiento por el Reino Unido de la posible transmisión del agente de la EEB a los humanos han traído consigo una pérdida de confianza por parte de los consumidores de los Estados miembros hacia ciertos productos que circulan libremente en la UE. Esta desconfianza justificada se debe a la observación de que, durante un determinado periodo, han circulado libremente en la UE animales infectados, alimentos contaminados y otros productos derivados de bovinos que presentan un riesgo potencial.

2.2. La consecuencia de esta desconfianza ha sido la reaparición de un espíritu proteccionista, y se ha podido observar claramente una cierta reticencia a consumir productos importados e incluso, en algunos casos, productos que no fuesen regionales o locales.

2.3. El descenso del consumo de carne bovina ha provocado un mayor consumo de otras carnes y pescado, acarreando una subida anormal de los precios de estos últimos en detrimento de los consumidores con ingresos más bajos.

2.4. En la actual situación, en lo que se refiere a los productos bovinos, sería deseable excluir del mercado los productos potencialmente infecciosos⁽⁵⁾; los productos que no presenten riesgo importante de infección deben ser deshuesados y se deben retirar de los mismos los tejidos nerviosos o linfáticos aparentes para excluir

(4) Los trabajadores encargados de eliminar los desechos bovinos (sesos y médula espinal) deberían:

- cubrir los cortes y abrasiones con vendajes impermeables;
- llevar ropa protectora y guantes;
- evitar los cortes y heridas por pinchazo;
- protegerse la cara (especialmente los ojos y la boca) si hay riesgo de salpicaduras;
- evitar o minimizar en la medida de lo posible el uso de objetos afilados;
- lavarse antes de comer, beber, fumar e ir al aseo;
- lavar las áreas contaminadas con detergente o desinfectante; y
- lavar y desinfectar la ropa protectora después de usarla.

(5) En el informe emitido en mayo de 1995 por la Unidad veterinaria de la OMS, en respuesta a una consulta sobre temas de salud pública relacionados con las encefalopatías espongiformes transmisibles humanas y animales, los tejidos están clasificados en cuatro categorías según el grado de infección; el cuarto grupo, en el que figuran, entre otros productos, la leche y el músculo esquelético, no presenta riesgos de infección detectables en laboratorio.

(1) DO nº L 139 de 12. 6. 1996.

(2) En dicho dictamen se afirma lo siguiente: «A causa de las informaciones, actualmente incompletas, sobre la EEB y su posible transmisión al hombre, así como de las incertidumbres en cuanto a la desactivación del agente contaminante, el Comité puede únicamente recomendar que se importen sustancias de origen bovino sólo de zonas geográficas en las que la EEB no esté presente de forma epidémica» (Comité científico para la alimentación humana, dictamen sobre los productos derivados de tejidos bovinos en relación con la EEB, An. I al doc. III/5124/96).

(3) Notas explicativas sobre la reducción de los riesgos de transmisión del animal al hombre de los agentes de las encefalopatías espongiformes bovinas a través de medicamentos, publicado en el Volumen III, adenda nº 2, de la Reglamentación de los medicamentos en la Comunidad Europea.

del consumo doméstico las sustancias potencialmente contaminantes o contaminadas, habida cuenta de que es imposible tratarlas de manera adecuada.

2.5. En cuanto a las preocupaciones de los consumidores por la seguridad de los productos alimentarios, el Comité sugiere que se promueva una campaña educativa e informativa sobre la alimentación sana y equilibrada, en línea con los programas de acción para la promoción de la salud.

2.6. En términos más generales, el Comité subraya que el acceso a informaciones claras y fiables es un derecho fundamental de los ciudadanos y constituye, además, un factor determinante para restablecer el clima de confianza deseado. Es preciso que en las campañas de información pública colaboren activamente las asociaciones de consumidores y de vendedores al por menor. Habrá que garantizar a todos los sectores afectados por la crisis que se les mantendrá al día con informaciones actualizadas y facilitadas a su debido tiempo, y en el etiquetado de los productos deberá indicarse la composición y el porcentaje de los ingredientes.

2.7. Además, es necesario considerar la eficacia de la Directiva sobre la seguridad general de los productos (92/59/CEE) y revisar la relativa a la responsabilidad por los daños provocados por productos defectuosos (85/374/CEE), a fin de ampliarla, como solicitó el Comité, a los productos agrarios y a los riesgos con ellos relacionados⁽¹⁾.

2.8. Tampoco es menos cierto que, al margen de las críticas vertidas contra determinadas industrias que utilizan como materias primas productos derivados de origen bovino, hay que considerar los problemas, sobre todo financieros, que encuentran numerosas empresas del sector bovino como consecuencia de la crisis de la EEB: mataderos, transporte de animales, industria conservera, industria transformadora, industrias lecheras, etc. Estas empresas no son responsables directas, pero sufren pérdidas de ingresos por la actitud de rechazo que presentan los consumidores.

3. Efectos de la EEB en la producción bovina

3.1. La crisis de la producción bovina europea ha adquirido un carácter dramático en la primavera del año en curso, debido a la reducción repentina, muy pronunciada y generalizada del consumo y a la caída de los precios a la producción del ganado bovino, mientras se han mantenido estacionarios los precios al consumo.

⁽¹⁾ Dictamen del CES, DO nº C 339 de 31. 12. 1991. En dicho dictamen el Comité subraya los riesgos potenciales que podría suponer la realización del mercado interior si no se lleva a cabo un adecuado control y supervisión, y solicita que se siga una política coherente en el campo de la seguridad de los productos, en particular en lo que respecta a la responsabilidad por productos defectuosos (punto 5.3.4).

3.2. Los efectos de la crisis en el sector de la carne bovina pueden resumirse como sigue:

- disminución considerable del número de animales sacrificados, y en algunas zonas paralización total, como consecuencia de la reducción de las compras de animales a los ganaderos;
- contracción paralela, y en algunos casos paralización total, de las actividades de tratamiento de carnes y de productos cárnicos;
- reducción drástica de los suministros, incluidos los tradicionales, a terceros países;
- reducción de las actividades de distribución y de las ventas al por menor.

3.3. Las consecuencias inmediatas y directas para los ganaderos han sido las siguientes:

- paralización de las operaciones de compra y venta y, por consiguiente, necesidad de seguir conservando en la explotación el ganado que ya debía ser sacrificado;
- reducción de las posibilidades de actividades alternativas entre las producciones agrarias, debido a que los campos siguen utilizándose para producir alimentos destinados a un ganado improductivo, puesto que no va a ser sacrificado;
- impedimento real para los agricultores y ganaderos de poder beneficiarse, como compensación, de las medidas previstas por la PAC en materia de tierras cultivables y de los cultivos llamados biológicos.

3.4. Resulta superfluo hacer hincapié en que todas las consecuencias negativas mencionadas supra se deben al hundimiento del consumo, que en algunos países ha alcanzado cotas del 40 %. Las consecuencias para los ingresos de los ganaderos no son fácilmente cuantificables; se puede afirmar, no obstante, que las pocas operaciones comerciales que se están llevando a cabo se hacen a precios inferiores en un 20 % a los del período anterior a la crisis.

3.5. Es prematuro hacer un balance definitivo, en términos de reducción estructural del consumo de carne de bovino, de la catástrofe de las «vacas locas».

No obstante, se ha estimado que una reducción del consumo en la UE de 5 puntos porcentuales podría situar en torno al millón de toneladas los excedentes de producción respecto del consumo interno. Si la reducción fuese del 20 %, los excedentes alcanzarían en 1997 los dos millones de toneladas.

Por consiguiente, es evidente que si no se restablece el consumo quedaría comprometido el equilibrio de mercado, conseguido laboriosamente al cabo de muchos años de costosas intervenciones públicas.

4. Medidas comunitarias que cabe adoptar a nivel de la UE en el sector de la carne de bovino

4.1. Hasta el presente, se han tomado a nivel comunitario —además de la medida de naturaleza sobre todo sanitaria encaminada a prohibir la exportación de ganado bovino, productos cárnicos y productos derivados de la especie bovina del Reino Unido a los demás países de la UE y terceros países— medidas de gestión del mercado, al objeto de que la carne de bovino pueda beneficiarse más fácilmente de la intervención pública ⁽¹⁾.

4.2. Consciente de que estas medidas sólo representan un parche provisional a la crisis, la Comisión propuso asignar una suma de 650 millones de ecus para el mantenimiento de la renta de los productores de carne bovina, cantidad que el Consejo Europeo de Florencia ha elevado a 850 millones de ecus.

4.3. Para reactivar el sector de la ganadería, en opinión del Comité, es conveniente prever, además de las ayudas de urgencia, medidas a más largo plazo.

4.3.1. En la primera categoría figuran:

- las indemnizaciones que deben entregarse a los productores de las zonas contaminadas para proceder al sacrificio del ganado ⁽²⁾;
- las indemnizaciones por la conservación del ganado listo para el sacrificio pero no retirado del mercado;
- préstamos a tipos reducidos para los gastos de gestión de las explotaciones, durante al menos dos campañas agrarias;
- el aumento de las primas vigentes para los bovinos machos y las vacas nodrizas.

4.3.2. Entre las medidas a más largo plazo, cabría contemplar:

- subvenciones de carácter prioritario a los ganaderos, en el marco de los programas estructurales previstos, para adaptar las estructuras de cría de ganado a las exigencias del control higiénico y sanitario y para llevar a cabo acciones preventivas (incluido el saneamiento periódico de los pastos y de las praderas de pastoreo);

- subvenciones para la transformación de las explotaciones ganaderas intensivas de bovinos machos en explotaciones extensivas o semiextensivas;

- acciones de promoción, incluso en terceros mercados, por iniciativa de organizaciones de productores de carne bien cualificadas y definidas que permitan garantizar la calidad, el origen y el valor comercial de los productos.

5. Salud animal

5.1. Los modelos actuales de producción agraria de la UE han evolucionado hacia los cultivos más extensivos gracias a la toma de conciencia del problema de los excedentes de producción y a la necesidad imperiosa de proteger la calidad de los alimentos, el medio ambiente y el bienestar de los animales.

Esta evolución positiva, que la PAC pone de manifiesto, está orientada hacia el respeto de los equilibrios ecológicos que, en un pasado todavía reciente, se han visto amenazados por sistemas de producción intensivos que tenían claramente por objeto la producción en grandes cantidades.

5.2. Sin embargo, sigue siendo necesaria una promoción mejor de la salud animal, a través de programas sanitarios verticales que permitan garantizar la erradicación efectiva de las enfermedades en el conjunto del territorio de la UE.

5.3. La elaboración y puesta en práctica de estos programas transnacionales exigen una intervención comunitaria en lo que se refiere a la coordinación de las acciones y al control de su aplicación, así como a una mejor armonización de la formación del personal que realice dichos controles. El principio de subsidiariedad no deberá constituir un obstáculo a la adopción de medidas adecuadas para el mantenimiento de un buen estado de salud de los animales. El Comité aprecia a este respecto la Resolución del Consejo de Agricultura de finales de junio sobre la política veterinaria y el mercado interior, al tomar en consideración estos temas.

5.4. En el caso concreto de la EEB, y habida cuenta de la urgencia de la situación, parece oportuno crear donde sea necesario estructuras administrativas especiales, independientes de los intereses de la producción, con competencias para el control de las explotaciones, de los mataderos y de la circulación de los animales vivos y de productos de origen animal, incluidos los importados de terceros países.

5.5. En este contexto, el Comité toma nota con interés de la propuesta de 29 de mayo de 1995 de la Comisión por la que se pretende crear la Agencia Europea de Inspección y Control Veterinario y Fitosanitario, con sede en Irlanda, y se reserva su juicio sobre las funciones

⁽¹⁾ Estas medidas han sido las siguientes:

- a) el 17 de abril de 1996, la aceptación de la intervención para 50 000 toneladas de canales de bovino de todas las categorías, haciendo una excepción a las disposiciones actuales (Reg. CEE nº 701/96 de 17. 4. 1996);
- b) el 6 de mayo de 1996, la aceptación de la intervención para 50 000 toneladas suplementarias de carne de bovino, con excepciones especiales para algunos productos del Reino Unido y de Irlanda (Reg. CEE nº 834/96 de 6. 5. 1996);
- c) el 6 de mayo de 1996, la concesión de una ayuda para el almacenamiento privado de carne de ternera.

