

# Diario Oficial

## de las Comunidades Europeas

ISSN 0257-7763

C 206

40º año

7 de julio de 1997

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 abril de 1997	
97/C 206/01	Dictamen del Comité Económico y Social sobre la «Política futura de lucha contra el ruido — Libro Verde de la Comisión Europea» . . . . .	1
97/C 206/02	Dictamen del Comité Económico y Social sobre la «Comunicación de la Comisión: Aplicación del Derecho Comunitario de medio ambiente» . . . . .	7
97/C 206/03	Dictamen del Comité Económico y Social sobre el «Libro Verde — Vivir y trabajar en la sociedad de la información: Prioridad para las personas» . . . . .	10
97/C 206/04	Dictamen del Comité Económico y Social sobre el «Informe de la Comisión sobre el proyecto piloto SLIM: simplificación de la legislación en el mercado interior» . . . . .	14
97/C 206/05	Dictamen del Comité Económico y Social sobre la «Propuesta de Directiva del Consejo relativa a la aplicación de gravámenes a los vehículos industriales por el uso de determinadas infraestructuras» . . . . .	17
97/C 206/06	Dictamen del Comité Económico y Social sobre el «Libro Blanco “Una estrategia para revitalizar los ferrocarriles comunitarios”» . . . . .	23



Precio: 30 ecus

(continúa al dorso)

<u>Número de información</u>	Sumario ( <i>continuación</i> )	Página
97/C 206/07	Dictamen del Comité Económico y Social sobre la «Propuesta de Directiva del Consejo por la que se modifica la Directiva 94/58/CE relativa al nivel mínimo de formación en profesiones marítimas» . . . . .	29
97/C 206/08	Dictamen del Comité Económico y Social sobre el «Séptimo informe anual sobre los Fondos estructurales 1995» . . . . .	34
97/C 206/09	Dictamen del Comité Económico y Social sobre la «Comunicación de la Comisión — Energía para el futuro: fuentes de energía renovables — Libro Verde para una estrategia comunitaria» . . . . .	41
97/C 206/10	Dictamen del Comité Económico y Social sobre la «Propuesta de Directiva del Consejo sobre el control de <i>Pseudomonas solanacearum</i> (Smith) Smith» . . .	57
97/C 206/11	Dictamen del Comité Económico y Social sobre la «Propuesta de Reglamento (CE) del Consejo que modifica el Reglamento (CEE) nº 1765/92 por el que se establece un régimen de apoyo a los productores de determinados cultivos herbáceos» . . . . .	59
97/C 206/12	Dictamen del Comité Económico y Social sobre la «Propuesta de Reglamento (CE) del Consejo por el que se establecen las normas generales de aplicación de las medidas destinadas a mejorar la producción y comercialización de miel»	60
97/C 206/13	Dictamen del Comité Económico y Social sobre la «Propuesta de Decisión del Parlamento Europeo y del Consejo por la que se establece un programa de acción para una mayor sensibilización de las profesiones jurídicas ante el Derecho comunitario (Acción Robert Schuman)» . . . . .	63
97/C 206/14	Dictamen del Comité Económico y Social sobre la «Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo — Impacto y efectividad del Mercado Único» . . . . .	65
97/C 206/15	Dictamen del Comité Económico y Social sobre «Los problemas de las PYME en las relaciones comerciales transfronterizas, incluida la conformidad con los requisitos técnicos» . . . . .	70
97/C 206/16	Dictamen del Comité Económico y Social sobre el «Primer Informe sobre la Cohesión» . . . . .	78
97/C 206/17	Dictamen del Comité Económico y Social sobre la «Comunicación de la Comisión sobre las industrias nucleares en la Unión Europea (Programa Indicativo Nuclear con arreglo al artículo 40 del Tratado Euratom)» . . . . .	88
97/C 206/18	Dictamen del Comité Económico y Social sobre el «Informe económico anual 1997 — Crecimiento, empleo y convergencia en el avance hacia la UEM» . . .	104
97/C 206/19	Dictamen del Comité Económico y Social sobre la «Propuesta de Directiva del Consejo sobre el registro de las personas que viajan a bordo de buques de pasaje» . . . . .	111



97/C 206/20	Dictamen del Comité Económico y Social sobre: — la «Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo sobre una estrategia futura para el control de las emisiones atmosféricas causadas por el transporte por carretera habida cuenta de los resultados del Programa Auto-Oil», — la «Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo relativa a la calidad de la gasolina y el gasóleo y por la que se modifica la Directiva 93/12/CEE del Consejo», y — la «Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo relativa a las medidas que deben tomarse contra la contaminación atmosférica causada por las emisiones de los vehículos de motor y por la que se modifican las Directivas 70/220/CEE y 70/156/CEE del Consejo» . . . . .	113
97/C 206/21	Dictamen del Comité Económico y Social sobre «La Unión Europea y los aspectos exteriores de la política de derechos humanos» . . . . .	117
97/C 206/22	Dictamen del Comité Económico y Social sobre la «Propuesta de Decisión del Consejo relativa a la organización de la cooperación en torno a unos objetivos energéticos comunitarios establecidos de común acuerdo» . . . . .	123
97/C 206/23	Dictamen del Comité Económico y Social sobre el tema «Situación y problemas de la silvicultura en la Unión Europea y potencial de desarrollo de las políticas forestales» . . . . .	128

## II

(Actos jurídicos preparatorios)

## COMITÉ ECONÓMICO Y SOCIAL

### Dictamen del Comité Económico y Social sobre la «Política futura de lucha contra el ruido — Libro Verde de la Comisión Europea»

(97/C 206/01)

El 12 de noviembre de 1996, de conformidad con el artículo 198 del Tratado CE, la Comisión Europea decidió consultar al Comité Económico y Social acerca del «Libro Verde sobre la política futura de lucha contra el ruido».

La Sección de Medio Ambiente, Sanidad y Consumo, encargada de preparar los trabajos en este asunto, aprobó su dictamen el 1 de abril de 1997 (Ponente: Sr. Boisserée).

En su 345º Pleno celebrado los días 23 y 24 de abril de 1997 (sesión del 23 de abril), el Comité Económico y Social ha aprobado por 93 votos a favor, 1 voto en contra y 2 abstenciones el presente Dictamen.

#### 1. Introducción

1.1. En la introducción de su Libro Verde, la Comisión señala lo siguiente:

«El ruido ambiental, causado por el tráfico y las actividades industriales y recreativas, constituye uno de los principales problemas medioambientales en Europa y es el origen de un número cada vez mayor de quejas por parte del público. Sin embargo, por regla general, las acciones destinadas a reducir el ruido ambiental han sido menos prioritarias que las destinadas a combatir otros tipos de contaminación como, por ejemplo, la atmosférica o la del agua.»

El objetivo del Libro Verde es dar una mayor relevancia política a la lucha contra el ruido.

1.2. En su propuesta de Libro Verde, la Comisión se remite al Quinto programa de política y actuación medioambiental de marzo de 1992<sup>(1)</sup>, en el que se incluye una serie de medidas con respecto a la exposición al ruido y otros objetivos específicos (véase Anexo al Libro Verde). En una posterior propuesta de revisión del Quinto programa de enero de 1996<sup>(2)</sup>, la Comisión

anuncia el desarrollo de un programa de reducción del ruido con acciones destinadas al cumplimiento de los citados objetivos; en el programa de actuación la Comisión pretende, mediante la publicación de actos legislativos comunitarios, centrarse en medidas relativas a los «productos» de los que proceden las emisiones acústicas.

La Comisión quiere preparar dicho programa por medio del presente Libro Verde.

El Libro Verde servirá de base para estimular el debate político y técnico sobre el ámbito y el periodo de aplicación de dicho programa, así como sobre los instrumentos para su incorporación a las legislaciones nacionales.

#### 2. Evaluación general del Libro Verde

2.1. La protección contra el ruido debe ser un elemento básico de la política de medio ambiente. La Comisión señala que una gran parte de la población europea está expuesta a unos niveles de ruido que los expertos consideran inaceptables desde el punto de vista médico. Estudios realizados por la Comisión o por algunos Estados miembros confirman que el problema del ruido afecta a grandes grupos de población, especialmente en las grandes ciudades y en las aglomeraciones urbanas. En los últimos años han aumentado las quejas

<sup>(1)</sup> Doc. COM(92) 23 final — DO nº C 138 de 17. 5. 1993.

<sup>(2)</sup> DO nº C 140 de 11. 5. 1996.



del público sobre el exceso de ruido. Ello se debe fundamentalmente a la multiplicación de las fuentes de ruido (por ejemplo, el tráfico rodado); este aumento ha puesto en evidencia la necesidad de mejorar la protección contra el ruido. La Comisión estima que más de 80 millones de personas están expuestas a niveles de ruido inaceptables.

En lo que respecta a la magnitud de la cifra, esta estimación se considera correcta.

2.2. Sin motivo justificado, la política medioambiental de la Comunidad se ha ocupado muy esporádicamente de este problema, y tan sólo en algunas, si bien importantes, fuentes de ruido, con frecuencia sin tener en cuenta su influencia en el nivel acústico global al que se ven expuestos los implicados. El CES considera acertado desarrollar un nuevo plan global de lucha contra el ruido en el nivel comunitario, del que se eliminen en concreto las carencias e imperfecciones de las normas y métodos de evaluación en vigor hasta la fecha y en el que se tenga en cuenta la nueva situación de los conocimientos y el desarrollo tecnológico. Deberían elaborarse sin demora las medidas necesarias para ello. El CES espera que la presentación del Libro Verde no dé lugar a retrasos en este programa.

2.3. En líneas generales se aprueba el contenido del Libro Verde.

Es indudable que la Comunidad es competente para adoptar medidas en esta materia, sin perjuicio del principio de subsidiariedad.

- Las medidas de protección de la salud quedan recogidas en los objetivos del artículo 130 R del Tratado CE, de los que se desprende la competencia comunitaria para adoptar medidas de «un nivel de protección elevado».
- Las medidas de protección y de reducción del ruido (incluida la planificación de las infraestructuras de transporte y las zonas de urbanización) tienen repercusiones de carácter económico; la existencia de diferentes niveles de protección o de medidas diferentes puede provocar distorsiones de la competencia dentro del mercado interior; de esto también se deriva la competencia para adoptar medidas a nivel comunitario.
- La necesidad de establecer normas o convenios a nivel comunitario también atañe a los métodos de medición y evaluación, ya que sólo de esa manera es posible determinar de modo uniforme si se ha alcanzado el elevado nivel de protección que se exige en el artículo 130 R.
- Sin embargo, el programa presentado en el Libro Verde no se limita a los actos legislativos comunitarios sino que se centra en la coordinación de las medidas adoptadas por los Estados miembros y entes regionales y locales; ello es reflejo del Quinto programa de política y actuación medioambiental, que está dirigido a los diferentes «actores de la política de medio ambiente». De este modo, el programa deberá llevarse a efecto también mediante recomendaciones a los Estados miembros (artículo 189 del Tratado CE).

— El cumplimiento de las disposiciones contra el ruido no se garantiza sin la imposición de sanciones en caso de incumplimiento de los preceptos legales.

— El CES propone que se recomiende a los Estados miembros, junto con la aplicación del programa de acción previsto, la adopción de sanciones suficientes de carácter penal o administrativo. En lo que se refiere a la armonización en Europa, nos remitimos al proyecto de «Convenio sobre protección del medio ambiente mediante la legislación penal» que está elaborando el Consejo de Europa<sup>(1)</sup>.

2.4. En sus dictámenes sobre la política de medio ambiente, el Comité Económico y Social se ha referido en reiteradas ocasiones a la lucha contra el ruido:

- Dictamen del 13 de mayo de 1987 sobre el Cuarto Programa de Medio Ambiente<sup>(2)</sup>.
- Dictamen del 1 de julio de 1992 sobre el Quinto Programa de Medio Ambiente<sup>(3)</sup> y dictámenes sobre la revisión del programa, de 25 de octubre de 1995<sup>(4)</sup> y de 29 de mayo de 1996<sup>(5)</sup>.
- Dictamen del 3 de julio de 1991 sobre el Libro Verde sobre el medio ambiente urbano<sup>(6)</sup>.

En estos dictámenes se reclama la adopción de medidas comunitarias más o menos concretas de lucha contra el ruido.