⁽²⁾ En la propuesta de presupuesto para 1997, la Comisión ha introducido un capítulo de gastos adicionales de 873 millones de ecus destinados a financiar el plan de incineración de los bovinos afectados por la EEB o con riesgo de infección.

de una estructura tal, principalmente por lo que respecta a la prevención.

6. Medidas de carácter sanitario que cabe adoptar en el sector de la carne de bovino

6.1. El Comité, al considerar que la EEB ha menoscabado con fuerza el conjunto de actividades que van desde la producción al sacrificio, transformación, distribución y venta al por menor de la carne de bovino, estima oportuno prever, con la urgencia que se impone, las medidas siguientes:

6.2. En primer lugar, es necesario eliminar la causa principal de la aparición y difusión de la enfermedad, a saber, la utilización de harinas de carnes en la alimentación de los rumiantes.

La prohibición de esta práctica debe imponerse de manera efectiva sin demora en el conjunto del territorio comunitario, y debe examinarse a título preventivo la conveniencia de ampliarla a los no rumiantes.

6.3. La práctica de la alimentación cárnica de los herbívoros comporta elementos perjudiciales para la salud pública, la economía agraria y el medio ambiente, puesto que:

- es el vehículo de transmisión de la infección de la EEB;
- constituye un obstáculo a la utilización de las harinas vegetales, que son y deben constituir el alimento natural de los rumiantes;
- determina el abandono de prácticas ganaderas basadas en los pastos naturales y en las praderas de pastoreo, prácticas que conviene salvaguardar al menos en las zonas (de montaña y desfavorecidas en general) donde existe un riesgo de deterioro de los equilibrios ecológicos y edafológicos.

6.4. Es preciso instituir o fortalecer los controles veterinarios para comprobar el estado sanitario de la cabaña y controlar los tipos de complementos alimentarios utilizados para la alimentación del ganado.

Es precisamente en este contexto en el que se inscribe un sistema de responsabilización activa del ganadero, a través de la creación de un documento específico que acompañe al animal hasta su sacrificio (en el que se indique su procedencia, tipo de alimentación, eventuales patologías, etc.) Dicho documento debería servir de base para una información clara y detallada dirigida al consumidor.

7. Consecuencias en el empleo

7.1. La pérdida de confianza del consumidor en la carne de bovino ha tenido graves repercusiones para el empleo y el flujo de efectivo de muchas compañías en algunos países de la UE. Según estimaciones de la Confederación Europea de Sindicatos, ha supuesto la pérdida de unos 50 000 puestos de trabajo en todos los Estados miembros.

7.2. En el Reino Unido las consecuencias para el empleo son ya evidentes. A finales de abril, el Gobierno británico estimaba que 4 000 trabajadores habían perdido su empleo a causa de la crisis de la EEB. El impacto global es probable que sea mucho mayor, ya que las primeras estimaciones de los sindicatos apuntaban a una pérdida de al menos 10 000 puestos de trabajo. Ahora se ha revisado esta estimación al alza, para situarla en una cantidad considerablemente superior.

7.3. Es necesario tener presente que los efectos serán continuos y evolutivos, y que se verán afectados los salarios y empresas de toda la cadena alimentaria. Por ejemplo, varios meses practicando sacrificios de animales de más de 30 meses tendrán un impacto considerable en los salarios agrarios, de los que aproximadamente el 25 % guardan relación directa con el sector bovino. El sacrificio de animales de más de 30 meses requerirá más personal asalariado en los mataderos. No obstante, estos empleos suplementarios sólo durarán el tiempo necesario para el sacrificio.

7.4. Cuando llegue el momento del sacrificio, las repercusiones se dejarán sentir con fuerza en la cabaña lechera y en los asalariados de las explotaciones lecheras. El suministro de leche a los consumidores se verá perturbado y los fabricantes de productos lácteos, como queso y mantequilla, carecerán de materias primas.

7.5. Actualmente resulta imposible hacer una estimación de la incidencia global sobre el empleo en el sector lechero, pero nadie pone en duda su gravedad.

7.6. Una de las consecuencias que tendrán que soportar los productores de leche es que las vacas lecheras de más edad, que normalmente son sacrificadas cuando dejan de ser suficientemente productivas, no podrán ser sacrificadas debido a la crisis y seguirán produciendo leche. Con la introducción constante de animales jóvenes en el rebaño, miles de productores de leche podrían sobrepasar con creces las cuotas al final del ejercicio y, por consiguiente, serán objeto de fuertes penalizaciones.

7.7. La cuestión de saber si un agricultor indemnizado por el sacrificio de sus reses podrá o no renovar su cabaña será crucial para los trabajadores agrarios. Igualmente, se planteará la cuestión de la repoblación «sana» con animales que no presenten ningún rastro de EEB.

7.8. Además de los empleos del sector agrario propiamente dicho, miles de asalariados trabajan en las industrias de la transformación y el empaquetado de la carne bovina, así como en la fabricación de preparados a base de carne como salchichas y otras especialidades, transporte de animales vivos y de carne refrigerada, envasado, industria farmacéutica y confitería. En todos estos sectores se han registrado supresiones de puestos de trabajo, y las empresas ya sufren las consecuencias de la reducción de actividad.

7.9. Es preciso considerar además que los gastos en otras empresas y servicios locales de las empresas

agrarias y agroalimentarias afectadas por la crisis y de los trabajadores en situación crítica serán inferiores, lo que se traducirá en una disminución del empleo en el medio rural. Por consiguiente, los pueblos y servicios locales que con frecuencia tienen que luchar para sobrevivir no podrán tal vez recuperarse de la pérdida de ingresos causada por la crisis de la EEB.

7.10. La dimensión social, todavía no cuantificada, de la crisis provocada por la epidemia de la EEB revela, en opinión del Comité, la importancia del Anexo Social del Tratado de Maastricht. El Comité observa con preocupación que en la Cumbre de Florencia no se ha prestado al aspecto del empleo la atención prioritaria que merece, al haber aplazado las decisiones correspondientes. El Comité sugiere que la crisis laboral originada por la EEB sea objeto de una «iniciativa comunitaria» extraordinaria, utilizando de manera flexible los diversos fondos estructurales disponibles, reconociendo el carácter de emergencia de la crisis.

8. Conclusión

8.1. El CES, considerando que la salud pública y la seguridad de los productos alimentarios son fundamentales para la calidad de vida de todos los ciudadanos de la Unión Europea, insta encarecidamente al Consejo, la Comisión, el Parlamento y los Estados miembros a que tomen todas las medidas necesarias, en el marco de sus respectivas competencias, para garantizar a los consumidores productos alimentarios seguros y evitar la agravación de la situación actual. En este sentido, pide que:

- a) se prohíba la producción y comercialización de todos los preparados cárnicos destinados a rumiantes y se examine la oportunidad de extender la prohibición a los no rumiantes, garantizando al mismo tiempo sistemas fiables de fabricación de alimentos para animales domésticos o en cautividad;
- b) se prohíba la circulación y comercialización de productos considerados de alto riesgo por los expertos consultados por la OMS y que se desarrolle la cooperación entre esta organización y los servicios de la Comisión;
- c) los controles sean llevados a cabo por instancias nacionales independientes y coordinadas entre sí;
- d) se elabore un programa de información a todos los consumidores y medios económicos y sociales interesados en cooperación con sus organizaciones representativas, los servicios sanitarios de los Estados miembros y las demás organizaciones independien-

tes, y se inicie una gran campaña sobre la alimentación, en el marco de la promoción y prevención sanitarias, y en particular en el marco de las medidas de protección contra la transmisión de la EEB;

- e) se introduzca un documento específico que acompañe al animal hasta su sacrificio, en el que se indique su procedencia, tipo de alimentación, eventuales patologías, etc. Dicho documento debería servir de base para una información clara y detallada dirigida al consumidor.

8.2. El Comité pide a la Comisión que presente una propuesta de directiva sobre el etiquetado de los cosméticos idéntica a la vigente para los medicamentos, así como sobre el etiquetado de todos los productos derivados de rumiantes con indicación de la procedencia y el tipo de alimentación y la normalización del etiquetado de los piensos para bovinos, con la indicación completa de todos los ingredientes y de sus porcentajes respectivos.

8.3. El Comité pide además que se proceda inmediatamente a la revisión de la Directiva 85/374 (25 de julio de 1985) del Consejo al objeto de que no sigan excluyéndose los productos agrarios ni los riesgos que pueden comportar⁽¹⁾.

8.4. El Comité insta a la Comisión a que estimule la investigación científica sobre la EEB. En particular, pide que se consideren a nivel europeo los puntos siguientes:

- a) las causas de la EEB y su relación con la nueva variante de la ECJ;
- b) diagnóstico precoz de la EEB;
- c) un proyecto de investigación que tuviera como objetivo vigilar la salud de los trabajadores que puedan verse afectados de una manera u otra por la EEB en el lugar de trabajo.

8.5. El Comité pide al Consejo, al Parlamento y a la Comisión que se pongan a disposición de las agencias europeas, órganos y servicios comunitarios competentes los medios jurídicos, financieros y humanos necesarios para actuar en materia de protección contra la EEB.

8.6. Como complemento de las medidas ya adoptadas o sugeridas para ayudar a los ganaderos y otros sectores afectados por la crisis, el Comité pide que se examinen eventuales medidas de apoyo a los trabajadores por cuenta ajena y a las empresas de los sectores y áreas cuyos ingresos globales se vean reducidos a causa de la EEB. Es importante asegurar que este apoyo sea flexible, rápido y eficaz.

8.7. El Comité insta a que se considere la oportunidad de una iniciativa comunitaria extraordinaria que abar-

⁽¹⁾ DO nº L 228 de 11. 8. 1992.

que todas las áreas de Europa afectadas por la crisis, independientemente de su carácter urbano o rural,

utilizando los fondos estructurales agrarios, sociales y regionales disponibles.

Bruselas, el 10 de julio de 1996.

El Presidente
del Comité Económico y Social
Carlos FERRER

ANEXO I

al dictamen del Comité Económico y Social

Enmienda rechazada

La siguiente propuesta de enmienda, que obtuvo más del 25 % de los votos emitidos, fue rechazada en el transcurso de los debates.

Punto 1.4.1

Suprimase la referencia a la desregulación.

Exposición de motivos

Se considera innecesaria.

Resultado de la votación

Votos a favor: 34, votos en contra: 83, abstenciones: 13.

ANEXO II

al dictamen del Comité Económico y Social

Los siguientes miembros, presentes o representados, votaron a favor del dictamen:

Señoras/Señores: AMATO, ANDRADE, ANDREWS, ATAÍDE FERREIRA, BAGLIANO, BARROS VALE, BASTIAN, BENTO GONÇALVES, BERNABEI, BETELU BAZO, BLESER, BOGH, BORDES-PAGES, BOUSSAT, BREDIMA-SAVOPOULOU, BRIESCH, BURANI, BURKHARD, BYRNE, CAL, CARROZZA, CASSINA, CEBALLO HERRERO, CHAGAS, CHRISTIE, COLOMBO, DANTIN, DAVISON, DECAILLON, DELAPINA, de KNEGT, DE NORRE, DRIJFHOUT-ZWEIJTZER, DUNKEL, ENGELLEN-KEFER, EULEN, FERNÁNDEZ, FORGAS I CABRERA, FRERICHS, FUCHS, GAUDER, GHIGONIS, GIACOMELLI, GIESECKE, GIRÓN, GOTTERO, HAGEN, HAMRO-DROTZ, HAUSMANN, HERNÁNDEZ BATALLER, JENKINS, KALLIO, KANNISTO, KARGAARD, KAZAZIS, KIENLE, KONITZER, KONTIO, KORYFIDIS, KUBENZ, LAUR, LEHNHOFF, LEHTI, LEMMETTY, LERIOS, LINSSSEN, LIVERANI, LÖNNBERG, LÖW, LYONS, MADDOCKS, MALOSSE, MARGALEF i MASIÀ, MASUCCI, MAYAYO BELLO, MEGHEN, MENGOZZI, MERIANO, MERTEN, MOLINA VALLEJO, MULLER E., MUÑIZ GUARDADO, NIELSEN B., NYBERG, OLAUSON, OLSSON, OSENAT, PAPAMICHAÏL, PE, PELLARINI, PELLETIER R., PEZZINI, PIETTE, POMPEN, PRICOLO, QUEVEDO ROJO, REUNA, ROSSITTO, RUPP, SABIN, SÁNCHEZ MIGUEL, SANTIAGO, SANTOS, SARALEHTO, SEQUEIRA, SKLAVOUNOS, SKOUBY, SOLARI, STECHER NAVARRA, STOKKERS, STRASSER, STRÖM, STÖLLNBERGER, TIXIER, TSIRIMOKOS, TÜCHLER, van DIJK, VEVER, VINAY, VOGLER, von der DECKEN, von SCHWERIN, WAHROLIN, WESTERLUND, ZÖHRER, zu EULENBURG.

Los siguientes miembros, presentes o representados, votaron en contra del dictamen:

Señoras/Señores: ASPINALL, BEALE, DOCK, ETTL, GARDNER, GUILLAUME, KRITZ, LINDMARK, LITTLE, MOBBS, MORELAND, MORGAN, NIELSEN L., NILSSON, SCULLY, SIMPSON, WALKER, WHITWORTH.

Los siguientes miembros, presentes o representados, se abstuvieron:

Señoras/Señores: GAFO FERNÁNDEZ, JOHANSEN, MERCÉ JUSTE, de PAUL de BARCHIFONTAINE, SIRKEINEN, STRAUSS.

Dictamen del Comité Económico y Social sobre la «Comunicación de la Comisión sobre las prioridades de la política de los consumidores (1996-1998)»

(96/C 295/14)

El 6 de febrero de 1996, de conformidad con el artículo 129 A del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea, la Comisión decidió consultar al Comité Económico y Social sobre la «Comunicación de la Comisión sobre las prioridades de la política de los consumidores (1996-1998)».

La Sección de Medio Ambiente, Sanidad y Consumo, encargada de preparar los trabajos en este asunto, aprobó su dictamen el 7 de mayo de 1996 (Ponente: Sr. Koopman).

En su 337º Pleno (sesión del 11 de julio de 1996), el Comité Económico y Social ha aprobado por 111 votos a favor, 3 votos en contra y 5 abstenciones el presente dictamen.

El Comité apoya plenamente las nuevas directrices que se recogen en la Comunicación de la Comisión sobre las prioridades de la política de los consumidores (1996-1998), así como las consideraciones que sustentan dichas opciones.

El Comité ha presentado una serie de observaciones sobre estas prioridades y espera que la Comisión las tenga en cuenta. Las prioridades para la acción son las siguientes:

1. Un gran esfuerzo para mejorar la educación y la información de los consumidores.
2. Completar, revisar y mantener actualizado el marco que garantice que los intereses de los consumidores se tengan plenamente en cuenta en el mercado interior.
3. Los servicios financieros desde el punto de vista de los consumidores.
4. La protección de los intereses de los consumidores en la prestación de servicios esenciales de utilidad pública.
5. Medidas que permitan a los consumidores aprovechar las oportunidades que ofrece la sociedad de la información.
6. Medidas para mejorar la confianza del consumidor en los productos alimenticios.
7. Fomentar un sistema práctico para conseguir un consumo sostenible.
8. Refuerzo y aumento de la representación de los consumidores.
9. Ayuda a los países de Europa central y oriental para el desarrollo de sus políticas de consumo.
10. Consideraciones en materia de política de los consumidores en los países en vías de desarrollo.

1. Observaciones generales

1.1. Este es el sexto plan de actuación en el campo de la política comunitaria de los consumidores. El primer programa de acción (quinquenal) se puso en marcha en 1975. Sus logros fueron escasos, y en el momento de expirar el plan apenas se había adoptado ninguna de las

medidas propuestas. Desde entonces se ha progresado mucho y se ha conseguido una importante mejora de la protección de los intereses de los consumidores, lo que demuestra asimismo que la política de los consumidores ha consolidado su posición entre las políticas comunitarias⁽¹⁾.

1.2. Esta opción positiva no debe, sin embargo, malinterpretarse. No hay razón para adoptar una actitud de complacencia, pues aún queda mucho camino por recorrer. En este sentido, es de lamentar que en la presente Comunicación la Comisión no haya analizado ni examinado retrospectivamente, los éxitos y fallos cosechados en el desarrollo de las actividades incluidas en su último plan trienal de actuación que expiró a finales de 1995⁽²⁾. En efecto, un análisis o una reflexión de este tipo puede ofrecer información valiosa acerca de si los instrumentos y las competencias disponibles son suficientes para conseguir los objetivos enunciados. Además puede ayudar a explicar las razones por las que determinadas propuestas no se llevaron a cabo y contribuir a mejorar las políticas aplicadas.

1.3. Sería útil saber, por ejemplo, cuál es la opinión de la Comisión sobre el funcionamiento del artículo 129 A. También sería importante conocer el grado de aplicación y cumplimiento de la legislación establecida en el primer y segundo planes trienales de actuación. Finalmente, sería interesante saber lo que la Comisión tiene intención de hacer con los «restos» del segundo plan trienal de actuación, por ejemplo la cuestión de las reclamaciones en el caso de los productos alimenticios.

1.4. El Comité coincide con la Comisión en que ha llegado el momento de «hacer frente a otras cuestiones y problemas que afectan a los consumidores» en lugar de centrarse exclusivamente en los temas relacionados con la realización del mercado interior. El Comité respalda también plenamente las nuevas directrices

(1) Véase por ejemplo el «Informe de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo — El mercado único en 1994» (COM(95)238 final, punto 319, en el que se describe el (importante) papel del consumidor en el mercado único.

(2) COM(93) 378 final de 28. 7.1993.

que se recogen en la Comunicación, así como las consideraciones que sustentan dichas opciones. Sin embargo, señala que el mercado único está lejos de ser realidad y que queda aún mucho por hacer para generar y fomentar la confianza de los consumidores en el mercado único, como así lo reconoce la propia Comisión en varios informes⁽¹⁾. Una defensa consciente de los derechos de los consumidores es condición *sine qua non* para ganarse su confianza.

1.5. En este sentido, el Comité manifiesta su sorpresa por el hecho de que la Comisión no haga ninguna referencia a la importancia de la política de competencia para la consecución de los objetivos de la política de los consumidores. La política de competencia persigue fundamentalmente abrir los mercados e impedir que las empresas obtengan beneficios de forma irregular por medio de prácticas comerciales restrictivas a expensas de los consumidores y de las empresas que observan las normas de competencia. Para el consumidor las ventajas de la competencia se materializan en una oferta más amplia, en bienes y servicios más acordes con sus necesidades y en precios más bajos.

1.6. Al CES le hubiese gustado también que la Comisión hubiera señalado la importancia de su elección de prioridades desde la perspectiva de la subsidiariedad: ¿En qué casos propone la Comisión soluciones armonizadas y en qué otros tiene la intención de dejar a los Estados miembros un marco u otros instrumentos para ayudarles a encontrar ellos mismos las soluciones de los problemas? La Comisión debería tener en cuenta que el Comisario encargado de la política de los consumidores no ocupará «el asiento del conductor» en muchos de estos temas; el Comité querría saber si la Comisión considera necesario o no la adopción de nuevas medidas que faciliten la integración de los intereses de los consumidores en las demás políticas.

1.7. Desde un punto de vista analítico, el mensaje contenido en esta Comunicación habría sido más convincente si se hubiese aplicado un método estricto: (1) definición del problema, (2) objetivos para la política de los consumidores y (3) estrategia.

1.8. Las nuevas directrices de la Comisión ponen de relieve al mismo tiempo un importante rasgo de la política de los consumidores: por su carácter horizontal, sigue siempre los fenómenos económicos y otros fenómenos sociales. Por así decirlo, sigue la corriente, y en ese sentido nunca está terminada.

1.9. El CES insta a la Comisión a que presente cuanto antes propuestas concretas que concreten las ideas, a menudo vagas, que se contienen en la Comunicación. Nadie espera de la Comisión que en la actual fase indique las medidas precisas que son necesarias para conseguir los objetivos en estos nuevos ámbitos; pero los primeros pasos en ese sentido hay que darlos sin

demora. El objetivo del presente dictamen es contribuir al debate público que es necesario para conseguir una mayor claridad, y el CES espera que las demás partes hagan lo propio.

1.10. El CES se remite aquí a su reciente dictamen sobre el «Mercado único y protección de los consumidores: oportunidades y obstáculos en el gran mercado⁽²⁾» en el que se formulan una serie de opiniones y recomendaciones importantes sobre las que no volveremos en el presente documento.

2. Prioridades

2.1. Información y educación

2.1.1. La información y la educación han sido siempre las piedras angulares de la política de los consumidores. Su importancia capital está reconocida desde hace tiempo como lo demuestra el hecho de que la Cumbre Europea las declarase ya en 1972 como uno de los cinco derechos fundamentales de los consumidores. La elección del consumidor es uno de los aspectos centrales de toda economía de mercado, y no es posible elegir con conocimiento de causa sin un mercado transparente.

2.1.2. El Comité suscribe plenamente la prioridad dada a la información y la educación, y hace hincapié en la necesidad de que la información sea visible, legible y comprensible. El consumidor debe estar informado sobre sus derechos y obligaciones con el fin de poder ejercerlos adecuadamente. Para que la información tenga sentido, el lenguaje ha de ser claro.

2.1.3. Los proveedores de bienes y servicios que mantienen una concertación con las organizaciones de consumidores podrían mejorar la calidad del etiquetado específico de cada sector. Las recientes iniciativas comunitarias encaminadas a elaborar, suscribir e introducir códigos de información sobre los productos deberían tener continuidad. La elaboración de información normalizada sobre los productos⁽³⁾ es una contribución clave a la transparencia del mercado. Si se quiere integrar estos aspectos en una buena estrategia de comercialización, en colaboración con las organizaciones más familiarizadas con la demanda del mercado y con los «centros de excelencia» (de los que se habla en la Comunicación), es preciso aprovechar mejor la propia información del fabricante sobre las propiedades y funcionamiento de sus productos.

(2) DO nº C 39 de 12. 2. 1996.

(3) Véase asimismo el «Proyecto de introducción de una información normalizada sobre los productos (1993-1995)» en los Países Bajos. A results de su aplicación, se elabora información normalizada en los casos siguientes: muebles, bicicletas, edredones y colas de uso doméstico. En el informe se observa que un fuerte apoyo de las organizaciones de consumidores a la introducción de información comparativa y su integración en otras iniciativas de comercialización y de calidad de los productos propiciará una mayor disposición de la industria a participar en estas iniciativas.

(1) Véase por ejemplo «El mercado único en 1995» (COM(96) 51 final, punto 17).

2.1.4. Aunque es obligación de los proveedores informar correctamente al consumidor sobre los productos y servicios disponibles, el CES subraya que las organizaciones de consumidores también existen para facilitar consejo e información independientes al consumidor.

2.1.5. El Comité hace hincapié en que los Estados miembros juegan un papel clave en el fomento de la educación del consumidor, ya que sin ella mucha información caería en oídos sordos. Para poder evaluar la información es preciso que el consumidor tenga un conocimiento básico de sus derechos y obligaciones y del funcionamiento del mercado. La educación del consumidor debería iniciarse en la escuela primaria.

2.1.6. El CES sugiere a la Comisión que, en aras de una mejor información europea a los consumidores, se establezca un esquema de referencia para la política de educación del consumidor, que vaya desde la educación básica a los estudios universitarios, con objeto de que los Estados miembros puedan comparar medidas positivas en este aspecto.

2.1.7. Asimismo debería ofrecerse a los educadores formación continua en cuestiones de consumo en distintos niveles.

2.1.8. El Comité solicita a la Comisión que aclare qué medidas tiene previsto tomar como respuesta a la Resolución del Consejo de noviembre de 1995, en la que se le exhorta a que estudie para fines de 1996 si resultaba necesario o no emprender una iniciativa comunitaria para mejorar el intercambio de información y la cooperación entre los Estados miembros en el campo de la educación de los consumidores.

2.1.9. Aunque apoya esta prioridad, el CES es de la opinión de que no deberían fomentarse dichos esfuerzos a expensas de otros intereses vitales del consumidor.