### 3. Observaciones sobre los diferentes apartados del Libro Verde

#### 3.1. *Armonizar los métodos de determinación de la exposición al ruido y fomentar el intercambio mutuo de información*

3.1.1. En principio, se valoran positivamente las medidas propuestas por la Comisión para determinar la exposición al ruido y fomentar el intercambio de información, al igual que las medidas de información al público. A menudo, el ruido se produce por mera inadvertencia de los implicados (caso de las personas que participan en el tráfico rodado) así como por un mantenimiento y una manipulación deficiente de los aparatos; en este terreno también pueden resultar útiles las campañas de información centradas en un objetivo concreto. Se recomienda vivamente que la Comisión y las autoridades de los Estados miembros cooperen con las organizaciones no gubernamentales cuyo propósito es la lucha contra el ruido.

3.1.2. La exposición al ruido se determina mediante una escala de evaluación del ruido. En este terreno es especialmente importante la armonización.

(1) Consejo de Europa — CM 96/99.

(2) DO nº C 180 de 8. 7. 1987.

(3) DO nº C 287 de 4. 11. 1992.

(4) DO nº C 18 de 22. 1. 1996.

(5) DO nº C 212 de 22. 7. 1996.

(6) DO nº C 269 de 14. 10. 1991.

La Comisión tiene previsto publicar una directiva marco sobre los métodos de medición del ruido y de evaluación del nivel de ruido. El CES valora positivamente este proyecto. Los métodos de medición están bastante armonizados ya en toda Europa. La Comisión señala que existe un consenso generalizado sobre el nivel de ruido que resulta tolerable para el público. En esta directiva podrán incorporarse los puntos en los que ya se alcanzó un consenso. Aun cuando las medidas de lucha contra el ruido varíen en función de la fuente y la situación, el método de medición y evaluación debería ser uniforme en cualquier caso.

3.1.3. En relación con los umbrales de tolerancia, la Comisión se remite acertadamente a los criterios de la Organización Mundial de la Salud. A juicio del CES, dada la situación actual, no existen valores orientativos más fiables.

Puede percibirse un problema a la hora de establecer una distinción entre la incidencia del ruido en la salud (fisiológica) por un lado y las (simples) molestias, por otro. No obstante, existe una interrelación entre las molestias y los problemas de salud. Por consiguiente, resulta difícil evaluar las molestias, ya que este ejercicio no está exento de elementos subjetivos (actitud de los afectados hacia la fuente de ruido y su intermitencia). Los criterios de la OMS intentan tener en cuenta estos problemas en su trabajo normativo.

3.1.4. En el Libro Verde la Comisión se refiere en numerosas ocasiones a la importancia de los mapas de ruido como base para evaluar la situación, pero también para planificar el aprovechamiento del suelo y el suministro de información al público.

Fundamentalmente, estos mapas de ruido, cuando se basan en la recogida de datos o en cálculos concretos, son adecuados para proyectar medidas de planificación e información. Sin embargo, deberían tenerse en cuenta los factores generales siguientes, extraídos de las experiencias en los Estados miembros:

- Los mapas de ruido resultan útiles cuando sirven de base para programas concretos de reducción de ruidos.
- El objetivo de los mapas de ruido es la representación gráfica de la exposición al ruido, no una declaración sobre puntos determinados. Por ello, de los mapas de ruido no pueden extraerse conclusiones específicas sobre, por ejemplo, la valoración de terrenos residenciales.

### 3.2. *Establecer valores objetivo y adoptar medidas para alcanzar los objetivos*

3.2.1. La Comisión anuncia que el establecimiento de valores objetivo y la adopción de medidas para alcanzar los objetivos se efectuará «en una segunda etapa». Sin embargo, el Quinto programa de medio ambiente (1992) ya incluye valores de este tipo, algunos con calendario de aplicación, que, pese a todo, en general no se han cumplido. En virtud del principio de prevención, es urgente establecer estos valores para los ámbitos prioritarios de la lucha contra el ruido. No cabe aplazarlos a un futuro impreciso.

3.2.2. De conformidad con el Libro Verde, la reducción de las emisiones sonoras no sólo debería incluir medidas reglamentarias, sino también instrumentos económicos.

3.2.3. Por lo general, entre los instrumentos económicos se engloban los impuestos y tasas, diferentes en función del volumen de emisión de ruido. A través de estos medios debe incentivarse la adquisición y utilización de aparatos con bajos niveles de ruido, idea que el CES considera aceptable. Por el contrario, el Comité está en contra de que las medidas fiscales se utilicen en cierta medida como «penalización» de los emisores de ruido o como fuente de ingresos para las administraciones públicas. La aplicación de instrumentos económicos no es un sustituto de la promulgación de disposiciones sobre los valores límite de emisión; el CES considera que, desde el punto de vista de la protección de la población, los valores límite son más apropiados que las medidas fiscales.

3.2.4. Entre los instrumentos económicos se hallan también las disposiciones sobre un aumento de la responsabilidad por los daños (¡también a la salud!) causados por el ruido. Ya en 1994 el CES solicitó directivas o recomendaciones sobre el aumento de la responsabilidad civil en cuestiones medioambientales en el nivel europeo (1). El CES manifestó en principio su acuerdo con las medidas fiscales como medio apropiado para fomentar el desarrollo sostenible (2).

### 3.3. *Reducción del ruido del tráfico rodado*

3.3.1. Se considera oportuno la prioridad que se concede al ruido del tráfico rodado. Asimismo se consideran adecuadas las medidas propuestas. En la medida en que se reducen las emisiones acústicas de los motores de los vehículos aumenta paulatinamente la importancia del ruido de los neumáticos. Sin embargo, las medidas tendentes a reducir el «ruido de la circulación» (por ejemplo, las relativas a los neumáticos) no pueden ir en detrimento de la seguridad vial.

3.3.2. En relación con la integración en los instrumentos fiscales de los costes de la contaminación acústica, se remite al Libro Verde «Hacia una tarificación equitativa y eficaz del transporte» (1995) (3) y al Dictamen del CES al respecto (4).

3.3.3. Introducir el examen del nivel de ruido en el control técnico de vehículos es importante; no obstante, el examen debe hacerse en condiciones de funcionamiento realistas. El ruido de las motocicletas representa un problema especial, debido al gran número de vehículos, sobre todo en las aglomeraciones urbanas. A este respecto es preciso subrayar la necesidad de efectuar un examen en condiciones realistas, teniendo en cuenta las posibles modificaciones técnicas realizadas durante la utilización; es necesario adoptar precauciones para impedir la manipulación de los silenciadores.

(1) DO nº C 133 de 16. 5. 1994.

(2) Véanse por ejemplo su Dictamen «Crecimiento económico y medio ambiente» — DO nº C 155 de 21. 6. 1995 y su Dictamen sobre el tema «Política de medio ambiente y mercado interior» — DO nº C 332 de 31. 12. 1990.

(3) Doc. COM(95) 691 final.

(4) DO nº C 56 de 24. 2. 1997.

3.3.4. La lucha contra el ruido en el tráfico rodado plantea numerosos problemas que deberían ser abordados favoreciendo la investigación y el desarrollo tecnológico:

- Investigación para determinar, evaluar y reducir el ruido producido por los neumáticos, teniendo en cuenta las exigencias de seguridad vial.
- Fomento, mediante financiación comunitaria, de la utilización de pavimentos con bajo nivel de ruido; no obstante, el fomento de proyectos piloto sólo deberá tomarse en consideración en el marco del desarrollo tecnológico.

3.3.5. La Comisión aborda sólo de forma marginal la importancia de una gestión racional del tráfico para la lucha contra el ruido procedente del tráfico rodado.

Deberían emprenderse estudios sobre qué instrumentos pueden contribuir a evitar el «tráfico rodado innecesario y molesto». Entre los instrumentos podrían incluirse también limitaciones de utilización de determinados vehículos, por ejemplo vehículos sin motores de bajo ruido, o en determinadas horas del día.

A este respecto la Comisión menciona también las tasas por utilización de la red viaria. Deberían analizarse cuidadosamente las experiencias adquiridas sobre las repercusiones de este tipo de medidas, siempre que se limiten a determinadas redes viarias.

#### 3.4. Ruido ferroviario

3.4.1. Se apoya la prioridad concedida a las medidas para evaluar y reducir el ruido ferroviario.

La importancia de este ámbito se deriva también de la preocupación que suscita entre la población la planificación y construcción de líneas de alta velocidad (como parte del programa sobre las redes transeuropeas), entre otras cosas a causa del ruido.

No obstante, las medidas de reducción del ruido propuestas en el Libro Verde podrían mejorarse en función del estado actual de la técnica y teniendo en cuenta la opinión de las grandes empresas ferroviarias; por ejemplo, la utilización de medios de transporte avanzados (trenes con bajo nivel de ruido) permite alcanzar una reducción de hasta 23 dB (es decir, una mejora sustancialmente más importante que la reducción de 5 dB mencionada en los puntos 3.2. y 4.3. (ii) del Libro Verde).

3.4.2. La normativa legal sobre los valores límite de los niveles de emisión y las recomendaciones para los valores objetivo deberían acordarse internacionalmente.

3.4.3. La Comisión sopesa la posibilidad de introducir un impuesto variable de utilización de algunos trayectos ferroviarios (considerándolo un instrumento económico). Sin embargo, en cada imposición adicional de cargas fiscales al tráfico ferroviario conviene procurar que el aumento de los costes para el viajero o el usuario del transporte de mercancías derivado de esta medida no provoque un desplazamiento hacia otros «modos de transporte» en conjunto más perjudiciales para el medio ambiente.

3.4.4. El CES ratifica la opinión de la Comisión de que es necesario emprender urgentemente trabajos de investigación para determinar, evaluar y reducir el ruido causado por el tráfico ferroviario.

#### 3.5. Transporte aéreo

3.5.1. En lo fundamental, los argumentos que se aducen en el Libro Verde se valoran positivamente. Estas medidas son altamente prioritarias, sobre todo, para la población de las aglomeraciones urbanas.

3.5.2. La Comisión propone valores umbral más rigurosos para los límites globales de emisión de cada tipo de aeronave. En lo que respecta a las aeronaves de transporte comercial, estas normas deben aceptarse a nivel internacional, es decir, más allá de las fronteras de la Unión Europea. También en el futuro, la Comisión debería participar en los trabajos de los correspondientes organismos internacionales para seguir mejorando los valores límite, ya que el desarrollo tecnológico lo permite, al menos a medio plazo.

3.5.3. En cuanto a las medidas en la Unión Europea, hay que mencionar las molestias que a menudo entraña para la población el tráfico aéreo deportivo y privado. Es preciso desarrollar las medidas siguientes para el transporte aéreo:

- establecer requisitos para las aeronaves encaminados a la reducción de las emisiones acústicas;
- establecer criterios para la ubicación de terrenos de aterrizaje, en general menos utilizados para este tipo de transporte, con vistas a la protección del vecindario;
- en las zonas de alta densidad de población, limitar el número de terrenos de aterrizaje y de periodos de funcionamiento.

En este apartado se hace referencia también el aeromodelismo, que origina muchos problemas en las zonas residenciales por el ruido especialmente molesto que emiten los aparatos.

3.5.4. En el apartado dedicado a las aeronaves, el Libro Verde no hace referencia expresa al ruido producido por los helicópteros. Las directivas relativas al ruido producido por las aeronaves son inadecuadas para los helicópteros. Los datos sobre los niveles de ruido permitidos pueden resultar especialmente equívocos como valores orientativos para los efectos de ruido reales, porque las emisiones sonoras dependen en gran medida de las maniobras de vuelo ejecutadas. Además, los helicópteros operan durante más tiempo en la proximidad inmediata de los edificios de viviendas.

3.5.5. La Comisión menciona los instrumentos económicos para fomentar el desarrollo y utilización de aeronaves con menores niveles de ruido. En este punto se hace referencia en particular a una modulación de las tasas de aeropuerto en función del nivel de ruido de los distintos tipos de aeronaves.

En algunos Estados miembros, pero sobre todo en los Estados Unidos, se obtuvieron experiencias positivas con esta medida. El CES comparte el parecer de la Comisión de que una modulación de estas características debería armonizarse en una directiva marco para evitar que los aeropuertos que renuncien a aplicarla disfruten de ventajas competitivas.

3.5.6. En el Libro Verde se proponen «recomendaciones generales» a nivel comunitario para las normas de aprovechamiento del suelo en los alrededores de los aeropuertos. No podía resultar sencillo plasmar en valores de interés general a nivel comunitario las experiencias recabadas en la planificación territorial en torno a los aeropuertos. Sin embargo, parece importante intercambiar las experiencias que se han adquirido tanto en la Comunidad como en terceros países (con un tráfico aéreo intenso). El CES expresa su escepticismo sobre la posibilidad de derivar de aquí «modelos» en materia de ordenación del territorio.

3.5.7. Las reflexiones del CES sobre la gestión del tráfico (véase punto 3.3.5) son válidas también en este punto. La reducción del tráfico aéreo en su conjunto podría también contribuir a aliviar la situación de la población expuesta al ruido producido por las aeronaves. Sin embargo, las ventajas fiscales para los carburantes existentes en algunos Estados miembros van en contra de esta tendencia. Si se llega a establecer una armonización, debería examinarse la adecuación de tales bonificaciones.

3.5.8. La Comisión debería tener también en cuenta la incidencia de las prácticas de vuelo militares en la exposición al ruido de la población.

3.6. *Ruido procedente de los equipos utilizados en el exterior (maquinaria de construcción y de jardinería, etc.)*

3.6.1. La Comisión propone simplificar, completar y compendiar en una directiva marco la legislación actual sobre la limitación de las emisiones para una serie de equipos utilizados en el exterior; considera necesario establecer límites de emisión solamente para los equipos que ya están sujetos a reglamentación en la materia y para los equipos altamente ruidosos.

Limitarse a establecer valores límite de emisión para los ámbitos que ya cuentan con legislación sobre el ruido es problemático, porque las medidas existentes hasta ahora no son en absoluto sistemáticas ni se basan en prioridades objetivas, sino que se han adoptado de manera más o menos esporádica.

El CES exige por consiguiente un programa global de protección contra el ruido para la maquinaria que se utiliza al aire libre (en particular equipos de construcción, pero también equipos que se utilizan en la agricultura y la jardinería). En parte, los problemas del ruido de maquinaria tienen una resolución satisfactoria sólo, o primordialmente, estableciendo normas sobre la distancia de este tipo de equipos (por ejemplo, instalaciones de energía eólica) con respecto a la zona habitada más próxima, siempre que no resulte posible adoptar medidas contra el ruido en la propia maquinaria, o mediante normas sobre los periodos o plazos límite de funcionamiento.

3.6.2. Deberían reforzarse (llegado el caso, mediante medidas fiscales) los incentivos para favorecer el empleo de equipos menos ruidosos. El etiquetado previsto de los valores de emisión en los equipos podría complementarse posteriormente con la integración en el sistema de la etiqueta ecológica, como ya propone la Comisión en el Libro Verde.

3.6.3. En lo que se refiere al «ruido de maquinaria», el CES llama la atención sobre los ruidos con frecuencia de gran intensidad cuya causa no es la maquinaria propiamente dicha sino el objeto que debe manipularse. En este terreno debería considerarse la posibilidad de establecer normas o limitaciones de utilización.

### 3.7. *Ruido industrial*

3.7.1. No debe subestimarse la importancia del ruido industrial, especialmente en las zonas urbanas, en las que a menudo las instalaciones industriales están en estrecha proximidad a zonas de alta densidad de viviendas.

Con frecuencia la causa del ruido no es el proceso de producción mismo, sino los movimientos de llegada y salida de vehículos y las operaciones de carga que se producen en el exterior de naves cerradas. Este ruido debe asimilarse al ruido industrial.

3.7.2. La Comisión se remite a la directiva sobre la prevención y reducción integradas de la contaminación (IPPC); los valores límite de emisión sólo deberían establecerse mediante este método «si se considera necesario».

A juicio del CES, el marco en el que se inscribe la directiva IPPC debe completarse estableciendo valores límite de emisión para las fuentes de ruido más importantes, asimismo con el fin de que no se falsee la competencia.

3.7.3. Especial importancia tienen los «acuerdos sobre medio ambiente» para la limitación del ruido industrial concluidos entre las industrias y las autoridades, en los que no obstante deberán respetarse las condiciones generales. También se estudiará la posibilidad de que la integración de la protección contra el ruido en la auditoría ecológica<sup>(1)</sup> sea considerada una medida voluntaria de este tipo.

### 3.8. *Determinación de los costes del ruido con vistas a posibilitar una evaluación de la relación coste/eficacia de las nuevas medidas*

3.8.1. En las estimaciones presentadas por la Comisión, los costes producidos por el ruido representan entre 0,2 y 2 % del producto nacional bruto de todos los Estados miembros. En otras palabras, los costes ascienden a un mínimo de 12 millardos de ecus anuales en la Comunidad. Los costes de la lucha contra el ruido, a menudo objeto de debate, deben relacionarse con los costes aquí mencionados, a fin de poder efectuar un análisis de costes-eficacia. Para ello es necesario realizar estudios adicionales (en particular sobre la «internalización de los costes externos» en función del principio de «quien contamina paga»).

3.8.2. Especial importancia tiene la evaluación de las repercusiones en la salud y el bienestar; no obstante, en este terreno sólo es posible hacer consideraciones y valoraciones de carácter muy general. Es necesario realizar estudios adicionales para llevar a cabo una evaluación objetiva. Para determinar los costes, la Comisión tiene acertadamente en cuenta también la

(1) Reglamento 1836/93, DO nº L 168 de 10. 7. 1993.

reducción del valor de las propiedades situadas en la proximidad de una fuente de ruido (circulación, industrias, aeropuertos).

### 3.9. Mejora de los criterios de calidad con respecto a la exposición al ruido

3.9.1. La mejora de los criterios de calidad con respecto a la exposición al ruido debe servir de fundamento para las normas sobre inmisión y las medidas de planificación.

Deben apoyarse los trabajos destinados a mejorar los objetivos de calidad, aunque la Comisión sostiene en otro pasaje que los criterios de calidad en los Estados miembros son en gran medida idénticos.

3.9.2. En lo que respecta a la legislación de lucha contra el ruido, la Comisión aplicará un enfoque paralelo, es decir, los valores de inmisión (que se basan en criterios de calidad) son tenidos en cuenta junto con la normativa de los límites de emisión. El CES aprueba este enfoque combinado. No cabe en ningún modo renunciar a los valores límite de emisión y el mero establecimiento de normas sobre inmisión agudizaría las diferencias de calidad dependiendo del lugar geográfico, y ello podría provocar un falseamiento de la competencia.

## 4. Observaciones complementarias

4.1. Un programa de protección contra el ruido debe contener una serie de iniciativas de investigación científica y desarrollo tecnológico. La propia Comisión hace referencia a estos ámbitos en numerosos pasajes del Libro Verde. Del dictamen del CES sobre el Libro Verde se derivan proyectos complementarios que, no obstante, no pretenden de ningún modo constituir una enumeración exhaustiva.

El Libro Verde tiene en cuenta las ondas sonoras que son percibidas por el oído humano, pero en cambio no considera los infrasonidos ni los ultrasonidos. Debería examinarse mediante investigaciones científicas si en estos ámbitos es necesario también adoptar disposiciones de protección; el CES pide ser informado de los resultados de estas investigaciones.

El CES recomienda vivamente que la protección contra el ruido se integre entre los puntos fundamentales del trabajo de investigación y desarrollo en la Comunidad y que se mejore la coordinación y la concentración.

4.2. El Libro Verde aborda de manera muy marginal algunos ámbitos que son de actualidad y que pueden tener cierta importancia, al menos a nivel regional:

— Ruido producido por las actividades recreativas;

— Ruido en las aguas interiores causado por el tráfico en el medio acuático, tanto comercial como privado.

Debería examinarse con detenimiento la importancia de estos tipos de ruido para el medio ambiente (salud humana y protección de bienes materiales). Independientemente de esto, se plantea la cuestión de si el principio de subsidiariedad permite y exige la adopción de medidas comunitarias (posiblemente, recomendaciones dentro de una normativa marco), en cuyo caso el tráfico en el medio acuático transfronterizo exige una normativa europea o internacional. Además, tales normativas parecen también necesarias en los casos en que aparatos y vehículos producen un ruido excesivo que debe reducirse mediante una restricción de las autorizaciones y una normalización técnica a nivel europeo. De otro modo, es de temer que se produzca un falseamiento de la competencia.

4.3. Por el contrario, el ruido producido dentro de las viviendas es verdaderamente un problema local, que debe ser competencia de los Estados miembros, siempre que no se trate de normalización de aparatos y materiales de construcción.

Un aspecto que sin lugar a dudas compete a los Estados miembros y las autoridades regionales y locales es el de las medidas de protección pasiva contra el ruido (construcción de muros y pantallas de protección acústica, vallas de protección acústica, etc.), así como la introducción de limitaciones de utilización de terrenos o edificios para proteger al vecindario.

4.4. En lo que respecta a la protección contra el ruido en el trabajo, existen numerosas disposiciones comunitarias en el ámbito de la protección del trabajador. Sin embargo, existen relaciones tecnológicas y acústicas entre el ruido laboral y el ruido de vecindad. En lo que se refiere tanto a la protección laboral como a la aplicación de las medidas de protección medioambiental, el CES considera conveniente velar por que las medidas que se adopten en un terreno no den lugar a un desplazamiento del problema hacia el otro.

4.5. También existe una estrecha relación entre el ruido y las vibraciones. En los Estados miembros estos ámbitos se tratan de modo interrelacionado, con criterios técnicos y sistemáticos, aunque las mediciones y evaluaciones difieren. Las medidas de protección contra las vibraciones en la fuente<sup>(1)</sup> en parte son idénticas a las medidas de protección contra el ruido. En la preparación y aplicación del programa anunciado en el Libro Verde, debería tenerse en cuenta este aspecto. La incidencia de las vibraciones se deja sentir sobre todo en los daños de los materiales de los edificios, pero naturalmente también en la salud humana.

<sup>(1)</sup> Entre las fuentes causantes de vibraciones de magnitud considerable pueden citarse el tráfico rodado, el transporte ferroviario, determinadas instalaciones industriales y el transporte marítimo.

Bruselas, el 23 de abril de 1997.

*El Presidente*  
*del Comité Económico y Social*  
Tom JENKINS

## Dictamen del Comité Económico y Social sobre la «Comunicación de la Comisión: Aplicación del Derecho Comunitario de medio ambiente»

(97/C 206/02)

El 5 de noviembre de 1996, de conformidad con el artículo 198 del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea, la Comisión Europea decidió consultar al Comité Económico y Social sobre la comunicación mencionada.

La Sección de Medio Ambiente, Sanidad y Consumo, encargada de preparar los trabajos en este asunto, aprobó su dictamen el 1 de abril de 1997 (Ponente: Sra. Sánchez Miguel).

En su 345º Pleno celebrado los días 23 y 24 de abril de 1997 (sesión del 23 de abril de 1997), el Comité Económico y Social ha aprobado por 106 votos a favor, 3 en contra y 6 abstenciones el presente Dictamen.

### 1. Introducción

1.1. La legislación comunitaria en materia de medio ambiente constituye hoy día un activo importante, con la adopción de más de 200 instrumentos legislativos; muchos de éstos corresponden a Directivas, lo que ha originado una transposición desigual en el conjunto de los Estados miembros, cuestión que ha animado a la Comisión a consagrar mayor atención al control más eficaz de la transposición y del cumplimiento de esta legislación.

1.2. La finalidad del control del cumplimiento de la legislación medioambiental debe dirigirse a que, en todos los Estados miembros y regiones de la UE, la protección del medio ambiente sea eficaz, para que las futuras estrategias puedan desarrollarse por igual, sin que las diferencias hoy día existentes puedan suponer un falseamiento de la competencia que altere el buen funcionamiento del mercado interno.

1.3. La Comisión, en esta nueva etapa, pretende una serie de medidas que, sin perder de vista la soberanía que en esta materia corresponde a los Estados nacionales, cumplan la misión de hacer más efectiva la legislación medioambiental a través de la creación de nuevos campos de actuación y, sobre todo, mediante el reforzamiento de los sistemas actualmente existentes, todo ello con una finalidad: el mejor funcionamiento de la normativa europea medioambiental.

1.4. No obstante, la Comisión debe tener en cuenta las acciones emprendidas en el Quinto Programa Comunitario de Acción de Medio Ambiente<sup>(1)</sup>, revisado recientemente<sup>(2)</sup>, a fin de integrar todas ellas en el desarrollo sostenible, objeto de su puesta en marcha.

1.5. También conviene destacar, en el mismo contexto, que la Comisión prepara la ampliación de la UE mediante la colaboración con las autoridades de los países correspondientes y que la puesta en marcha de la

legislación medioambiental es un tema, a entender del CES, esencial para su futura integración. En el mismo sentido se propone a la Comisión que adopte las medidas medioambientales que, dentro de su competencia, puedan servir al resto de los países europeos.