2.2. *El marco jurídico y el mercado único*

2.2.1. El CES acoge favorablemente la propuesta de Directiva relativa a las acciones inhibitorias en materia de protección de los intereses de los consumidores y la Comunicación de la Comisión relativa a un «Plan de Acción sobre el acceso de los consumidores a la justicia y la solución de litigios en materia de consumo en el mercado único»⁽¹⁾. Opina que ambas iniciativas, sobre las que está elaborando un dictamen, contribuirán a la realización del mercado único.

2.2.2. El Comité considera que desde el punto de vista del consumidor, la realización del mercado único requiere otras medidas. En particular, hace referencia a

sus comentarios sobre las deficiencias del artículo 129A⁽²⁾ y expresa su deseo de que se revise dicho artículo en el transcurso de la CIG, tal y como lo han sugerido asimismo algunos miembros del Grupo de Reflexión. Por otro lado, el Comité se alegra de que la Comisión haya presentado por fin propuestas concretas como continuación del Libro Verde sobre garantías y servicios posventa⁽³⁾, sobre las cuales emitirá próximamente un dictamen. El Comité insta a la Comisión a que presente una propuesta de modificación de la Directiva sobre responsabilidad de los productos con miras a extender su ámbito de aplicación a los productos agrarios no transformados⁽⁴⁾. Por último, el CES desea que la Comisión presente nuevas iniciativas en el ámbito de la responsabilidad de los servicios, y le insta a que estudie la necesidad de una legislación comunitaria para proteger a los consumidores ante la creciente diversidad de prácticas comerciales utilizadas en la venta de servicios.

2.2.3.1. El CES acoge favorablemente la afirmación de la Comisión en el sentido de que velará por la correcta aplicación de la legislación sobre el mercado único. Asimismo, destaca la labor que está llevando a cabo en la aplicación de la legislación, en la valoración de sus efectos sobre el consumidor y la formulación de sugerencias sobre los ajustes necesarios. Al CES le interesa en especial un análisis de la legislación en materia de responsabilidad y seguridad de los productos.

2.2.3.2. El CES recuerda en este contexto que tanto la Comisión como el Parlamento Europeo expresaron la intención de trabajar estrechamente con el CES, que «combina el conocimiento técnico con la sensibilidad política necesaria⁽⁵⁾» para efectuar una evaluación constante de la eficacia de la reglamentación comunitaria. El Comité vuelve a confirmar su buena disposición para trabajar estrechamente y de un modo permanente con las instituciones comunitarias y las organizaciones profesionales pertinentes en este asunto y prestar todo su apoyo a la revisión actual de la eficacia del mercado único, valorando en particular sus efectos sobre el consumidor y las sugerencias sobre los ajustes apropiados.

2.2.3.3. En esta perspectiva, el Comité insta a la Comisión a que presente propuestas para mejorar las

⁽¹⁾ COM(95) 712 final de 24. 1. 1996 y COM(96) 13 final de 14. 2. 1996 respectivamente.

⁽²⁾ DO nº C 39 de 12. 2. 1996, p. 55.

⁽³⁾ COM(93) 509 final de 15. 11. 1993.

⁽⁴⁾ A fines de 1995 la Comisión informó (en el documento COM (95) 617 final de 13 de diciembre de 1995) de la aplicación de la Directiva 85/374/CEE y concluyó que no era necesario actualizar la legislación vigente en aquel momento.

⁽⁵⁾ Documento de trabajo de la Comisión sobre el Programa estratégico del mercado interior, COM(93) 256 final, 2. 6. 1993 (p. 24).

estructuras de intercambio de información a nivel comunitario, al objeto de garantizar, por una parte, el carácter sistemático y la coherencia del control, análisis e información sobre los peligros y los riesgos a que se enfrentan los consumidores en Europa y, por otra parte, la aplicación eficaz de la legislación y de las acciones comunitarias existentes.

2.2.4. El consumidor, en general, se beneficiará de una mayor competencia y una mayor liberalización de los mercados (siempre que queden salvaguardados los intereses vitales de la sociedad). Con el fin de fomentar la confianza del consumidor en el mercado único debería realizarse un esfuerzo serio por abrir los mercados que gozan aún de un alto nivel de protección. La revisión de la política agrícola común desde el punto de vista de los consumidores es una necesidad urgente. Pero también son importantes los esfuerzos de la Comisión por liberalizar el mercado de la energía. Por último, es preciso tomar medidas para evitar las prácticas de concertación en la fijación de tarifas aéreas para pasajeros⁽¹⁾.

2.3. Servicios financieros

2.3.1. El Comité acoge favorablemente la enumeración de los temas mencionados, pero echa en falta un calendario para las actuaciones previstas por la Comisión.

2.3.2. El CES agradece la propuesta de la Comisión en la que examina a fondo el mercado del crédito al consumo⁽²⁾ en la que resuelve el problema de la exclusión de los servicios financieros de la Directiva sobre televenta. En concreto, el CES solicita a la Comisión que presente una propuesta legislativa sobre los requisitos mínimos para la protección del consumidor en la venta a distancia de servicios financieros. Asimismo, acoge favorablemente el compromiso de la banca de formular propuestas para colmar este vacío jurídico.

2.3.3. El Comité lamenta que la Recomendación relativa a los sistemas de pago⁽³⁾ haya sido seguida de modo muy desigual e incluso ignorada por los emisores (en general) de tarjetas de pago (bancarias y no bancarias), tal como se desprende de una encuesta de la OEUC y de un estudio de Mitchell y Thomas de 1994. Dado que estas medidas (no obligatorias) no dan una protección suficiente a los intereses económicos de los titulares de tarjetas, el CES insta a la Comisión a que presente propuestas que ofrezcan al consumidor europeo una protección suficiente y justa. El rápido aumento de tarjetas no bancarias requiere una acción urgente. El

Comité insta a la Comisión a que integre en sus propuestas los resultados del estudio que mandó realizar en 1995 sobre el particular, y que tenga en cuenta asimismo el nuevo código de conducta propuesto el año pasado por el sector bancario.

2.3.4. En particular los servicios financieros, se puede observar en toda la UE la aparición de servicios personalizados y complejos que contienen elementos de ahorro, seguro e inversión inmobiliaria e implican obligaciones contractuales a largo plazo. Cada vez resulta más difícil elegir el «paquete» que mejor se adapta a las necesidades del consumidor y comparar la rentabilidad de las diferentes ofertas. Es necesario concienciar a los consumidores y hacerles ver que el mercado financiero conlleva siempre riesgos y que no se puede dar ninguna garantía sobre la rentabilidad de un capital al margen de los métodos clásicos —y de sobra conocidos— de inversión. El factor «riesgo» hace por tanto difícil evaluar el rendimiento de las distintas ofertas. Ahora bien, el hecho de que el futuro sea, por definición, incierto, no significa que esta incertidumbre no pueda reducirse, tal como se ve también en otros contextos. Apoyándose, por ejemplo, en (i) la publicación normalizada de las hipótesis en las que las instituciones fundamentan sus previsiones relativas al rendimiento esperado, (ii) la normalización de las hipótesis relativas a variables sobre las que no se puede influir, y (iii) los resultados obtenidos en períodos anteriores, es posible ofrecer información que permita comparar las diferentes ofertas presentadas por las empresas. Por lo tanto, es perfectamente posible, y por otra parte sumamente deseable, desarrollar instrumentos de información que permitan al consumidor elegir con conocimiento de causa y que abran así la vía a una verdadera competencia.

2.3.5. El Comité también considera importante que se examine con atención la manera en que los consumidores se benefician o podrían beneficiarse de las posibilidades del mercado único en el campo de los seguros y, si procede, que presente propuestas para paliar los problemas encontrados. En su calidad de Observatorio del mercado único está listo para prestar ayuda a las instituciones comunitarias en este asunto. Dada la gran influencia de los factores multinacionales sobre el mercado europeo de los seguros, estará especialmente preocupado en asegurar la aplicación estricta de las normas comunitarias antimonopolistas.

2.3.6. El CES quisiera reiterar que la salvaguardia de los intereses de los consumidores es un factor de vital importancia para la adopción sin traumas de la moneda única⁽⁴⁾. Estas medidas son absolutamente necesarias

(1) Reglamento (CEE) nº 1617/93 de la Comisión sobre la exención global.

(2) COM(95) 117 final y COM(96) 79 final: Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo que modifica la Directiva 87/102/CEE relativa a la aproximación de las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas de los Estados miembros en materia de crédito al consumo.

(3) 88/590/CEE de 17. 11. 1988.

(4) DO nº C 18 de 22. 1. 1996, en particular su parte C, puntos 14 y 15. Véase asimismo la Resolución del Parlamento Europeo sobre la UEM, de 30. 11. 1995, punto 15 (DO nº C 339 de 18. 12. 1995).

para generar la confianza de los consumidores en el mercado único.

2.3.7. El Comité acoge favorablemente el anuncio que el Comisario encargado del mercado interior y de servicios financieros realizó en el III Foro Europeo de los Consumidores, en el sentido de que la DG XV y la DG XXIV constituirían un comité de trabajo. El Comité desea que dicho órgano contribuya a la cooperación entre ambas Direcciones Generales, a agilizar la introducción de las propuestas antes mencionadas y a su pronta aprobación.

2.4. Servicios públicos

2.4.1. El Comité acoge favorablemente el interés de la Comisión por los servicios públicos. Sin embargo, observa que la Comisión no ha definido el término «servicios esenciales de utilidad pública». El Comité entiende por servicios de utilidad pública ⁽¹⁾ los servicios prestados por el Estado (administración central o local, u otros organismos públicos) y los que pueda prestar el sector privado pero con arreglo a normas establecidas por las autoridades, debido al interés público por la calidad o la fiscalidad de acceso a los mismos (sanidad, educación, transportes públicos, museos, etc.).

2.4.2. Desde el punto de vista de los consumidores, un aspecto que reviste la máxima importancia es el de los servicios públicos, porque todos ellos tienen en común que el consumidor, a diferencia de lo que sucede en el mercado (competitivo) de bienes o servicios, no puede elegir al proveedor o sólo puede elegirlo con limitaciones. Además, la gama, cantidad, calidad y precio de estos servicios no vienen determinados por el juego de la oferta y la demanda del mercado libre, sino por decisiones políticas u organismos de reglamentación.

2.4.3. Así pues, estos mercados no siempre presentan un funcionamiento eficiente. Sería beneficioso, tanto para los consumidores como para las administraciones (locales), mejorar aspectos como la asunción de responsabilidades, la eficiencia y la eficacia de la prestación de los servicios públicos. Ello supondrá una mayor satisfacción para los consumidores y un ahorro en el gasto público.

2.4.4. El Comité admite que en algunos casos la liberalización de estos servicios, como puede ocurrir con

(parte de) los servicios de transporte público ⁽²⁾, podría llevar a una mayor competencia. Pero, habida cuenta del carácter (cuasi) monopolístico de algunos servicios (por ejemplo los monopolios naturales de los municipios y de algunos servicios públicos), no siempre es posible la competencia. Además, el Estado tiene que garantizar al consumidor la calidad y el acceso a los servicios esenciales. Asimismo, tiene que cuidar de que los consumidores con menores recursos no queden excluidos.

2.4.5. Para los distintos tipos de servicios pueden elaborarse indicadores ⁽³⁾. El establecimiento de normas en determinados servicios públicos que no pueden o no deberían ser liberalizados (completamente) también puede ser útil para mejorar la calidad y lograr una reducción de los precios. Tal vez la experiencia de «The Citizen's Charter» ⁽⁴⁾ en el Reino Unido y posiblemente otros experimentos ⁽⁵⁾ podrían dar información útil a ese respecto. Los aspectos horizontales se refieren a la relación contractual entre el consumidor y el empresario, a los modelos para la representación del consumidor, la tramitación de las reclamaciones, etc. ⁽⁶⁾.

2.4.6. Debe lograrse que los consumidores intervengan de una manera participativa mediante el estableci-

⁽¹⁾ Los servicios públicos también se pueden subdividir en bienes individuales y colectivos. Los bienes colectivos son aquellos bienes (o servicios) que no pueden dividirse en partes para su distribución a los particulares o para su venta en el mercado (por ejemplo; defensa, administraciones públicas, diques, etc.). Las ventajas de estos servicios redundan pues en beneficio de todos los ciudadanos. El consumidor particular entra en juego cuando se prestan servicios (públicos) a particulares.

⁽²⁾ Para más información, véase el dictamen sobre «La red de ciudadanos» (DO nº C 212 de 22. 7. 1996).

⁽³⁾ Véase, por ejemplo, el informe del «Centre for Communications and Information Studies» de Londres a la Comisión sobre los servicios telefónicos para particulares (referencia 88/160) de octubre de 1989. En este informe se enumeraban 8 dimensiones principales (cuantificables) del servicio (prestación del servicio, frecuencia de las averías, reparación de las averías, conexión de la llamada, calidad de transmisión de la voz, facturación, teléfonos públicos y servicios de operador).

⁽⁴⁾ Véase asimismo la «Charter Checklist», una lista donde se recogen una serie de aspectos a tener en cuenta por el consumidor, confeccionada por el Consejo Nacional de Consumidores del Reino Unido para su uso en los documentos de la «Citizen's Charter». En esta publicación se presentan ideas sobre la estructura y contenidos de las «cartas», ideas que entretanto sirven de instrumento práctico para su evaluación y mejora.

⁽⁵⁾ Por ejemplo: indicadores de calidad para los planes locales de actuación medioambiental, el desarrollo de un instrumento para cuantificar la rentabilidad por la asociación holandesa *Konsumenten Kontakt* (1993). En este documento se presentan indicadores para la recogida de residuos, limpieza urbana, molestias ocasionadas por los perros, etc.

⁽⁶⁾ Véase asimismo el dictamen del Centro Europeo de la Empresa pública (CEEP 95/dictamen 16) sobre el concepto del servicio universal aplicable a los servicios de telecomunicaciones (COM(95) 682 final de 25. 1. 1995, capítulo V). El mismo identifica los siguientes elementos comunes: accesibilidad geográfica, precios asequibles y un acceso no discriminatorio. Véase asimismo el dictamen relativo al entorno competitivo en el sector de las telecomunicaciones (DO nº C 204 de 15. 7. 1996) para comprobar la falta de una definición de servicio «público» y «universal» (punto 2.2).

miento de paneles de consumidores sectoriales en los Estados miembros, especialmente allí donde existen organismos reguladores que controlan las obligaciones y los precios de los servicios. Estos paneles de consumidores, con representación de diversas actividades socioeconómicas, incluido el ciudadano individual, deberían tener competencias para informar al usuario, recibir e investigar quejas y remitir en caso necesario el asunto al organismo regulador para la imposición de sanciones. Deberían ser creados por el organismo regulador o directamente por el proveedor del servicio público.

2.4.7. El Comité insta a la Comisión a que publique un Libro verde para estudiar el modo de fortalecer la voz de los consumidores en la prestación de estos servicios y en relación a su calidad y los efectos en los precios y tarifas, y reconoce que el principio de subsidiariedad hará recaer principalmente en los Estados miembros la responsabilidad de arbitrar estas medidas.

2.5. *La sociedad de la información*

2.5.1. En un futuro próximo casi todos los ciudadanos y consumidores experimentarán los efectos de las nuevas tecnologías de la información y de las comunicaciones. Éstas tendrán un efecto innovador en el sector de los consumidores puesto que revolucionarán el proceso de producción y de comercialización de bienes y servicios. Los efectos se extenderán a todo el mercado y a ámbitos como la sanidad, el transporte y la educación. Por este motivo, el Comité está convencido de que la participación activa de las organizaciones de consumidores en la construcción de una sociedad de la información es condición para su eventual éxito.

2.5.2. La Comisión ya ha presentado varias propuestas directamente relacionadas con el desarrollo de la sociedad de la información, sobre las cuales el Comité ha emitido varios dictámenes⁽¹⁾. Aunque la Comisión, y, desde luego, el Comité, se han ocupado ya de aspectos relacionados con los consumidores, se requiere una vigilancia constante para estar al corriente de los nuevos conocimientos y desarrollos. El CES insta a la Comisión a que trabaje estrechamente con él y con el Foro de la Sociedad de la Información en el desarrollo de análisis continuos y a que siga analizando la importancia de estos cambios para el consumidor y las medidas que deberían aplicar los distintos agentes para fomentar la participación total y satisfactoria del consumidor en esta nueva Sociedad de la Información.

2.5.3. El Comité coincide con la orientación marcada por la Comisión en este apartado. En la concepción del

sistema debe cuidarse de no excluir a numerosos consumidores (los menos privilegiados). Es preciso desarrollar una tecnología de fácil uso que pueda ser utilizada por el ciudadano común que realiza tareas corrientes.

2.5.4. El CES quiere señalar también otras cuestiones importantes, no mencionadas por la Comisión en su Comunicación. Reconoce, por ejemplo, los potenciales beneficios del desarrollo de expedientes médicos electrónicos para el tratamiento de pacientes/consumidores. Ahora bien, antes de poder ponerlo en práctica deben encontrarse soluciones para la protección de aquellos datos que pertenezcan a la vida privada de las personas⁽²⁾. Deben preverse sanciones para aquellas personas físicas y jurídicas, o aquellas administraciones, que utilicen estos datos sin autorización previa. La responsabilidad de garantizar la observancia de estas obligaciones incumbe a los Estados.

2.5.5. Otras cuestiones que deben tratarse en la Comunicación son las normas de calidad, el desarrollo del concepto de «servicio universal», las relaciones y condiciones contractuales y la seguridad de las transacciones.

2.5.6. La Comisión debería examinar las condiciones establecidas por diversos operadores en los acuerdos contractuales obligatorios firmados por los consumidores, con el fin de garantizar la fijación de periodos de reflexión, la posibilidad de que el contrato expire después del plazo sin penalización alguna y la inclusión de una cláusula según la cual los productos o servicios defectuosos anulan el contrato. Esto se aplica específicamente al sector de las telecomunicaciones.

2.6. *Productos alimenticios*

2.6.1. La referencia de la Comisión a los estudios de las asociaciones de consumidores sobre el sistema de control de seguridad o de pureza de los alimentos ha adquirido una dimensión espectacular tras las recientes medidas comunitarias contra los efectos de la encefalopatía espongiforme bovina (EEB) en el Reino Unido. Ello demuestra la necesidad de fortalecer la autoridad de los sistemas de control con el fin de garantizar al consumidor que los aspectos sanitarios priman sobre los intereses económicos con la pérdida total de su confianza como castigo al fracaso. El Comité se muestra más interesado por el análisis y las propuestas prometidos por la Comisión.

2.6.2. El Comité adoptaría una actitud crítica si las observaciones de la Comisión sobre el etiquetado de los productos alimenticios implicaran la supresión de los actuales requisitos en la materia. La información ofrecida de conformidad con la legislación comunitaria de etiquetado resulta muy importante para los consumidores. Además de facilitar información esencial sobre la fecha de caducidad de los alimentos, las instrucciones

⁽¹⁾ Por ejemplo, el dictamen sobre la Comunicación «Hacia la sociedad de la información», DO nº C 39 de 12. 2. 1996 y el dictamen anterior sobre el correspondiente plan de actuación, DO nº C 110 de 2. 5. 1995.

⁽²⁾ Véase la Directiva 95/46/CE, DO nº L 281 de 23. 11. 1995, p. 31, relativa a la protección de las personas físicas en lo que respecta al tratamiento de datos personales.

para su uso, etc., esta información incluye asimismo una lista de ingredientes que es particularmente importante para los consumidores con alergias, consumidores que deseen evitar ciertas sustancias por motivos religiosos o de salud o por otros motivos. Además, la importancia de suministrar a los consumidores una mejor y más clara información sobre los alimentos es una forma nada desdeñable de conseguir que el consumidor siga teniendo confianza en los alimentos.

2.6.3. El Comité respalda la afirmación de la Comisión de que algunas de las necesidades clave de información de los consumidores no están en modo alguno satisfechas. Recomienda que la Comisión presente propuestas legislativas por las que se exija el etiquetado de las bebidas alcohólicas y la indicación de la composición nutritiva en las etiquetas, y que considere la modificación de las actuales normas de etiquetado para exigir que se indique en las etiquetas los ingredientes de un producto, a partir de una determinada cantidad.

2.6.4. Este punto de vista viene respaldado por estudios recientes realizados en seis Estados miembros⁽¹⁾. Dichos estudios muestran que de todas las indicaciones obligatorias de las etiquetas de productos alimentarios, el consumidor está particularmente interesado en la fecha de caducidad, la lista de ingredientes y las instrucciones de almacenamiento.

2.6.5. La aplicación de la norma de que toda la información figure en la lengua nacional plantea serios problemas de espacio y de legibilidad en las etiquetas multilingües. Un buen ejemplo es el etiquetado con información sobre el valor nutritivo. La utilización de este tipo de etiquetado está muy extendida en el Reino Unido, donde, a diferencia de otros países, las etiquetas suelen ser monolingües, mientras que en otros países es menos usual por requerir demasiado espacio el etiquetado multilingüe.

2.6.6. Por lo tanto, la Comisión debería estudiar la posibilidad de crear símbolos adecuados para describir los diferentes valores nutritivos. La utilización de símbolos ha tenido éxito en las instrucciones de lavado de prendas de vestir y en la composición del calzado⁽²⁾.

2.6.7. El estudio mostraba asimismo que los consumidores no tienen tanto interés en la indicación de los valores nutritivos. Ello tal vez obedezca a que los consumidores no están aún acostumbrados a que en las etiquetas figuren los valores nutritivos y por ello a veces no les resulte fácil su comprensión. Será necesario lanzar grandes campañas de información y educación para que la indicación de los componentes nutritivos en las etiquetas resulte más eficaz. En el estudio se menciona como conclusión final un segundo factor (p. 28): «Desgraciadamente, tal y como se presenta en la actualidad, esta información es sólo comprensible para una minoría.» Por tanto, se trata de presentar esta información en términos claros. Lo mismo cabe decir de la lista

de ingredientes. El Comité acoge con satisfacción los esfuerzos de la Comisión para modificar el etiquetado de los productos alimenticios con el fin de simplificarlo y adaptarlo mejor a las verdaderas necesidades de información de las diversas categorías de consumidores, teniendo en cuenta, sin embargo, la observación formulada en la primera frase del punto 2.6.2.

2.6.8. El Comité solicita a la Comisión que en el próximo Libro Verde sobre temas de alimentación aborde el tema de las reclamaciones relacionadas con productos alimenticios. Las reclamaciones relacionadas con productos alimenticios son importantes para el consumidor, cada vez más consciente de la importancia de una dieta sana. Por ello deberían establecerse normas estrictas para estas reclamaciones en general, y de modo más específico para las reclamaciones sobre contenidos nutritivos.

2.6.9. El Comité es partidario de un reglamento general para alimentos e ingredientes alimentarios nuevos y reconoce sus posibles beneficios para los consumidores y para el medio ambiente. En algunos Estados miembros se utilizan ya ingredientes fabricados genéticamente. Urge que la UE legisle en este campo para garantizar la seguridad de estos alimentos a nivel europeo⁽³⁾.

2.6.10. Aún queda mucho para que los consumidores acepten y confíen en alimentos que contengan organismos modificados genéticamente (autorizados). Los ejemplos siguientes pueden servir de modelo para un planteamiento común y responsable del comercio, la industria y las organizaciones de consumidores.

En los Países Bajos se creó en 1991 un grupo de asesoramiento sobre biotecnología, de carácter no oficial y compuesto por representantes de las empresas del sector alimentario y organizaciones ecologistas y de consumidores, con el fin de examinar las condiciones para la comercialización responsable de productos alimentarios modificados genéticamente. El grupo publicó sus resultados en la primavera de 1995, puesto que las autoridades comunitarias seguían sin tomar ninguna decisión al respecto. El acuerdo sobre el etiquetado fue muy similar a la segunda lectura del Parlamento Europeo.

2.6.11. Este grupo neerlandés clasifica los productos e ingredientes en dos categorías: los que requieren etiquetado y los que no. En principio, el requisito de etiquetado es aplicable a los productos e ingredientes

⁽¹⁾ «Consumo familiar y etiquetado de productos alimentarios en Europa», COFACE, abril de 1994, 35 páginas (la muestra es de 5 000 familias).