### 2. Observaciones generales

2.1. Compete a la Comisión la responsabilidad de asegurar el cumplimiento de la legislación comunitaria sobre la base de los Artículos 169 y 171 del Tratado, aunque es preciso destacar que estos artículos, en especial el 169, no fueron dictados para proteger el medio ambiente, ya que su procedimiento formalista, con amplios plazos, hace que las decisiones se alarguen en el tiempo y, en consecuencia, que su efectividad disminuya, ya que en esta materia se requieren medidas que eviten daños mayores.

2.2. No conviene perder de vista que la aplicación de la legislación medioambiental está sometida a fuertes variaciones de unos países con relación a otros, en algunos casos por la diversidad de las situaciones climáticas, geográficas y medioambientales, en otras por la relación entre las medidas propuestas y la realidad económica (población, renta, etc.) En todo caso, nunca estas razones justificarán el incumplimiento de las normas medioambientales, sino que mediante el principio de subsidiariedad podrán las autoridades competentes adaptarlas al hecho diferenciador.

2.3. También la existencia de distintas administraciones competentes en materia medioambiental, desde los gobiernos del Estado hasta las entidades locales, hace que esta aplicación legislativa sea complicada, ya que, al no existir un modelo uniforme de relación política en los Estados miembros, es difícil establecer un único sistema de control del cumplimiento de la legislación medioambiental.

2.4. Del examen de la complejidad de la legislación medioambiental se puede concluir que es necesario que las normas en esta materia sean redactadas con claridad y precisión, de forma que se tienda a su simplificación,

(1) DO nº C 138 de 17. 5. 1993; DO nº C 287 de 4. 11. 1992.

(2) DO nº C 140 de 11. 5. 1996; DO nº C 212 de 22. 7. 1996.

a través de la necesaria consolidación de las normas, y su posterior recopilación temática, todo ello teniendo en cuenta los principios de prevención y precaución reconocidos en el Artículo 130 R (2) del Tratado, que facilitarán su mejor cumplimiento.

2.5. En todo caso, en toda política medioambiental de la UE deberán reflejarse los contenidos de los tratados y convenios internacionales suscritos por la UE.

### 3. Medidas propuestas para la aplicación de la legislación medioambiental

3.1. Las medidas que recoge la Comunicación presentada por la Comisión hacen referencia a dos espacios; por un lado, se presentan medidas que afectan a los Estados miembros, sobre la base de elaborar orientaciones que faciliten el control del medio ambiente, así como la creación de un procedimiento de reclamación y acceso a la justicia y, por otro lado, se plantea el reforzamiento del sistema comunitario actualmente existente.

#### 3.2. Medidas que afectan a los Estados miembros

3.2.1. Respecto a las medidas que afectan a los Estados miembros, conviene destacar que al ser la Directiva el instrumento legislativo más ampliamente utilizado, la transposición de éstas a los derechos nacionales puede sufrir importantes variaciones, lo que a su vez, en la práctica, crea diferencias efectivas entre unos países y otros sin que suponga su incumplimiento. La Comisión dispone de la facultad que le confiere el Artículo 155 del Tratado, que de forma genérica le encomienda velar por el cumplimiento de las disposiciones adoptadas.

3.2.2. La primera orientación que se propone a los Estados miembros es que, dentro de la facultad que les confiere el Artículo 5 del Tratado —adoptar todas las medidas que aseguren el cumplimiento de las obligaciones comunitarias—, se creen órganos de inspección medioambiental, con facultades generales en la vigilancia y control del cumplimiento de la normativa, prestando especial importancia al control de las emisiones industriales y la calidad medioambiental.

3.2.3. La justificación de esta medida debe hacerse en base a las dificultades a las que se enfrentan los actuales sistemas para realizar un control efectivo del cumplimiento de la legislación medioambiental. No obstante, serán los Estados miembros los que decidan si los actuales sistemas, caso de que los haya, son suficientes o no para llevar a cabo esta medida, según los criterios que se adopten a nivel comunitario.

3.2.4. La propuesta que hace la Comisión de establecer recomendaciones que armonicen un sistema de inspección medioambiental es considerada positiva por el CES. Sin embargo, para que realmente sea eficaz en su actuación, se deberán estudiar las condiciones ya

existentes, y nada mejor que utilizar el IMPEL<sup>(1)</sup> y la Agencia del Medio Ambiente para que lleven a cabo esta tarea.

3.2.5. El CES considera que, para que las medidas de inspección propuestas a los Estados miembros sean efectivas, es necesario que la Comisión refuerce sus competencias en el control e inspección de dichos Estados, en base al Artículo 155 del Tratado, e incluso, si fuera necesario, se dotará de instrumentos que faciliten su realización.

3.2.6. Respecto a la segunda medida propuesta, la formulación de denuncias y procedimientos de investigación, se recogen los criterios mínimos que desde el punto de vista de la Comisión deben contener todos los sistemas establecidos en los Estados miembros.

3.2.7. Los sistemas actualmente existentes son variados, van desde el ombudsman, defensor del pueblo, procurador ... etc., hasta países que no tienen un órgano propio. Los resultados son desiguales ya que dependen de las competencias que las legislaciones nacionales les confieren.

3.2.8. El procedimiento de reclamación extrajudicial en materia de medio ambiente significaría que mediante las recomendaciones medioambientales se establecerían unos criterios mínimos de resolución de las denuncias, así como de las investigaciones necesarias para mantener un control del cumplimiento de dichas normas. De esta forma los órganos creados tendrían un reconocimiento público, siendo acatadas sus resoluciones por las partes.

3.2.9. Es preciso poner de manifiesto que, así como para los consumidores la efectividad de la intervención de organismos de reclamación ha quedado demostrada, para el medio ambiente se hace difícil predecir cuál puede ser el resultado, teniendo en cuenta la amplitud del daño y la dispersión de los perjudicados y, sobre todo, la falta de una normativa comunitaria que regule la indemnización por daño medioambiental.

3.2.10. La tercera medida propuesta sería la de facilitar el acceso a la justicia en las reclamaciones medioambientales como última vía para alcanzar un resultado efectivo, cuestión hoy día difícilmente conseguible, por la formalidad y tardanza en el procedimiento.

3.2.10.1. Para que el acceso a la justicia sea eficaz, conviene contemplar una serie de reformas, en primer lugar, la ampliación de la legitimación activa de manera similar a la que rige para la acción popular ante los Tribunales Administrativos y el Tribunal de Justicia de Luxemburgo, de forma que puedan entablar acciones no sólo los directamente perjudicados, sino cualquier organización representativa socioeconómica medioambiental.

3.2.11. Por otra parte, y para que la acción fuera efectiva, sería conveniente lograr un menor coste del procedimiento judicial, ya que su carestía disuade frecuentemente a las organizaciones que no disponen de

(1) Red extraoficial de la UE para la aplicación y el control del Derecho comunitario de medio ambiente.

un presupuesto suficiente, tales como ONG, asociaciones de vecinos, etc., a reclamar.<sup>(1)</sup> Con este mismo fin, se debería proceder a limitar los plazos de tramitación procedimental, siempre que con ello no se produzca indefensión en las partes.

### 3.3. *Medidas de reforzamiento de los sistemas comunitarios existentes*

3.3.1. La Comunicación presenta seis medidas tendientes a reforzar los sistemas comunitarios de medio ambiente y que hacen referencia a:

- Calidad de la legislación comunitaria,
- Transparencia,
- Mejorar la cooperación,
- Dictámenes, seguimiento y valoración,
- Acercar el derecho comunitario a los ciudadanos,
- Financiación.

3.3.2. Todas estas medidas pretenden mejorar la aplicación del derecho comunitario del medio ambiente, sobre la base de la colaboración entre las autoridades de los países miembros y la Comisión, y, muy especialmente, el acercamiento de aquél a todos los ciudadanos de la UE mediante su participación en las propuestas y seguimientos del medio ambiente.

3.3.3. La primera medida propuesta, la calidad de la legislación medioambiental, se divide en dos actuaciones, la referida al proceso legislativo y a las sanciones a nivel nacional.

3.3.4. Por lo que se refiere al proceso legislativo, la Comisión propone un mayor grado de participación de los organismos existentes, entre los que incluye al Parlamento, sin que se mencione al CES como prevé el Artículo 130 S (2) del Tratado. Por ello solicitamos que se haga una referencia expresa al CES en el texto. A la vez se solicita que se reconozca la necesidad de consultar a las organizaciones nacionales e internacionales, de ámbito europeo, relacionadas con el medio ambiente.

3.3.5. La calidad de la legislación medioambiental se conseguirá, además, con unas normas claras y sencillas que permitan su entendimiento a todos los ciudadanos interesados, así como una simplificación de sus conteni-

dos, sin que por ello se reduzca su científicidad y rigurosidad, de forma que se reduzca el número de disposiciones aplicables, recurriendo para ello a Directivas Marco siempre que fuera posible.

3.3.6. Por lo que respecta a las sanciones a nivel nacional, nos reiteramos en los principios generales establecidos a tal efecto, en especial al de «quien contamina paga»; no obstante, las sanciones pecuniarias deben estar acompañadas por otras medidas que hagan más efectiva la sanción<sup>(2)</sup>, tales como suspensión de las autorizaciones administrativas a las empresas u organismos transgresores de la legislación relativa al medio ambiente. En esta línea se debería contemplar la suspensión de los fondos comunitarios de ayuda, sean autoridades administrativas o empresas privadas.

3.3.7. En el contexto de las sanciones, y a nivel de la UE, podría considerarse la creación de un registro en el que se anotasen las empresas y organismos transgresores de las normas comunitarias medioambientales, de tal forma que no fueran receptores de ayuda por parte de la UE durante un tiempo, según la magnitud de la transgresión.

3.3.8. Además, el Comité pide a la Comisión que concrete sus reflexiones con respecto a la reparación de los daños al medio ambiente, tanto en lo que se refiere a la responsabilidad civil del Estado por el incumplimiento total o parcial de la transposición de las directivas como a la de los causantes (derecho de responsabilidad civil en materia de medio ambiente).

3.3.9. La medida de reforzamiento de la transparencia en la aplicación legislativa es considerada por el CES de manera favorable, al igual que todo lo que sirva para ampliar la participación de todos los interesados y no solo de los organismos oficiales, ya que servirá para aumentar la calidad y, sobre todo, la cooperación con la Comisión.

3.3.10. La utilización de redes ya establecidas es otra manera de mejorar la cooperación; para ello parece apropiado servirse del IMPEL como red de coordinación entre Estados y, especialmente, como organismo de información y consulta de los temas medioambientales.

3.3.11. La Agencia del Medio Ambiente es otro organismo de gran importancia en el tema de coordinación, información y consulta; por ello el CES considera que debe potenciarse la función de este organismo, no sólo en su relación con la Comisión, sino con los Estados miembros y con las organizaciones medioambientales.

<sup>(1)</sup> A este respecto ver Dictamen CES sobre el «Programa comunitario de fomento de las organizaciones no gubernamentales que actúan principalmente en el campo de la protección del medio ambiente», DO nº C 204 de 15. 7. 1996.

<sup>(2)</sup> Se tendrá en cuenta el Proyecto de «Convenio sobre protección del medio ambiente mediante legislación penal» del Consejo de Europa (CM 96/99).

Bruselas, el 23 de abril de 1997.

*El Presidente*  
*del Comité Económico y Social*  
Tom JENKINS



**Dictamen del Comité Económico y Social sobre el «Libro Verde — Vivir y trabajar en la sociedad de la información: Prioridad para las personas»**

(97/C 206/03)

El 2 de agosto 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 mencionado.

La Sección de Industria, Comercio, Artesanía y Servicios, encargada de preparar los trabajos en este asunto, aprobó su dictamen el 4 de abril de 1997 (Ponente: Sr. Burnel).

En su 345º Pleno (sesión del 23 de abril de 1997), el Comité Económico y Social ha aprobado por 107 votos a favor, 3 en contra y 5 abstenciones el presente Dictamen.

**1. Una mirada al presente**

1.1. Coincidiendo con la publicación del Libro Verde de la Comisión sobre las TIC (tecnologías de la información y la comunicación), se da a conocer el estudio Booz Allen y Hamilton, realizado a petición de la presidencia neerlandesa. Este informe da cuenta sobre todo del retraso de la Unión Europea en materia de TIC, ya se trate de los resultados de las industrias de material o de soportes lógicos o del uso de dichas tecnologías.