⁽²⁾ Véanse el DO nº C 287 de 4. 11. 1992 y el DO nº L 100 de 19. 4. 1994.

⁽³⁾ Véase asimismo el dictamen sobre este tema aprobado por unanimidad (DO nº C 108 de 19. 4. 1994). En el momento de redactar el presente dictamen, el Consejo y el Parlamento Europeo aún no han resuelto los últimos temas pendientes (relacionados con el etiquetado). Para conocer la postura del CES sobre los requisitos que debe cumplir el etiquetado, véanse los puntos 3.4.8 y 3.5. Además, el CES seguirá de cerca el asunto, ya que se modificarán las Directivas 90/219/CEE y 90/220/CEE que regulan cuestiones como la consulta y la información al público, así como algunos aspectos éticos.

que son o contengan organismos modificados genéticamente. Se está exento de esta obligación únicamente en el caso de que el etiquetado deje de tener sentido por motivos prácticos. Las partes no están del todo de acuerdo en los requisitos de etiquetado para procedimientos en los que estos organismos no están —o no están ya— presentes en un producto. Estos asuntos figuran en una lista y constituirán el tema de nuevos debates del grupo. Los acuerdos alcanzados en el grupo constituyen un elemento importante del proceso legislativo para autorizar nuevos productos en el mercado neerlandés. Por otra parte, en el Reino Unido existe también una forma similar de consulta respecto a la autorización de productos alimenticios modificados genéticamente.

2.7. Consumo sostenible

2.7.1. No cabe ninguna duda de que el consumo sostenible, esto es, un patrón de consumo que no ponga en peligro ni disminuya las posibilidades de satisfacer las necesidades de nuestros hijos y nietos, constituye un obligación. Ahora bien, el significado de «consumo sostenible» sigue siendo vago. En general, el objetivo del consumo sostenible consiste en limitar los efectos del consumo de bienes y servicios sobre el medio ambiente. Los consumidores pueden ejercer su influencia a ese respecto a través de su elección de productos o servicios, pero lo que no está tan claro es su grado de influencia sobre la oferta de bienes y servicios.

2.7.2. Es el productor quien dispone del «know-how» necesario para desarrollar nuevos productos y envases menos nocivos para el medio ambiente, mientras que el Estado, en función del desarrollo tecnológico, puede imponer normas medioambientales más estrictas para los productos y los procesos de producción. El gobierno puede estimular por medio de medidas fiscales la comercialización de productos que tengan un impacto medioambiental reducido.

2.7.3. El consumidor es cada vez más consciente de la degradación del medio natural y se muestra dispuesto a desempeñar un papel más activo a la hora de contribuir a un medio ambiente más sano. Así lo demuestra, por ejemplo, el éxito de los distintos proyectos de recogida selectiva de residuos urbanos. Tanto los planes nacionales de etiquetado ecológico, como el de la Unión Europea, están dirigidos a estos consumidores. Los objetivos que persiguen son comercializar productos que perjudiquen menos el medio ambiente y brindar al consumidor información sobre los mismos⁽¹⁾.

Los estudios han demostrado que los consumidores están dispuestos a adquirir este tipo de productos⁽²⁾, aun cuando el precio sea ligeramente más elevado, siempre y cuando los resultados alcancen un nivel adecuado. El CES coincide con la Comisión en que los consumidores únicamente pueden hacer esa elección si se da información que cubra los aspectos pertinentes relacionados con el medio ambiente y los resultados.

2.7.4. Es lamentable que muy pocos productores estén preparados para competir en el mercado con productos menos perjudiciales para el medio ambiente, según muestran los resultados de los diferentes planes nacionales de medio ambiente y el programa de la UE sobre etiquetado ecológico.

2.7.5. Habida cuenta de los efectos restrictivos que tienen los planes nacionales para el comercio, el futuro del etiquetado ecológico pasa por fortalecer el plan de etiquetado de la UE, reservando las etiquetas nacionales para los productos típicamente genuinos del mercado nacional. La primera etapa de este proceso debería ser una colaboración y armonización más estrechas de las instancias nacionales en lo referente al establecimiento de los criterios relativos a la concesión de la etiqueta ecológica.

2.7.6. A la hora de reformar el Reglamento del Consejo nº 880/92 debería procurarse simplificar los procedimientos de adopción de criterios ecológicos y reducir así la carga que supone para el fabricante su cumplimiento. Asimismo, debería estudiarse la manera de reducir los costes de este sistema. Cabe también reforzar el papel de los organismos encargados de fijar los criterios. El papel del Foro consultivo reviste una gran importancia, puesto que favorece el predominio de un mayor interés en la sociedad a nivel europeo.

2.7.7. La Sección de Medio Ambiente de la Secretaría del CES actúa como punto de contacto del Foro y como organismo de enlace con la Comisión. Asiste en la elaboración de los dictámenes y desempeña además otras funciones de secretaría. Esta medida provisional debería consagrarse en el artículo 6 del Reglamento, que constituye el marco ideal para las actividades del Foro.

2.8. Representación de los consumidores

2.8.1. El CES comparte el deseo de la Comisión de que su nuevo marco de consulta a los consumidores permita obtener rápidamente su opinión. Aunque el Comité reconoce que el nuevo Comité de los Consumidores se ha concebido de acuerdo con el modelo general para estos comités, manifiesta su asombro de que sea la Comisión la que determine su composición y la fecha y lugar de las reuniones. El derecho a la representación implica claramente que las organizaciones de consumidores puedan elegir sus representantes y el momento

⁽¹⁾ Por ejemplo, el Reglamento (CEE) nº 880/92 sobre etiquetado ecológico de 23. 3. 1992 (art.1), DO nº L 99 de 11. 4. 1992.

⁽²⁾ Véase, por ejemplo, el sondeo «Los europeos y el medio ambiente», Eurobarómetro 43, 1 bis, un informe realizado para la Comisión Europea por INRA (Europa)- ECO, noviembre de 1995, así como el estudio de Coface antes mencionado.

adecuado de asesorar a la Comisión. Además, este derecho no debe ceñirse a propuestas en el ámbito de la política de los consumidores propiamente dicha, sino que debería hacerse extensivo a otras cuestiones (de cierta importancia) relacionadas directamente con la política de los consumidores.

2.8.2. Es importante que la Comisión preste apoyo financiero a las organizaciones de consumidores del Sur de Europa. Sin embargo, hay que reconocer que, en principio, y de acuerdo con el principio de subsidiariedad, esta tarea incumbe a las autoridades nacionales.

2.8.3. El Comité reconoce la importancia de la representación de los consumidores en el ámbito de la normalización. Acoge con satisfacción el compromiso de la Comisión de apoyar esta representación a través de la ANEC (Asociación europea de coordinación de las organizaciones de consumidores en el ámbito de la normalización), dado que ésta constituye una plataforma excelente para la normalización a nivel europeo.

2.9. *Desarrollo de una política de los consumidores en Europa central y oriental*

2.9.1. Aunque la principal razón de ser de la política de los consumidores es la justa salvaguardia de sus intereses, el desarrollo de una política de los consumidores en Europa central y oriental puede ser de importancia fundamental para la transición de una economía dirigida a una economía de mercado.

2.9.2. Los problemas con que se enfrentan estos países, especialmente los que formaban parte de la antigua Unión Soviética, son enormes y están entrelazados. La caída de la producción nacional arroja cifras asombrosas. El mercado está invadido por productos extranjeros, a menudo de baja calidad, y por falsificaciones⁽¹⁾. Aún así, tienen a veces mayor aceptación que los bienes de consumo nacionales, debido a la mala fama que éstos adquirieron en los tiempos de la economía dirigida. Sería aconsejable que la UE y otros países exportadores impidieran a sus exportadores exportar mercancías de calidad inferior aprovechando la ausencia de controles adecuados en dichos países, ya que la comercialización no controlada de estas mercancías de calidad infima no sólo puede retrasar la reconstrucción, sino también ocasionar una falta de confianza en la economía de mercado entre las clases menos favorecidas.

2.9.3. La realización de estudios comparativos, una buena información al consumidor y la protección económica del consumidor pueden desempeñar un papel fundamental de estímulo para que los productores nacionales desarrollen mejor su labor y se acelere así la reconstrucción de sus recursos nacionales.

⁽¹⁾ Obviamente la posición comercial total de los países de Europa central y oriental es mucho más compleja que la descripción que aquí se ofrece. Para una panorámica más detallada, véase, por ejemplo, el documento que próximamente ultimaré la Sección de Agricultura sobre las implicaciones para la PAC de la adhesión de los PECO.

2.9.4. Debe apoyarse firmemente la creación de organizaciones de consumidores independientes en estos países. El desarrollo de una sociedad civil⁽²⁾ es de la máxima importancia y elemento indispensable de la economía de mercado, porque aquélla representa los valores éticos y culturales de la sociedad. Dichos valores constituyen el elemento normativo de las leyes y normas que rigen la economía de mercado.

2.9.5. Al amparo del programa TACIS, la DG XXIV puede «adoptar» a un país en fase de transición, por ejemplo Belarús.

2.9.6. Asimismo, el Comité opina que la DG XXIV debería desempeñar un papel activo a la hora de concebir y ejecutar los proyectos de política de los consumidores previstos en los programas PHARE y TACIS, puesto que esta contribución reviste una importancia crucial para su eficacia.

2.10. *Países en vías de desarrollo*

2.10.1. En la política de desarrollo de la UE no se ha reconocido hasta ahora la importancia de algunos aspectos de la política de los consumidores para sus propios programas. Ahora bien, en varios Estados miembros las organizaciones de consumidores han contribuido significativamente a las políticas de ayuda al desarrollo de sus respectivos países. La Organización Internacional de Asociaciones de Consumidores (IOCU), predecesora de Consumers International, puede hacer gala del impresionante apoyo prestado a las (incipientes) organizaciones de consumidores del Tercer Mundo.

2.10.2. Como ya se ha señalado (en el punto 1.8), la política del consumidor constituye un elemento (esencial) de la política de desarrollo económico. Esto vale también para el desarrollo en países del Tercer Mundo: a ese respecto cabe recordar la importancia de las Orientaciones para la protección de los Consumidores⁽³⁾ de las Naciones Unidas como parte de su estrategia de desarrollo. Para los consumidores del Tercer Mundo reviste especial importancia la Sección G (medidas relativas a zonas específicas) y el capítulo IV, Cooperación internacional.

Las organizaciones de consumidores del Tercer Mundo se muestran especialmente activas en la defensa del derecho a la seguridad y la salud. Realizan un seguimiento del mercado y empujan a gobiernos y organizaciones internacionales como la Organización Mundial de la Salud y la Comisión Codex Alimentarius para que aprueben normas y códigos de conducta acordes con este objetivo. Al igual que en el caso de los países de Europa central y oriental, las organizaciones de consumidores desempeñan una importante labor en la construcción institucional de estos países y son un importante factor de desarrollo económico.

⁽²⁾ Véase también el dictamen sobre «La ayuda al desarrollo, la buena gestión de los asuntos públicos y el papel de las organizaciones económicas y sociales».

⁽³⁾ Resolución de la Asamblea General 39/248, Anexo de 9 de abril de 1995.

2.10.3. El Comité observa y aprueba el papel que la política de los consumidores desempeñará en la política de ayuda al desarrollo de la UE en beneficio de los consumidores de los países del Tercer Mundo.

3. Recomendación del CES

Los consumidores constituyen un ingrediente esencial del desarrollo de una economía sana en los Estados miembros. Este hecho debería ser reconocido, tanto a

nivel europeo como nacional, mediante su participación, preferiblemente con carácter sectorial, con el fin de facilitar una participación efectiva.

En tanto que plan de acción a nivel comunitario, el CES solicita al Consejo, el Parlamento y la Comisión, con el apoyo de los parlamentos nacionales de los Estados miembros, que designen el año 1999 o 2000 como «Año del Consumidor» y que modelen consecuentemente su plan de acción y sus políticas.

Bruselas, el 11 de julio de 1996.

El Presidente

del Comité Económico y Social

Carlos FERRER

ANEXO

al dictamen del Comité Económico y Social

Enmienda rechazada

La siguiente enmienda, que obtuvo más de un cuarto de los votos emitidos, fue rechazada durante el debate.

Añádese un nuevo punto 2.8.4:

«El Comité recomienda a la Comisión, para que ésta en virtud del artículo 195, 2º, del TCE, aconseje a todos los Estados miembros que presenten como candidatos al CES, por lo menos a 1 representante de los consumidores.»

Exposición de motivos

Sería conveniente, para dotar de mayor pluralidad a futuras composiciones del CES, que éste estuviera integrado, al menos, por 1 representante de los consumidores de cada Estado miembro.

Resultado de la votación

Votos a favor: 36, votos en contra: 65, abstenciones: 22.

Dictamen del Comité Económico y Social sobre la «Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo sobre la gestión integrada de las zonas costeras»

(96/C 295/15)

El 29 de enero de 1996, de conformidad con el artículo 198 del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea, la Comisión decidió consultar al Comité Económico y Social sobre la «Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo sobre la gestión integrada de las zonas costeras».

La Sección de Desarrollo Regional, Ordenación del Territorio y Urbanismo, encargada de preparar los trabajos en este asunto, aprobó su dictamen el 21 de mayo de 1996 (Ponente: Sr. Bento Gonçalves).

En su 337º Pleno (sesión del 11 de julio de 1996), el Comité Económico y Social ha aprobado por 98 votos a favor, 0 en contra y 1 abstención el presente dictamen.

1. Introducción

1.1. En el presente documento se efectúa una reflexión sobre un tema de gran interés, ya que afecta a vastas zonas de la UE, tanto costeras (marítimas) como alejadas río arriba (zonas interiores y de montaña, zonas rurales u otras), que se extienden por diversas regiones y terceros países.

Ello impone, en muchos casos, el análisis de las implicaciones transfronterizas de los impactos de los problemas en las zonas costeras, sobre todo en lo que respecta a la conservación del medio ambiente.

Tal planteamiento integrado debería, no obstante, ser más amplio, siguiendo, entre otros aspectos, la orientación del documento de la Comisión relativo a la «Cooperación para la ordenación del territorio europeo — EUROPA 2000+» ⁽¹⁾.

1.2. El crecimiento económico de las zonas costeras ha de basarse en modelos de desarrollo sostenible; la dificultad reside principalmente en la definición y armonización de estos modelos, dado el conflicto de intereses. El objetivo económico, aun siendo importante, no deberá jamás prevalecer sobre otros objetivos en la definición de los modelos que cabe adoptar.

El Comité apoya el enfoque integrado de la Comisión, así como el modo en que la Comunicación de la Comisión aborda el problema, subrayando la necesidad de intensificar la coordinación entre los campos de acción y los distintos niveles de competencia territorial de las zonas afectadas.

1.3. La zona costera constituye la interfaz entre el mar y la tierra. El desarrollo de los sistemas socioeconómicos en estos dos medios tiene efectos positivos (carácter sostenible de los sistemas, conservación del medio ambiente y de los paisajes, conservación o enriquecimiento de los recursos pesqueros y desarrollo de la acuicultura) o negativos (degradación del medio

ambiente, contaminación de las aguas, sobrepoblación de las zonas, estacionalidad del empleo, inundaciones), cuyo alcance se ha de examinar de manera más profunda.

1.3.1. En las zonas costeras se han instalado estructuras productivas cuya utilización se ha de racionalizar con objeto de impulsar el desarrollo sostenible. Éste es el caso de las estructuras del sector turístico, cuyo uso se ha de mejorar en términos sociales, medioambientales e incluso económicos, orientándolas hacia actividades duraderas y continuas que puedan contribuir en la creación de puestos de trabajo más estables.

Asimismo se han de fomentar las iniciativas innovadoras en el ámbito de las nuevas tecnologías, que permitan reorientar las actividades económicas y conduzcan a la diversificación de las actividades creadoras de empleo estable.

1.3.2. El problema del medio ambiente en las zonas costeras no se puede aislar de los efectos que tienen sobre éstas el abandono de las tierras y la desertización demográfica del interior, principalmente en las zonas de montaña más deprimidas atravesadas por cursos de agua.

1.4. La fragilidad de los ecosistemas de las zonas costeras se ve profundamente afectada por la acción de los efectos degradantes internos y externos de estas zonas, lo que afecta a su biodiversidad. La Sección considera que la decidida protección de estos ecosistemas deberá estar por encima de los diferentes componentes del problema.

1.5. Las zonas costeras constituyen entidades geográficas muy heterogéneas, que no pueden ser delimitadas mediante criterios puramente demográficos y de superficie.

Los efectos de la construcción de embalses, diques y espigones marítimos sobre la conservación del territorio de estas zonas reviste una importancia muy significativa en los países expuestos a lluvias torrenciales, ya que éstas provocan fenómenos de erosión que amenazan la configuración de la costa, la seguridad de la población y la sostenibilidad de los modelos de desarrollo y ocupación establecidos en estas zonas.

⁽¹⁾ DO nº C 133 de 31. 5. 1995, p. 2; DO nº C 301 de 13. 11. 1995, p. 11.

1.5.1. En determinadas zonas costeras, la erosión provoca un acentuado retroceso del litoral, poniendo en peligro las zonas urbanas asentadas en las mismas. Es igualmente relevante tomar en consideración el efecto ocasionado por las tempestades y otros cataclismos en el equilibrio de estas zonas.

1.5.2. Asimismo, se deberá tener en cuenta el efecto provocado por la acumulación de sedimentos en las zonas húmedas y zonas costeras, productoras endógenas de fitoplancton e importantes agentes contaminantes. Esta polución perjudica la utilización de estas áreas y conduce a la acentuada polderización de los terrenos, cuyo futuro uso deberá ser programado.

Por todo ello se impone tener en cuenta en el programa de demostración el saneamiento, la protección de los terrenos afectados, la descontaminación y la desalinización, así como los diversos usos económicos de los sedimentos. Estas zonas liberadas podrían ser utilizadas en términos agrícolas para la producción de productos de calidad, de modo que su utilización respete la calidad y el entorno de dichos terrenos.

2. Observaciones sobre el diagnóstico

2.1. La identificación de los problemas está formulada correctamente y se considera prioritaria la defensa de la conservación de los recursos naturales y del medio ambiente en su doble dimensión de patrimonio cultural y natural, así como de base indispensable para un desarrollo económico y social sostenible de las comunidades humanas de las zonas costeras europeas.

2.2. El enfoque de los problemas medioambientales de estas zonas costeras ha de tener en cuenta su impacto en el binomio mar-tierra, e identificar los efectos que las actividades económicas desarrolladas en estos espacios producen en las zonas afectadas del interior y en las zonas marítimas sobre la conservación de la biodiversidad, ecosistemas y paisajes.

2.3. Se reconoce la dificultad de definir estas zonas tanto en términos de delimitación territorial como de ocupación geográfica, ya que éstas engloban al mismo tiempo espacios de la plataforma continental y marítima. Sin embargo, esta definición es indispensable para establecer modelos de planificación y gestión integrada. En efecto, como además subraya el documento sometido a consulta «... Los sistemas naturales costeros y las zonas en las que las actividades humanas se encuentran ligadas a la explotación de los recursos litorales pueden superar, por tanto, los límites de las aguas territoriales y adentrarse kilómetros hacia el interior». Sin embargo, y debido a la estrecha interacción existente entre los productos o recursos marinos y el tipo de sistemas de explotación de recursos terrestres por parte del hombre, será importante establecer los límites de intervención que correspondan en la mayor medida posible a unidades biológicas o unidades de gestión del paisaje bien individualizadas.

2.3.1. La variedad de usos del espacio costero (pesca, industrias asociadas a esta actividad y a la agricultura, acuicultura, agricultura, turismo, puertos deportivos,

urbanizaciones, industria pesada normalmente vinculada a los puertos, extracción y tratamiento de hidrocarburos y actividades portuarias) condiciona y determina la conservación o degradación de la identidad cultural de los paisajes de estas zonas y de sus recursos, por lo que su estudio se ha de llevar a cabo siguiendo un enfoque integrado y no sectorial.

2.3.2. Se ha de mencionar igualmente el impacto, en muchos casos grave, que ejercen en el medio ambiente los trabajos de saneamiento básico realizados de manera inapropiada en las zonas costeras y del interior, así como los efluentes de las explotaciones agrícolas y la construcción de centrales nucleares y de industrias productoras de residuos contaminantes e incluso tóxicos cerca de los ríos y de zonas húmedas.

2.4. La Comunicación de la Comisión propone algunos indicadores relevantes sobre la extensión de las zonas costeras y la importancia de las poblaciones afectadas.

2.4.1. Los criterios de evaluación de las zonas costeras de acuerdo con su densidad demográfica sólo permiten establecer el carácter «costero» o «terrestre» de los países de la Unión Europea, no las interacciones entre las actividades productivas y el paisaje de las zonas costeras.

No obstante, se trata de indicadores apropiados para abordar el tema de la degradación o destrucción de los paisajes, la reducción de la biodiversidad y la contaminación de las aguas. Sin embargo, cabe señalar una vez más que el carácter variable de estos indicadores está fuertemente condicionado por la naturaleza de la actividad productiva desarrollada por las comunidades humanas, no sólo por aquellas que residen en esas zonas, sino también por las demás, incluso alejadas, y por las actividades portuarias.

2.4.2. Los efectos observados en un paisaje o un medio ambiente no siempre guardan relación directa con sus causas, y mucho menos se puede decir que se manifiesten de modo inmediato. Esta situación se acentúa en el caso de los paisajes de las zonas costeras como resultado de las repercusiones del transporte por las aguas fluviales y marítimas, que provoca daños importantes debido a múltiples factores. De este modo, se establecen relaciones interactivas entre las actividades humanas y los modelos de desarrollo sostenible asociados a las mismas.

2.4.3. Por otro lado, los paisajes, los ecosistemas y los impactos sobre la biodiversidad de las zonas costeras de la Unión Europea son bastante diferentes, en particular en los países del norte, situación que no se contempla debidamente en el documento de la Comisión.

2.4.4. Por consiguiente, conviene profundizar en el contenido de los criterios de evaluación de las zonas costeras en una doble perspectiva mar-tierra, como sus dos elementos integrantes.

La importancia de los ecosistemas costeros, tanto desde el punto de vista económico como estrictamente biológico, pone de relieve la necesidad de reflexionar sobre qué criterios deben utilizarse para garantizar su conservación y mejorar sus condiciones naturales.

2.5. El análisis de las variaciones estacionales de las presiones que ejerce la ocupación humana sobre los ecosistemas y paisajes de las zonas costeras se considera correcto, ya que éste toma en consideración los efectos negativos del «turismo intensivo».

Sería conveniente estudiar estos efectos contemplando todos sus aspectos: empleo, cultura, urbanización intensiva, degradación de los ecosistemas, paisajes y economía.

3. Coordinación y concertación insuficientes

3.1. *Compendio de las medidas existentes*

3.1.1. Con arreglo a los anexos I y II del documento de la Comisión, existen diversos instrumentos jurídicos, financieros y de planificación destinados directa o indirectamente a las zonas costeras, si bien no están incluidos en un planteamiento integrado de las políticas que se impone aplicar. Así lo confirman los resultados poco satisfactorios obtenidos con la Carta Europea del Litoral.

3.2. *Coordinación insuficiente*

3.2.1. Las medidas aisladas no han permitido alcanzar los objetivos fijados y la falta de coordinación en su aplicación han acentuado la irrelevancia de los resultados en materia de desarrollo económico sostenible de estas zonas, en sus múltiples vertientes:

3.2.1.1. El éxito de un enfoque integrado de los problemas del medio ambiente depende de la utilización de instrumentos de carácter preventivo y de desarrollo, que impliquen en concreto:

- la inclusión de los problemas del medio ambiente en los Fondos estructurales;
- la obligación de evaluar las repercusiones de los planes y programas sobre el medio ambiente;
- la adopción de instrumentos de evaluación económica más amplios, que integren el medio ambiente y los recursos naturales;
- la coordinación de las políticas comunitarias y nacionales de los Estados miembros, tomando en consideración las estrategias territoriales para garantizar y llevar a buen término un desarrollo sostenible;
- la asociación y cooperación mediante la movilización, formación e información de la población;
- la participación de la comunidad científica.