Ejemplos: Sólo dos de las veinte primeras empresas que producen material o soportes lógicos son europeas: SAP y Software A.G. La Unión Europea sólo ha sido competitiva en los sectores actualmente menos rentables: conmutación, telecomunicación móvil y semiconductores especializados. En Estados Unidos una de cada diez personas dispone de un ordenador frente a una de cada veinte en los principales países de Europa. El 90 % de los alumnos europeos dejan el sistema escolar sin haber tocado nunca un ordenador. De todos modos, sobre este último punto conviene decir que, si las universidades norteamericanas tienen un avance particularmente notable, el equipamiento de los centros de nivel inferior es menor.

1.2. Es decir que en el sector de las TIC, un verdadero foso económico y cultural separa la Unión Europea de sus competidores norteamericanos y asiáticos. Tergiversar los hechos, disputar o buscar chivos expiatorios no servirá de nada. El factor tiempo y la rapidez de reacción en la toma de decisiones es uno de los factores más importantes de la competitividad y, por consiguiente, del desarrollo de las empresas. «¡Esperando que crezca la hierba, el caballo corre el riesgo de morir de hambre!»

El Libro Verde es, pues, tremendamente oportuno.

1.3. La Unión Europea no debe, ni puede —teniendo en cuenta lo que está en juego y sus consecuencias—, darse por vencida.

Uniendo sus conocimientos y su saber hacer, los europeos han demostrado su competencia y su eficacia en la investigación científica, en las aplicaciones tecnológicas y en los productos de alta calidad y fiabilidad.

1.4. En el caso de que se produjera una pérdida de entusiasmo, una regresión y, con mayor motivo, una ausencia de dinamismo habría que ponerles remedio inmediatamente, habida cuenta las consecuencias que de ello se derivan.

**2. ¿Corren los lectores del Libro Verde el riesgo de ver frustradas sus expectativas?**

2.1. El título del Libro Verde despierta el apetito. Se dará prioridad a las personas. Se ha pasado página, se acabó la Europa de los comerciantes. Pero pasar página no significa necesariamente cerrar un libro. La sociedad de la información anuncia un nuevo humanismo. Viva la Europa de los ciudadanos, la Europa del conocimiento, del trabajo, de los derechos y las oportunidades compartidos solidariamente. ¿Quién podría estar en contra?

2.2. El Libro Verde contiene muchos elementos con los que el CES está de acuerdo. Sin embargo lamenta tener que constatar que:

2.2.1. Se dedica poco espacio a la vida cotidiana sobre la que las TIC ejercen una punzante seducción, con la perspectiva de mercados enormes y, por tanto, de puestos de trabajo. En el horizonte apunta una nueva evolución a la que seguirán otras. El progreso no ha conocido nunca moratorias.

2.2.2. Si bien es cierto que se abren pistas aquí y allá, en la práctica se hacen pocas sugerencias concretas en cuanto a los medios para recorrerlas. Por muy útil e importante que sea la exposición de los motivos filosóficos, es necesario concretarlos si se quiere una respuesta creíble a las inquietudes, expectativas y necesidades de los ciudadanos, mientras que el mundo se mueve a toda velocidad. Es la ocasión de recordar que el CES ha solicitado ya llevar a cabo estudios para evaluar las necesidades de inversión y los efectos sobre el empleo de la creación y puesta en marcha de las autopistas de la información y los nuevos servicios<sup>(1)</sup>.

(1) Dictamen del CES sobre la Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social y al Comité de las Regiones — Europa en marcha hacia la sociedad de la información. Plan de actuación — DO nº C 110 de 2. 5. 1995.

2.2.3. En el Libro Verde, las TIC son el pretexto para abrir una y otra vez los debates de fondo, que por otra parte no se cerrarán nunca, habida cuenta de su importancia esencial. No es sorprendente que la Comisión recuerde, por ejemplo, temas como la organización del trabajo, la educación y la formación, la salud y el acceso a los cuidados, el envejecimiento y sus consecuencias, la importancia del urbanismo humanizado y del desarrollo regional, etc. Por tratarse de temas que condicionan el respeto a la dignidad de los seres humanos y de la calidad de vida y que cuestionan los valores y los principios fundamentales, la lógica obligaría a abordar todos estos temas prioritariamente y de manera directa, sin paliativos, aunque velando siempre por integrar en el debate la incidencia de las TIC en tanto que medios con todas las fuerzas positivas y los riesgos que puedan acarrear a fin de intentar conjurarlos o atenuar sus efectos por adelantado.

2.2.4. Así, se favorece la renovación del diálogo social y de sus instituciones, tema al que el Libro Verde dedica una atención particular. Ciertamente, todo está relacionado con todo, pero no se puede atribuir a una tecnología un papel iniciador que proviene de la responsabilidad, de la autoridad y de la prudencia de los interlocutores sociales, y del derecho.

2.2.5. Además, el diálogo social puede contribuir a sensibilizar a la opinión pública y a las administraciones sobre las potencialidades innovadoras inherentes al desarrollo de las TIC. Uno de los indicios significativos de una situación de subdesarrollo social, económico y cultural es la falta relativa de servicios en algunas regiones. Para remediar esta situación habrá que recurrir a todos los medios existentes, incluido el diálogo social, a fin de desarrollar «una cultura de los servicios» en la sociedad y en las administraciones.

### 3. La Comisión lanza una consulta

3.1. Tras el coloquio de Dublín, la Comisión ha abierto una consulta entre las organizaciones con las que habitualmente se relaciona. Por amplio que sea este espectro, no incluye desgraciadamente al conjunto de los representantes nacionales de todos los actores interesados en concreto. El CES lamenta este hecho como lamenta que las relaciones nacionales no siempre hayan funcionado. Se asombra de que del Libro Verde no haya tenido eco en los medios de comunicación dada la naturaleza del tema y de sus implicaciones.

3.2. La Comisión solicita también la expresión directa de los ciudadanos. Desde el punto de vista pedagógico —la Comisión tiene preocupaciones pedagógicas rea-

les— ¿no hubiera sido preferible recurrir a todos los cuerpos intermedios?<sup>(1)</sup> Se hubieran ganado tiempo y eficacia sin correr el riesgo del efecto de prisma.

3.3. El CES está muy interesado en conocer los resultados de esta consulta y solicita que esté previsto el retorno de la información a los organismos y a las personas que hayan respondido al llamamiento de la Comisión.

### 4. Ni deificación ni demonización

4.1. Todas las tecnologías, como la lengua de Esopo, pueden ser lo mejor y lo peor. En sí misma, una tecnología es un medio neutro moral y políticamente.

4.2. Las TIC llevan la impronta de la inteligencia humana, sin que ellas mismas tengan la menor responsabilidad. La máquina ejecuta. Es un abuso humorístico culpar del error al ordenador.

### 5. Las repercusiones de las TIC sobre el empleo

5.1. Los redactores del Libro Verde son relativamente optimistas en cuanto a los apoyos que podrían aportar las TIC a la creación de puestos de trabajo. En los primeros momentos de su introducción, toda tecnología nueva de cierta importancia contribuye generalmente a suprimir puestos de trabajo y después a crearlos. Por diversas razones, esta sustitución no se hace en igual número ni de manera idéntica.

5.2. Las TIC serán a la larga creadoras de puestos de trabajo en la Unión Europea, siempre que las condiciones de los mercados sean favorables: la oferta y la demanda. De ahí la importancia, por ejemplo, de la investigación, de la formación inicial y permanente, de la previsión de las necesidades de personal ... ¿Para qué empleos es preciso formar, y a cuántas personas?

5.3. El mencionado estudio de Booz Allen y Hamilton señala que si la Unión Europea hubiera tenido tasas de crecimiento idénticas a las de los Estados Unidos en los diversos sectores de las TIC, se hubieran creado un millón de puestos de trabajo, sin precisar, no obstante, sus características. Para el período 1990-1995 la tasa de crecimiento ha sido del 9,3 % en Estados Unidos y del 2,4 % en la Unión Europea.

5.4. Un observatorio europeo del empleo, que integre sin interrupción los efectos positivos y negativos de las TIC resultaría muy útil a la hora de tomar decisiones de cara al futuro.

(1) Las organizaciones profesionales, sindicales, mutuas, cooperativas, familiares y de padres de alumnos, de consumidores e usuarios, de la tercera edad, de minusválidos, culturales, ...

5.5. A las TIC se les acusa de favorecer el desplazamiento de las actividades industriales. Esto no es falso en la medida en que contribuyen a reducir, junto con otros medios, las distancias y los plazos. Pero como contrapartida contribuyen a la renovación de las zonas, nacionales y europeas, que se hallan en dificultades y a salvar o a crear empleos. Lo que produce mayor daño son los desplazamientos fuera de la Unión Europea. Aunque las TIC tienen una función de acompañamiento, no constituyen el primer argumento a favor de estos traslados.

5.6. Las TIC han dado como resultado el teletrabajo que para determinadas personas supone una solución a su problema, pero que también tiene el inconveniente de producir o acentuar los daños del aislamiento perjudiciales para la salud física y psicológica y fuente de gastos. De ahí la importancia de una información objetiva y de ofrecer consejos adaptados a cada caso.

5.7. Han permitido también que se creen nuevas formas de venta a domicilio que plantean problemas, sobre todo a una determinada clientela a quien es preciso proteger contra los avances abusivos y las decisiones demasiado rápidas. Las organizaciones de consumidores deben desempeñar un papel importante: pedagógico, de información y de defensa.

5.8. Nunca podrá ser muy bueno nada que contribuya, ya sea en el trabajo como en la vida cotidiana, a reducir las relaciones interpersonales.

5.9. En materia de utilización de ciertos tipos de TIC, las PYME no tienen los medios de los que disponen las grandes empresas. Sin embargo, las PYME son creadoras de empleo; deben desarrollar su presencia en la exportación; participan a menudo en tanto que proveedoras de empresas grandes. El CES expresa dos solicitudes: por una parte, que en lo relativo a las TIC se ayude a las PYME en las áreas de asesoría, formación y equipamiento y, que por otra parte, se estudie la posibilidad de crear fórmulas de cooperación entre éstas y las empresas con experiencia.

## 6. Formación, información: dos respuestas a las necesidades, las inquietudes y las esperanzas ...

6.1. La ignorancia provoca el miedo o alimenta la ilusión. El conocimiento nos hace libres y constituye un factor de integración social, profesional y cívica.

6.1.1. Por eso, el CES ha abogado siempre en favor de una formación impartida cuanto antes, adecuada y actualizada. Se une así al Libro Verde en sus preocupaciones y en sus propuestas.

6.1.2. Así pues, las TIC, en su calidad de medios, deben ser integradas en los programas de enseñanza en todos sus ciclos.

6.1.3. La armonía en las relaciones entre las generaciones se basa en el equilibrio familiar y social en el sentido más amplio de la palabra.

Se ha constatado que determinadas tecnologías de la información y de la comunicación, por su innovación y por la rapidez de su introducción y desarrollo, preocupan a ciertas capas de la población —en especial, a las personas de edad e incluso las de un elevado nivel cultural—, hasta el punto de acentuar en ellas la sensación de aislamiento. Es un problema real que se puede mitigar o hacer desaparecer sacándolas de su error con un esfuerzo pedagógico y una información adecuada. Ciertamente se trata de la felicidad de las personas y de su derecho de acceder al progreso, pero la cuestión atañe también a la sociedad y al interés general, puesto que sabemos que el aislamiento físico y psicológico es una de las causas que agudizan determinadas perturbaciones, cuyo tratamiento terapéutico es a menudo costoso. Hay que fomentar el papel de las asociaciones que reúnen a las personas de edad y aisladas, y la actuación de los servicios especializados. Aquí de nuevo el interés individual y el interés general coinciden.

6.1.4. La información influye en la cultura, la libertad y la calidad de vida. Debe satisfacer las reglas deontológicas y de pluralismo y respetar la conciencia individual.

## 7. La Unión Europea debe ocupar todo el espacio que le corresponde en el sector de las TIC

7.1. El CES insiste en la importancia de analizar las necesidades de las empresas y de los ciudadanos. Es importante que más allá del análisis y las comprobaciones la Unión Europea tome —desde la concertación y solidariamente— iniciativas fuertes sin las cuales se corre el gran riesgo de que se impongan a la sociedad europea soluciones indeseables desde el punto de vista económico, cultural y ético debido a la mundialización de la economía de producción de bienes y servicios.

7.2. El CES recuerda sus comentarios y posturas anteriores sobre todo sobre la importancia del acercamiento y de la puesta en común de los medios de producción audiovisual:

— dictamen sobre la revisión de la directiva «Televisión sin fronteras» (y, concretamente, los puntos: 2.2, 3.16 y siguientes) <sup>(1)</sup>,

(1) DO nº C 301 de 13. 11. 1995.

— dictamen sobre el programa MEDIA II<sup>(1)</sup>.

Por otra parte, la creación de un organismo de observación y de regulación audiovisual —a semejanza de los que existen en numerosos Estados— estaría justificada por las nuevas condiciones de difusión y de recepción. La solución no está en la represión. Está en la educación y en el diálogo a los que contribuiría este organismo.

7.3. En el dictamen aprobado casi por unanimidad el 23 de febrero de 1995 sobre la comunicación de la Comisión «Europa en marcha hacia la sociedad de la información. Plan de actuación», el CES consideraba «que el calendario propuesto por la Comisión para la liberalización de las infraestructuras no puede razonablemente aplicarse sin haber claramente definido la noción de servicio universal, sus razones, sus desafíos, sus mecanismos de salvaguardia, su desarrollo y su financiación».

7.3.1. Añadía que: «El Comité apoya las medidas contempladas por la Comisión con objeto de establecer un marco reglamentario claro y estable, pero insiste en que las medidas de apertura a la competencia sólo podrán realizarse tras haber aprobado este marco, especialmente en materia de competencia, concentración de los medios de comunicación, respeto de la intimidad, propiedad intelectual, protección electrónica y financiación de un servicio universal previamente definido de forma precisa, y que integre el más amplio abanico posible de servicios avanzados de telecomunicación. El Comité destaca la importancia fundamental del concepto de servicio universal. De él dependerán las posibilidades de acceso a los nuevos servicios de información y comunicación para los ciudadanos europeos. La riqueza

de la oferta de información y comunicación será función de la definición del servicio universal, que será la que determine si puede evitarse la exclusión social».

7.3.2. El CES constata en el momento en que se le pide su dictamen sobre el Libro Verde que el contenido del servicio universal no ha sido todavía precisado y que su financiación, más allá de un servicio universal tímidamente concebido, no estará a cargo de los operadores.

Los temores del CES en materia de exclusión social ¿no corren el riesgo de ser desgraciadamente proféticos?

7.4. El CES aprueba la defensa concluyente del Libro Verde de la necesidad de afianzar el pluralismo en todas sus expresiones y a todos los niveles. Así sugiere que los dispositivos ligeros permiten animar un debate que, habida cuenta de las apuestas y de la rapidez de la evolución debería ser permanente. La política no debe seguir con retraso a las innovaciones tecnológicas, si no quiere correr el riesgo de no alcanzarlas nunca, sino, en la medida de lo posible, preverlas y acompañarlas siempre.

**8. Nada se hará sin la voluntad política de los que deciden ...**

8.1. ... sabiendo que ésta depende en gran medida del valor político de los ciudadanos. La ciudadanía no sólo se ejerce a impulsos eléctricos. Se expresa en cada ciudadano, en su voluntad de participar en relación con todas sus responsabilidades y funciones, en los debates cuyos resultados van a condicionar sus vidas. El debate sobre las TIC nos proporciona a todos una ocasión ejemplar de ejercer nuestros derechos de ciudadanos y nuestros deberes cívicos.

(1) DO nº C 108 de 29. 4. 1995.

Bruselas, el 23 de abril de 1997.

*El Presidente*  
*del Comité Económico y Social*  
Tom JENKINS

**Dictamen del Comité Económico y Social sobre el «Informe de la Comisión sobre el proyecto piloto SLIM: simplificación de la legislación en el mercado interior»**

(97/C 206/04)

El 24 de julio 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 informe mencionado.

La Sección de Industria, Comercio, Artesanía y Servicios, encargada de preparar los trabajos en este asunto, aprobó su dictamen el 4 de abril de 1997 (Ponente: Sr. Noordwal).

En su 345º Pleno (sesión del 23 de abril de 1997), el Comité Económico y Social ha aprobado por 117 votos a favor, 1 voto en contra y 3 abstenciones el presente Dictamen.

## 1. Introducción

Uno de los cometidos más urgentes de la Comunidad consiste en reducir la carga de una reglamentación excesiva que obstaculiza el funcionamiento del mercado interior. La iniciativa SLIM («Simpler Legislation for the Internal Market» — simplificación de la legislación en el mercado interior) tiene por objeto encontrar la manera de simplificar la legislación en el mercado interior sin poner en peligro la necesaria protección del ciudadano, y también fomentar el crecimiento y la creación de empleo con arreglo al Pacto de confianza por el empleo.

### 1.1. Definición y ámbito de aplicación del proyecto piloto SLIM

1.1.1. Los principios orientadores del proyecto SLIM son los siguientes:

- la simplificación debe centrarse en unos pocos sectores;
- las empresas y demás partes interesadas deben contribuir directamente al proceso.

1.1.2. Los cuatro ámbitos seleccionados y examinados en los proyectos piloto son los siguientes:

- Intrastat — estadísticas sobre el comercio intracomunitario;
- normas técnicas sobre productos para la construcción;
- legislación relativa al reconocimiento mutuo de títulos;
- legislación relativa a plantas ornamentales.

### 1.2. El método de trabajo

1.2.1. Se ha utilizado un nuevo método de trabajo consistente en reunir en pequeños equipos a especialistas de las administraciones de varios Estados miembros y a representantes de los colectivos afectados por la legislación, bajo la presidencia de un representante de la Comisión. La fase piloto estuvo consagrada a la

legislación relativa a los cuatro ámbitos mencionados más arriba. Los cuatro equipos SLIM, presididos por una persona especialmente designada por el Comisario responsable de cada sector, deberán presentar sus informes con suficiente antelación a la reunión del Consejo de mercado interior del mes de noviembre.

1.2.2. El trabajo de los equipos SLIM se ha desarrollado a través de un número limitado de participantes con un buen conocimiento de los correspondientes sectores. En muchos casos propusieron diferentes posibilidades de simplificación o de mejora con las que no estaban de acuerdo todos los miembros.

1.2.3. Los Estados miembros que no estaban representados en el proyecto fueron consultados —aunque en algunos casos por un procedimiento de urgencia—, y los equipos recibieron contribuciones por escrito de algunas partes interesadas.

### 1.3. Las recomendaciones de los equipos SLIM

En términos generales, cabe señalar que:

- 1) entre otras cosas, el equipo Intrastat ha recomendado que, a partir del 1 de enero de 1998, se simplifique o simplemente se abandone la recogida de algunos datos; se reduzca sustancialmente el número de subpartidas en la nomenclatura, pasando desde las actuales 10 500 a menos de 7 000; se ajuste el sistema de recogida o se implante uno nuevo para reducir las obligaciones que pesan sobre las empresas. Esto puede realizarse a través de varios métodos como, por ejemplo, una mayor utilización de muestreos, la instauración de un sistema de dos niveles que reduzca la frecuencia del suministro de datos detallados o la recogida, en un grupo de Estados miembros, de datos en un sentido del flujo únicamente, es decir, el de la exportación;
- 2) basándose en la premisa de que parte de su cometido consiste en posibilitar la aplicación de la Directiva, el equipo responsable de los productos para la construcción ha presentado tres opciones. La primera consiste en mejorar los actuales procedimientos de aplicación, considerados infructuosos, esencialmente los que conducen al establecimiento de especificaciones técnicas, especialmente en lo relativo a normas armonizadas. La segunda opción preconiza

la adopción de la metodología del «nuevo enfoque» —lo que permitiría al sector comercializar sus productos sin estar obligado de antemano a llegar a un acuerdo sobre las especificaciones técnicas—, con la consiguiente modificación de la Directiva sobre los productos de construcción (DPC). La tercera opción —que cuenta con el beneplácito de la Comisión— contempla una solución en dos fases, que consiste en combinar la primera opción con una actuación paralela destinada a aproximar en mayor medida las normativas nacionales sobre obras de construcción;

- 3) el equipo encargado del reconocimiento de títulos ha llegado a la conclusión de que, sobre todo, no deberían abrogarse las directivas sectoriales. Este equipo también ha abogado por el mantenimiento del sistema de comités consultivos, pero con arreglo a un modelo más ágil y eficaz. Sin embargo, ha considerado que las detalladas disposiciones en materia de educación y formación de las directivas sectoriales podrían sustituirse por unos criterios que tengan en cuenta las competencias que se derivan de los resultados de la educación y la formación, en vez de su contenido.
- 4) el informe del equipo de las plantas ornamentales refleja una marcada división de opiniones. Algunos de sus integrantes han cuestionado seriamente la necesidad de regular este sector a nivel comunitario; pero han señalado que, de hacerse así, la legislación debería ser clara y simple.

#### 1.4. *Observaciones de la Comisión sobre el proyecto SLIM*

La Comisión tiene la intención de seguir adelante con el proyecto y proponer la ampliación de SLIM en una segunda fase que comprenderá nuevos sectores (véase el punto 2.8.4). No obstante, en el documento de la Comisión se da a entender que para que eso sea posible el Consejo y los Estados miembros deberán aceptar tanto el método de trabajo elegido como las propuestas que presente la Comisión para modificar la legislación relativa a los cuatro ámbitos piloto. La Comisión prevé, para cada uno de los cuatro ámbitos, las líneas generales de las propuestas que presentará durante los años venideros.

### OBSERVACIONES DEL CES SOBRE EL PROYECTO SLIM

#### 2. Observaciones generales

2.1. El Comité acoge favorablemente el proyecto SLIM, y considera que con él se reconoce y se aborda una antigua necesidad. No obstante, a fin de decidir si el planteamiento SLIM es la mejor forma de proceder para introducir una legislación más apropiada, es preciso hacer un examen crítico de los métodos y los procedimientos de trabajo que de por sí ya representan una mejora significativa con respecto a los métodos y procedimientos anteriores. En este examen se deberán incluir los procedimientos de consulta existentes, cuya utilidad está demostrada.

2.2. El Comité está de acuerdo con la Comisión en que una normativa demasiado complicada supone un elevado coste económico y pone en peligro la competitividad de la industria y su capacidad de crear empleo. Toda legislación, tanto la comunitaria como las nacionales, debe tener su justificación y guardar una proporción con sus objetivos. Esto puede decirse tanto de las nuevas iniciativas legislativas como de la normativa ya vigente.

2.3. Por lo tanto, la Unión Europea y los Estados miembros necesitan una estrategia común para aumentar la calidad de la legislación. Un primer paso consistiría en presentar nuevas propuestas legislativas. Siempre es preferible introducir desde el principio una legislación sencilla, transparente y eficaz a tener que proceder a una posterior simplificación de la legislación en vigor.

2.4. Debería examinarse a fondo la pertinencia y el alcance de las propuestas de nuevas medidas legislativas. A fin de que el Consejo, el Parlamento y el CES puedan tomar decisiones bien fundadas, las propuestas de legislación comunitaria, especialmente las que estén destinadas a tener un impacto significativo en las condiciones comerciales, deberían ir acompañadas de un análisis objetivo de los hechos relevantes, como una evaluación de las repercusiones, lo que proporcionaría una buena base de reflexión para la toma de decisiones política.

2.5. En lo que se refiere a la legislación existente, los métodos concretos utilizados y, en particular, la composición de los equipos interesados deberán adaptarse al ámbito en cuestión, sin excluir ningún ámbito a priori, pero estableciendo límites apropiados en cada caso para garantizar una consulta minuciosa, evitando también al mismo tiempo que el actual nivel de protección resulte afectado.

2.6. Al igual que la Comunidad, los Estados miembros deberían simplificar su legislación a todos los niveles (nacional y local), sobre todo la legislación que se deriva de la transposición de la legislación comunitaria.

2.7. El uso generalizado de directivas lleva a muchos Estados miembros a adoptar una legislación nacional cada vez más abundante. Por tanto, el Comité se pronuncia a favor de un aumento del uso de los reglamentos como instrumento legislativo comunitario.

2.8. La Comisión debería adoptar un planteamiento enérgico y activo a la hora de verificar la transposición y la aplicación de la legislación comunitaria a escala nacional, en particular para evitar que la insuficiente transposición a la legislación nacional u otras prácticas obren en detrimento de la unidad del mercado comunitario.