Para mejorar la eficacia de estos instrumentos, se ha de efectuar la mayor coordinación y concertación posibles de las políticas y agentes responsables de su aplicación, y encontrar formas jurídicas innovadoras que permitan la creación de instrumentos de diálogo permanente y estimulen el consumo con vistas a superar eventuales conflictos.

El Comité Económico y Social considera que conviene asociar igualmente a los terceros países y a sus autoridades locales y regionales en el estudio de la gestión integrada de las zonas costeras. Esta preocupación se ha de tomar en consideración en los programas de la UE de apoyo a los terceros países vecinos, a condición de que se respeten las normas de la UE.

4. Programa de demostración sobre la ordenación integrada de las zonas costeras

4.1. El presente programa constituye un primer paso hacia la aplicación de las resoluciones anteriores⁽¹⁾ y es prueba de una evolución favorable en este ámbito.

Asimismo, el programa de demostración puede contribuir a la definición de estrategias de ordenación integrada de las zonas costeras, teniendo en cuenta las orientaciones contempladas en el punto 3.2.1.1.

Los escasos resultados obtenidos con las anteriores iniciativas en el ámbito del medio ambiente y de los recursos naturales de las zonas costeras justifican la importancia del Programa propuesto por la Comisión.

4.1.1. El presente dictamen destaca varias razones principales que sintetizan y justifican el interés de la Unión en la resolución de los problemas de las zonas costeras:

- a) la imposibilidad de resolver estos problemas de manera aislada por parte de cada Estado miembro (patrimonio natural y cultural, desplazamiento de contaminantes y sedimentos, flujos turísticos, seguridad marítima, empleo y urbanismo desordenado);
- b) el impacto negativo de algunas de las grandes orientaciones políticas y acciones de la UE y de los Estados miembros sobre el equilibrio de las zonas costeras (coordinación insuficiente y conflicto de intereses entre las diferentes políticas: regional, agrícola, de transportes, acuicultura, pesca, energía, medio ambiente, industria, turismo y puertos);
- c) la necesidad de un intercambio de experiencias y conocimientos en el ámbito de estas políticas;
- d) la necesidad de ampliar el alcance de los objetivos, habida cuenta de los trabajos de investigación en materia de ecología, arqueología y biología, incluyendo de este modo la participación de la comunidad científica en estos programas.

(1) Resolución de 25. 2. 1992, DO nº C 59 de 6. 3. 1992 y DO nº C 135 de 18. 5. 1994.

4.1.2. El programa deberá garantizar la participación de las poblaciones afectadas, mediante sus agentes, la administración, las autoridades portuarias y las autoridades de seguridad marítima, como se propone de manera esquemática en la «Figura 8» del documento de la Comisión.

5. Conclusiones

5.1. La Comisión deberá definir con mayor claridad y de manera más objetiva el programa de demostración, teniendo en cuenta la definición de los agentes que pueden aplicarlo y de las regiones en que se llevará a cabo. En un principio, todas las regiones costeras designadas por la Comisión deberán disponer de idénticas oportunidades para presentar su candidatura.

5.2. Asimismo, deberá establecer de forma transparente los criterios de selección de las zonas costeras que se elijan para el programa de demostración.

5.2.1. El CES considera que el programa deberá abarcar las zonas costeras que constituyan realidades diferenciadas.

5.2.2. Para las propuestas que deberá presentar la Comisión, resultarán de gran interés los datos positivos o negativos, así como los obstáculos más difíciles de vencer derivados de la experiencia adquirida en la ejecución de los proyectos, incluido el «contrat de Baie de la Rance» en los siguientes ámbitos:

- coordinación y gestión;
- resultado de los impactos, en las diferentes áreas, de las obras y trabajos ya realizados;
- contribuciones y participación de la comunidad científica;
- grado de participación de las poblaciones y sus organizaciones;
- contribución de las autoridades locales, regionales y centrales;
- acciones y contribución de los sectores empresariales y sindicales de las regiones;
- análisis económico, tanto del coste de las actividades como de los efectos que ejerza un proyecto en la creación de nuevas oportunidades de negocio y empleo.

5.3. El programa deberá contener orientaciones sobre las actividades de difusión-información y sus objetivos, de modo que logre aunar las sinergias mediante la motivación de los participantes en el mismo.

5.4. El programa de demostración deberá contemplar el desarrollo de acciones innovadoras en el ámbito de la cooperación interregional, asociando tanto a los Estados miembros como a los terceros países, tanto en materia de ordenación del territorio como de política urbanística.

5.4.1. Asimismo, deberá contribuir a que la política europea de las zonas costeras sea más coherente, transparente y objetiva, sin que por ello pierda en eficacia. Se debe basar en el principio de atacar las

causas de la agresión al medio ambiente y en el principio de «quien contamina paga», mediante la integración de las políticas del medio ambiente de las zonas costeras en otras políticas de desarrollo regional.

5.4.2. El Programa debe igualmente fomentar las acciones de investigación e innovación, mediante la integración de nuevas tecnologías y actividades innovadoras, y la creación de nuevas áreas de trabajo, dando origen a nuevas profesiones estables.

5.4.3. Habida cuenta de la multiplicidad y especificidad de las actividades que deben desarrollarse, típicas de las zonas costeras, el programa ha de prever intervenciones en el ámbito de la formación a todos los niveles: escolar, universitario y profesional.

5.4.4. Se considera acertado que el programa de demostración conduzca a la obtención de elementos de gestión y coordinación más detallados, permitiendo la organización de bancos de datos, nacionales, regionales y supranacionales, que sirvan de soporte para la definición de estrategias sobre políticas sostenibles de ordenación de las zonas costeras.

5.5. La financiación de estas acciones se basa en los diferentes instrumentos jurídicos y programas financieros que se aplican a la resolución de los problemas de las zonas costeras.

5.5.1. La importancia del éxito de estas iniciativas justifica que el Consejo cree un nuevo instrumento financiero de tipo horizontal o que flexibilice el marco jurídico de la aplicación de los actuales instrumentos financieros.

5.5.2. El Comité Económico y Social reconoce la importancia de los problemas de las zonas costeras de la UE y la necesidad de desarrollar acciones innovadoras a nivel interregional y transfronterizo. Su solución implica la instauración de un marco normativo claro, en el que se aborden los aspectos financieros y jurídicos de acuerdo con un criterio horizontal.

— Asimismo, se considera fundamental para el éxito de la iniciativa, el refuerzo de la coordinación entre los servicios de la propia Comisión. Así pues, la creación, por ejemplo, de un grupo ad hoc, podría ser una buena solución.

— Con objeto de aclarar los asuntos mencionados y para que el marco jurídico sobre el uso de los medios financieros sea el adecuado, sería conveniente estudiar y eventualmente publicar la directiva y el reglamento específicos.

5.6. El Comité Económico y Social acoge de buen grado y aprueba la propuesta formulada en la Comunicación de la Comisión y espera que esta iniciativa disponga de suficientes medios financieros para que sea todo un éxito.

De acuerdo con la información recabada a raíz de la realización del programa de demostración, la Comisión deberá presentar propuestas concretas que permitan definir estrategias de gestión integrada para las zonas costeras.

5.7. La Comunicación de la Comisión es, sin embargo, poco ambiciosa y poco innovadora, tanto respecto a los objetivos como a los medios financieros que deben asignarse. El CES insta a la Comisión a que profundice en sus intenciones y las integre en una propuesta estratégica para la ordenación y gestión de las zonas

costeras, incluyendo también a las zonas marítimas y del interior.

Asimismo, se habrán de tener en cuenta las ventajas resultantes de la cooperación con los países vecinos con zonas marítimas comunes.

Bruselas, el 11 de julio de 1996.

El Presidente
del Comité Económico y Social
Carlos FERRER

**Dictamen del Comité Económico y Social sobre la «Cumbre mundial sobre la alimentación
— Roma 13 a 17 de noviembre de 1996»**

(96/C 295/16)

El 9 de julio de 1996, de conformidad con el artículo 23 del Reglamento Interno, el Comité Económico y Social decidió elaborar un dictamen sobre la «Cumbre mundial sobre la alimentación — Roma 13 a 17 de noviembre de 1996».

El Comité Económico y Social nombró como Ponente general para este dictamen al Sr. Kallio.

En su 337º Pleno celebrado los días 10 y 11 de julio de 1996 (sesión del 11 de julio de 1996), el Comité Económico y Social ha aprobado por 95 votos a favor, ninguno en contra y 7 abstenciones el presente dictamen.

La disponibilidad de alimentos es una cuestión fundamental para el futuro de la humanidad. Las condiciones de producción de alimentos varían sustancialmente de una región a otra. Son especialmente los países menos desarrollados los que han tenido constantemente serias dificultades para asegurar la producción duradera de alimentos.

Por otro lado, el exceso de producción en los países industrializados ha dado una imagen distorsionada de la situación mundial de la alimentación. Las subvenciones a la exportación han permitido a los países con costes de producción elevados estar presentes en los mercados internacionales. Hasta ahora no se ha prestado suficiente atención a la seguridad en el abastecimiento de productos alimentarios. La política agraria se ha centrado en soluciones a corto plazo que no tienen suficientemente en cuenta la planificación a largo plazo del abastecimiento de alimentos ni la política mundial en la materia. Los países que se encuentran en situación precaria han tenido que recurrir por tanto a la ayuda alimentaria.

La rápida disminución de las existencias mundiales de alimentos ha hecho que la seguridad alimentaria mundial y sus consecuencias para el futuro del planeta y de la humanidad se hayan convertido en un problema fundamental de la política internacional. El aumento demográfico incontrolado, junto a los problemas mun-

diales del medio ambiente, han planteado el problema de cómo alimentar a la población mundial a largo plazo. El Comité Económico y Social estima de suma importancia que en la Cumbre mundial sobre la alimentación que se celebrará los días 13 a 17 de noviembre de 1996 en Roma, los Jefes de Estado examinen el problema de la seguridad alimentaria.

En esta fase preparatoria de la Cumbre, el Comité Económico y Social quiere resaltar los siguientes aspectos:

1. La comunidad internacional debe crear las condiciones necesarias para garantizar la producción de alimentos en todo el mundo, respetando, naturalmente, las vocaciones territoriales.
2. La gestión de las superficies agrarias cultivables mundiales debe tratar de mantener su capacidad de producción, tomando en consideración factores como la erosión, la pureza del aire y del agua y la utilización racional del suelo.
3. La política agraria debería reconocer el derecho fundamental de todos los países a disponer de un nivel mínimo de seguridad alimentaria.

4. A la hora de elaborar la política agraria, tanto a nivel nacional como internacional, deben tenerse suficientemente en cuenta los problemas medioambientales.
5. La política agraria debe asumir también una responsabilidad social, en relación con la disponibilidad de alimentos en todas las circunstancias.
6. La producción agraria debería seguir en todo el mundo los principios del desarrollo sostenible, explotando al mismo tiempo las posibilidades brindadas por la ingeniería genética y la biotecnología.
7. Deben fomentarse la creación y el desarrollo de las explotaciones familiares, que son los sistemas productivos que más contribuyen a la estabilidad de la producción, a la protección del territorio y del medio ambiente, a una ocupación demográfica más homogénea del territorio y a la lucha contra la creciente desertización.
8. Hay que mejorar sensiblemente la coordinación entre las organizaciones y los acuerdos internacionales que regulan la producción de alimentos.
9. En los acuerdos internacionales en el ámbito de la producción agraria deberían tenerse en cuenta las diferencias regionales y la diversidad de las condiciones naturales.
10. A fin de garantizar una producción de alimentos «sana» y segura deberían establecerse criterios internacionales fiables y un sistema internacional de control.
11. Es preciso mantener la dinámica de la vida rural en el mundo entero mediante una política agraria activa y reestructurar, por tanto, la organización rural.
12. Es necesario utilizar todos los medios posibles para mantener la motivación de los agricultores y demás participantes en la cadena de producción de alimentos, permitiendo a las asociaciones representativas participar de forma adecuada en la toma de decisiones relativas a la seguridad de la producción de alimentos, incluida la Cumbre de Roma.

Bruselas, el 11 de julio de 1996.

*El Presidente
del Comité Económico y Social*

Carlos FERRER