## 2.9. Metodología

2.9.1. El proyecto SLIM presenta un aspecto novedoso en el sentido de que reúne a especialistas procedentes de las administraciones de los Estados miembros y a un número igual de usuarios de la legislación en pequeños grupos presididos por una persona designada por la Comisión. Este tipo de composición equilibrada parece ser el más apropiado, sobre todo si se tiene en cuenta que puede contribuir a garantizar un planteamiento objetivo y libre de cualquier consideración de orden político. Por el momento, es preciso disuadir a los Estados miembros de presentar observaciones formales, con el fin de evitar que la iniciativa sea utilizada como un pretexto para reafirmar posturas sobradamente conocidas, sin aportar nuevas ideas al debate.

2.9.2. Sin embargo, la tarea no podrá considerarse completada cuando los equipos presenten sus informes, puesto que para entonces será conveniente prever debates y la elaboración de textos con objeto de transformar las recomendaciones en propuestas prácticas y formales destinadas a simplificar la correspondiente legislación, tanto a nivel de la UE como de los Estados miembros, prestando especial atención a los procedimientos administrativos. En especial, debería tenerse en cuenta la medida en que puedan simplificarse las disposiciones administrativas de la legislación en cuestión. Este tipo de simplificación no debería poner en peligro, en ningún caso, el buen funcionamiento de las administraciones eficaces, ya que conduciría a una pérdida de eficacia y a un aumento de los costes.

2.9.3. Los representantes de las empresas establecidas en la Comunidad expresan a menudo la opinión de que la carga de la legislación es mucho mayor a escala nacional que a escala comunitaria. La legislación comunitaria se ha visto desvirtuada en numerosas ocasiones por la actitud de los Gobiernos de los Estados miembros que se empeñan innecesariamente en «dorar la píldora». La falta de coherencia entre la legislación nacional y la comunitaria también plantea problemas a las empresas y al público en general. Mientras que la Comisión y el Parlamento siguen esforzándose por simplificar la legislación comunitaria, los Estados miembros —con vistas a mejorar el funcionamiento del mercado interior— deberían hacer lo propio y estar dispuestos a poner en práctica la misma autodisciplina en el ejercicio de su poder legislativo y en la transposición de las normas comunitarias que propugnan para la Unión. Por su parte, el Consejo debería proponer métodos realistas para hacer que los Estados miembros apliquen la legislación comunitaria simplificada que haya sido adoptada. Pero esto no significa que lo mínimo deba ser siempre lo máximo.

2.9.4. En cualquier caso, por muy urgente que sea, la cuestión de la simplificación de la legislación a nivel de los Estados miembros debe examinarse muy a fondo antes de cualquier aplicación, a fin de evitar resultados tendentes a desviarse del camino señalado inicialmente por la legislación. De lo contrario, se correría el riesgo de perder un tiempo inapreciable y sembrar la confusión.

A fin de alcanzar una simplificación eficaz es preciso elaborar recomendaciones bien definidas y no sólo enmiendas que surtan poco o ningún efecto.

## 2.10. Seguimiento del proyecto SLIM

2.10.1. El éxito del proyecto SLIM depende de las acciones concretas que emprenda la Comisión como consecuencia de las recomendaciones de los equipos SLIM. Por consiguiente, el CES insta a la Comisión a que lo consulte a su debido tiempo sobre las medidas de seguimiento de los cuatro proyectos piloto y lo mantenga informado sobre los avances realizados por el siguiente grupo.

2.10.2. Actualmente, el objetivo consiste en pasar a una nueva fase de la iniciativa SLIM, en la que se examinarían a fondo otros sectores. La Comisión debería basarse en criterios formales para garantizar que la selección de los nuevos ámbitos se realice de forma objetiva. No sólo se debería consultar a los Estados miembros, sino que también se debería pedir a los representantes de los colectivos afectados por la legislación que expresen su punto de vista. Por lo tanto, el CES insta a la Comisión a que invite a todas las partes interesadas a proponer nuevos temas y hacer sugerencias para las fases posteriores del proyecto SLIM.

2.10.3. La selección de la Comisión debería basarse en los siguientes criterios:

- la incidencia socioeconómica del tema (incluida su importancia para los consumidores y la industria) o su contribución a la mejora de la calidad de la legislación; es preciso dejar bien sentado desde el principio que los resultados serán verdaderamente beneficiosos para el mercado interior;
- la capacidad del tema para reducir de forma significativa la gran cantidad de reglamentos, lo cual permitirá dar un impulso a la economía y generar nuevos puestos de trabajo;
- la cuestión del valor añadido que puedan aportar las observaciones de los equipos SLIM, especialmente en relación con otros programas de simplificación;
- consideraciones prácticas como, por ejemplo, la posibilidad de completar el proyecto en un año;
- la compatibilidad con la introducción del euro en un futuro próximo;
- la diversa repercusión que pueda tener en hombres y mujeres.

2.10.4. A la luz de cuanto antecede, pueden hacerse las siguientes sugerencias para los temas del proyecto SLIM:

- Asuntos fitosanitarios,
- Fertilizantes,
- Productos agrícolas,
- Productos alimenticios,
- Contratación pública,

teniendo presente que la Comisión ya ha seleccionado,

para su examen ulterior en el marco del proyecto SLIM, los siguientes ámbitos legislativos del mercado interior:

— IVA,

- Estadísticas extracomunitarias,
- Sistema bancario,
- Un sector o grupo de productos (por determinar).

Bruselas, el 23 de abril de 1997.

*El Presidente  
del Comité Económico y Social*

Tom JENKINS

**Dictamen del Comité Económico y Social sobre la «Propuesta de Directiva del Consejo relativa a la aplicación de gravámenes a los vehículos industriales por el uso de determinadas infraestructuras»<sup>(1)</sup>**

(97/C 206/05)

El 27 de enero de 1997, de conformidad con el apartado 1 del artículo 75 del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea, el Consejo decidió consultar al Comité Económico y Social sobre la propuesta mencionada.

La Sección de Transportes y Comunicaciones, encargada de preparar los trabajos en este asunto, aprobó su dictamen el 9 de abril de 1997 (Ponente: Sr. Decaillon).

En su 345º Pleno celebrado los días 23 y 24 de abril de 1997 (sesión del 23 de abril de 1997), el Comité Económico y Social ha aprobado por 118 votos a favor, 3 en contra y 8 abstenciones el siguiente Dictamen.

## 1. Introducción

1.1. La propuesta de Directiva de la Comisión tiene:

1.1.1. Por objeto:

- los impuestos anuales sobre vehículos,
- las tasas o derechos de uso y los peajes,
- el concepto de rutas sensibles.

1.1.2. Como ámbito:

- los vehículos pesados de transporte de mercancías cuyo peso total en carga autorizado es igual o superior a las 12 toneladas. No contempla los vehículos que realicen transportes únicamente en los territorios de terceros países ni los vehículos matriculados en las Islas Canarias, Ceuta y Melilla, las Azores o Madeira que realicen transportes únicamente en dichos territorios o entre dichos territorios y el territorio continental de España o Portugal respectivamente.

1.1.3. Por objetivo:

- la disminución del falseamiento de la competencia en el marco de la profundización del mercado interior. Para ello, la Comisión propone:
  - una mejor cobertura de los costes derivados del uso de las carreteras, incluidos los costes externos,
  - una mayor diferenciación de los gravámenes, en línea con los costes,
  - aplicar en mayor medida el principio de territorialidad a los gravámenes por uso de las carreteras.

1.2. La propuesta de Directiva de la Comisión responde a una doble obligación jurídica:

1.2.1. Un nuevo examen, por parte del Consejo, con arreglo a lo dispuesto por el apartado f) del artículo 7 de la Directiva 93/89/CE<sup>(2)</sup>, de las tarifas máximas de los derechos de uso.

<sup>(1)</sup> DO nº C 59 de 26. 2. 1997, p. 9.

<sup>(2)</sup> DO nº L 279 de 12. 11. 1993, p. 32; DO nº C 19 de 25. 1. 1993, p. 74.



1.2.2. La aprobación por parte del Consejo, «en un plazo razonable», de una nueva Directiva 93/89/CE, anulada por el Tribunal de Justicia en julio de 1995<sup>(1)</sup> por los motivos siguientes:

- El Consejo, al aprobar un texto en el que se modificaba considerablemente la propuesta de la Comisión aprobada por el Parlamento Europeo el 18 de diciembre de 1992, salvo en lo que respecta a dos modificaciones de escasa importancia, no respetó el procedimiento de volver a consultar al Parlamento Europeo, en virtud de lo dispuesto en los artículos 75 y 99 del Tratado.
- La consulta regular al Parlamento en los casos previstos por el Tratado constituye una importante formalidad cuyo incumplimiento implica la nulidad del acto en sí; la participación efectiva del Parlamento en el proceso legislativo comunitario es un elemento fundamental del equilibrio institucional y constituye la expresión de un principio democrático fundamental.
- Se rechazaron los argumentos del Consejo.

1.3. La propuesta de Directiva de la Comisión se inscribe, por tanto, en un contexto jurídico determinado.

1.3.1. Por motivos de seguridad jurídica (para no crear un «vacío jurídico»), el Tribunal de Justicia consideró necesario conservar a título provisional la Directiva anulada hasta que el Consejo adoptase una nueva.

1.3.2. En el marco de un control de legalidad de conformidad con el artículo 173 del Tratado, el Tribunal de Justicia manifestó que no pertenecía a su ámbito de competencias el imponer al Consejo un plazo en la aprobación de una nueva Directiva.

1.3.4. No obstante, el Consejo tiene el deber de subsanar la irregularidad cometida en un plazo razonable.

1.4. La propuesta de Directiva de la Comisión se incluye al mismo tiempo en el marco de la realización del mercado interior, mediante la eliminación del falseamiento de la competencia, y en el marco de la política común de transportes.

1.4.1. Además de los actos jurídicos propios de la eliminación del falseamiento de la competencia, la Directiva hace referencia de manera explícita a otros textos, en particular:

- al Libro Blanco titulado «El desarrollo futuro de la política común de transportes»<sup>(2)</sup>, en el que propugna la adopción de una estrategia más amplia, con vistas a que los transportes sean más sostenibles y equilibrados;

<sup>(1)</sup> Sentencia del Tribunal de Justicia del 5 de julio de 1995 — As. C. 21/94. Recopilación de la Jurisprudencia 1995, p. 1-1827.

<sup>(2)</sup> Doc. COM(92) 494 final; DO nº C 352 de 30. 12. 1993, p. 11.

- al Libro Verde titulado «Hacia una tarificación equitativa y eficaz del transporte»<sup>(3)</sup>, en el que se prevé, en particular, el modo de corregir las tendencias insostenibles del transporte y, en especial, la forma de internalizar los costes externos;

- los instrumentos de carácter reglamentario, técnico y organizativo, con objeto de hacer más atractivos y mejorar la rentabilidad y la calidad de servicio de otros modos de transportes terrestre: ferrocarril (apertura del mercado), transporte combinado (acciones piloto de transporte combinado, PACT) y transporte por vías navegables (reestructuración del mercado).

## 2. Antecedentes históricos

### 2.1. De la propuesta de Directiva

2.1.1. En 1968 la Comisión propuso un sistema fiscal para los vehículos industriales<sup>(4)</sup>.

2.1.2. En 1978 el Consejo aprobó en principio el proyecto de Directiva.

2.1.3. En 1988 la Comisión presentó una nueva propuesta sobre la aplicación de tasas por los costes de infraestructura viarias a los vehículos pesados de transportes [doc. COM(87) 716 final<sup>(5)</sup>, por la que se modifica el doc. COM(86) 750 final<sup>(6)</sup>].

2.1.4. En 1992 la Comisión presenta una nueva propuesta de Directiva [doc. COM(92) 405 final<sup>(7)</sup>], por la que se modifican sus propuestas iniciales y las del documento COM(90) 540 final, presentado en 1991<sup>(8)</sup>.

2.1.5. En 1993 el Consejo aprobó la Directiva 93/89/CES relativa a «la aplicación por los Estados miembros de los impuestos sobre determinados tipos de vehículos utilizados para el transporte de mercancías por carretera, así como de los peajes y derechos de uso percibidos por la utilización de determinadas infraestructuras», si bien no acogió de buen grado la propuesta de la Comisión y del Dictamen del Parlamento Europeo, en particular, en lo referente al hecho de que el Consejo ya no tenga que aprobar, antes del 31 de diciembre de 1998, un sistema armonizado de fiscalidad de las infraestructuras viarias y deje de solicitar propuestas a la Comisión con vistas a la creación de un régimen de recaudación basado en el principio de territorialidad.

<sup>(3)</sup> Doc. COM(95) 691 final — CES 1261/96 (aún sin publicar en el Diario Oficial).

<sup>(4)</sup> Doc. COM(68) 567 final (DO nº C 96 de 21. 9. 1968, p. 44); DO nº C 48 de 16. 4. 1969, p. 5.

<sup>(5)</sup> DO nº C 79 de 26. 3. 1988, p. 8; DO nº C 208 de 8. 8. 1988, p. 29.

<sup>(6)</sup> DO nº C 232 de 31. 8. 1987, p. 88.

<sup>(7)</sup> DO nº C 311 de 27. 11. 1992, p. 63; DO nº C 19 de 25. 1. 1993, p. 71.

<sup>(8)</sup> DO nº C 75 de 20. 3. 1991, p. 1; DO nº C 159 de 17. 6. 1991, p. 18.

## 2.2. Principales propuestas del Comité Económico y Social

2.2.1. El Comité Económico y Social ha elaborado varios dictámenes muy positivos, en los que figuran múltiples observaciones sobre las diferentes propuestas de la Comisión:

- Dictamen del 2 de julio de 1987 sobre el doc. COM(86) 750 final [Ponente: Sr. Moreland <sup>(1)</sup>],
- Dictamen del 2 de junio de 1988 sobre el doc. COM(87) 716 final [Ponente: Sr. Rouzier <sup>(2)</sup>],
- Dictamen del 24 de abril de 1991 sobre el doc. COM(90) 540 final [Ponente: Sr. Moreland <sup>(3)</sup>],
- Dictamen del 25 de noviembre de 1992 sobre el doc. COM(92) 405 final [Ponente: Sr. Moreland <sup>(4)</sup>].

2.2.2. Los diferentes dictámenes del Comité Económico y Social reflejan una constancia de fondo sobre determinadas cuestiones básicas:

- a) lograr la eliminación del falseamiento de la competencia;
- b) desarrollar un enfoque gradual y simplificado;
- c) asentar el criterio de aplicación de gravámenes sobre:
  - el peso máximo autorizado y el número de ejes,
  - un sistema que no penalice a los vehículos de menor tamaño;
- d) lograr el objetivo de un modelo común de asignación de costes de infraestructuras y de costes externos, de acuerdo con un modelo progresivo;
- e) suprimir definitivamente los peajes, excepto en el caso de algunas infraestructuras específicas;
- f) apoyarse, mientras tanto, lo más posible en el principio de territorialidad, tanto en el caso de las infraestructuras generales como específicas;
- g) tomar en consideración el conjunto de los costes y ventajas económicas, sociales y medioambientales de cada modo de transporte.

<sup>(1)</sup> DO nº C 232 de 31. 8. 1987, p. 88.

<sup>(2)</sup> DO nº C 79 de 26. 3. 1988, p. 8; DO nº C 208 de 8. 8. 1988, p. 29.

<sup>(3)</sup> DO nº C 75 de 20. 3. 1991, p. 1; DO nº C 159 de 17. 6. 1991, p. 18.

<sup>(4)</sup> DO nº C 311 de 27. 11. 1992, p. 63; DO nº C 19 de 25. 1. 1993, p. 71.

## 3. Consideraciones del Comité Económico y Social

### 3.1. Fundamento jurídico del proyecto de Directiva

3.1.1. El Comité Económico y Social considera lo siguiente:

- que el proyecto de Directiva puede recurrir a diferentes artículos generales del Tratado, y en particular a los artículos 2 y 3, para lograr sus objetivos;
- que el fundamento jurídico del proyecto de Directiva se ha de basar principalmente en las disposiciones del Título IV del Tratado y, más concretamente, en las del artículo 75.

3.1.2. En efecto, el Comité Económico y Social reconoce la interdependencia que establece el proyecto de Directiva con otras disposiciones del Tratado y considera:

- que esta interdependencia se debe a la propia naturaleza del transporte y a su carácter transversal;
- que, sin embargo, la especificidad del transporte ha de estar plenamente reconocida;
- que, por consiguiente, las tasas por utilización de las infraestructuras se han de basar necesariamente en consideraciones inherentes a la política común de transportes;
- que sería perjudicial que estas tasas se asimilasen a las disposiciones fiscales del Tratado (artículo 95 y siguientes);
- que el artículo 75, además de su adaptación a los objetivos y a las disposiciones del proyecto de Directiva, corresponde, en términos de procedimiento de adopción (artículo 189 C) a la búsqueda de una mayor eficacia y rapidez de decisión en la materia, varias veces expresadas por el Comité Económico y Social.

### 3.2. Observaciones generales

3.2.1. El Comité insiste en sus anteriores dictámenes en la necesidad de que el Consejo llegue lo antes posible a un acuerdo sobre la aplicación de tasas por los costes de infraestructuras viarias con objeto de:

- profundizar en el mercado interior mediante la eliminación del falseamiento de la competencia,
- desarrollar una sana competencia intermodal e intramodal en el sector del transporte,
- tomar en consideración la necesidad de fomentar un sistema de transporte eficaz, equilibrado y sostenible,

- consolidar el sistema europeo de transportes, en particular, con vistas a la ampliación,
- aclarar el principio «el usuario es quien paga»,
- integrar en el cálculo de los costes y precios del transporte sus efectos externos tanto positivos como negativos.

3.2.2. En sus observaciones precedentes, el Comité insiste en que los peajes constituyen una aplicación del principio de territorialidad, si bien considera que su combinación con los impuestos sobre los vehículos y los impuestos especiales constituye una doble imposición. Por ello, el Comité sigue pronunciándose en favor de que se supriman los peajes a largo plazo. Las innovaciones tecnológicas, en particular, las de recaudación electrónica, deberían permitir evitar esta doble imposición, facilitando la fluidez del tráfico.

3.2.3. El Comité acoge favorablemente el modo de proceder progresivo, medurado y gradual de la Comisión, que debería permitir, habida cuenta de las numerosas diferencias concretas y de apreciación existentes en los Estados miembros, que se llegue a un acuerdo en el seno del Consejo. El Comité subraya que en las circunstancias actuales conviene proceder por etapas, como hace la Comisión, hacia una armonización más completa y permitir a determinados Estados miembros que tomen sus propias medidas en el ámbito de los gravámenes de los vehículos, sin que ello se transforme en nuevos falseamientos de la competencia.

3.2.3.1. El Comité subraya que el enfoque que en la actualidad predomina en la Unión Europea en materia de impuestos sobre los combustibles se basa más en consideraciones de política fiscal que en consideraciones de política de transportes, en la medida en que los impuestos especiales sobre los combustibles siguen y seguirán siendo un importante recurso.

El Comité manifiesta su deseo de que se establezca una verdadera coherencia entre, por una parte, los impuestos indirectos propios de las políticas fiscales y los impuestos directos sobre el uso de las infraestructuras y, por otra, la cobertura de los costes externos resultantes de la política de transportes.

3.2.4. El Comité es consciente del esfuerzo realizado por la Comisión para presentar un proyecto:

- que respeta el principio de diferenciación en función de las categorías de vehículos y, al mismo tiempo, es lo suficientemente simple para poder aplicarse con rapidez y sin costes adicionales de tipo administrativo,
- que respeta el principio de un impuesto que se ajuste del mejor modo posible al uso efectivo de las infraestructuras,

- que respeta de manera simple y controlada la integración de los costes externos en las distintas formas de recaudación fiscal, garantizando los principios de no discriminación y de compatibilidad entre estas diferentes formas,
- que respeta el carácter específico de determinadas situaciones e infraestructuras.

3.2.5. El Comité reconoce el esfuerzo realizado por la Comisión para incluir en su propuesta un análisis, ciertamente discutible, pero relativamente completo y serio, de sus consecuencias funcionales.

3.2.6. El Comité se muestra conforme con la investigación sobre la generalización del principio de territorialidad llevada a cabo por la Comisión y le hace especial hincapié en la existencia de problemas de tipo práctico.

3.2.7. El Comité reconoce que se han de garantizar suficientes ingresos fiscales a los Estados miembros, si bien reitera que:

- estos ingresos deben corresponder realmente al uso de las infraestructuras y no a una extensión generalizada de los ingresos fiscales,
- su actualización ha de ser equilibrada, comedida y equitativa para no penalizar indebidamente a las diferentes categorías de usuarios, que en la actualidad padecen grandes dificultades, ni obstaculizar el principio de libre circulación o introducir nuevas distorsiones de carácter intermodal o intramodal.

3.2.8. El Comité vuelve a subrayar la importancia que concede a la evaluación y a la toma en consideración de los costes de infraestructura, así como a los efectos externos. Considera que su internalización se ha de aplicar al conjunto de los modos; no obstante, teniendo en cuenta la situación actual y la necesidad de llevar a cabo un proceso gradual, considera lógico comenzar, en una primera fase, por el sector más afectado, es decir, el del transporte por carretera. Sin embargo, el Comité recuerda que tomar plenamente en consideración los efectos externos implica proceder a un análisis y a una internalización de tipo costes/ventajas [ref. en particular, el Dictamen del CES sobre el «Libro verde sobre el impacto del transporte en el medio ambiente. Una estrategia comunitaria para un desarrollo de los transportes respetuoso con el medio ambiente»<sup>(1)</sup> y el Dictamen de iniciativa del CES sobre «Los costes de infraestructura en el sector del transporte de mercancías por carretera»<sup>(2)</sup>].

<sup>(1)</sup> DO nº C 313 de 30. 11. 1992, p. 18.

<sup>(2)</sup> DO nº C 18 de 22. 1. 1996, p. 27.

3.2.9. El Comité, aún reconociendo el objeto específico de la presente propuesta de Directiva considera que es inseparable de las decisiones que el Consejo adopta rápidamente en otros campos de la política de transportes, así como de la coherencia de estas decisiones dentro de una estrategia integrada [cfr., en particular, el Dictamen del CES sobre el «Libro Verde: Hacia una tarificación equitativa y eficaz del transporte — Opciones para la internalización de los costes externos del transporte en la Unión Europea» <sup>(1)</sup>].

3.2.10. El Comité acoge favorablemente el concepto de «rutas sensibles» pero se pregunta por los procedimientos para determinar dichas rutas y desearía que el reconocimiento de estas rutas sensibles no implique un obstáculo a la libre circulación ni cree nuevos falseamientos de la competencia.

#### 4. Observaciones específicas

##### 4.1. *Sobre la composición del parque de vehículos*

4.1.1. El Comité se congratula de que el parque de vehículos esté compuesto, cada vez en mayor grado, de vehículos que respetan el medio ambiente.

4.1.2. No obstante, el Comité se pregunta por el carácter «mecánico» de los cálculos de la Comisión, que parece haberse realizado con el criterio «ceteris paribus» («siendo las demás cosas iguales»).

4.1.3. En la actualidad, determinados operadores y Estados miembros presionan para que se aumenten las normas técnicas de los vehículos por carretera. El Comité considera que la Comisión debería proceder a determinadas «simulaciones» con respecto a la hipótesis de las modificaciones de estas normas técnicas y a su impacto en términos de desgaste de infraestructuras y de costes externos.

4.1.4. Por otra parte, el Comité no excluye que la aplicación de la Directiva tenga efectos negativos y acentúe la dualización del parque de vehículos y del sector del transporte por carretera, con un número relativamente restringido de empresas con capacidad financiera para beneficiarse de las normas más eficaces y del carácter degresivo de los impuestos, peajes y derechos de uso y, al mismo tiempo, un número cada vez mayor de empresas que no puedan acceder a estas normas, por cuya razón, no sólo se verán sometidas a un exceso de impuestos, sino que también generarán el deterioro de las infraestructuras y costes externos cada vez más elevados.

##### 4.2. *Sobre los costes de transporte*

4.2.1. El Comité se congratula de que esta repercusión sea de escasa cuantía.

4.2.2. Sin embargo, el Comité teme que puedan aparecer efectos no deseados, pues, aunque sea escasa la repercusión de los gravámenes directos sobre las infraestructuras, será más o menos importante según la situación de los diferentes operadores.

4.2.3. En ciertos casos será, en efecto, relativamente débil y podrá incluso repercutir en los precios, si bien en otros casos, influirá aún más en su situación económica.

##### 4.3. *Sobre la demanda de transporte por carretera y el cambio modal*

4.3.1. El Comité considera que las disposiciones de la Directiva apenas afectarán la evolución del mundo del transporte por carretera.

4.3.2. A su juicio, la Directiva no se podrá prolongar ni profundizar a menos que vaya acompañada simultáneamente o, lo antes posible, de disposiciones relativas a la oferta, tanto en términos de infraestructuras, como de servicios garantizados por otros modos o de nuevos servicios telemáticos [cfr. Dictamen de iniciativa del CES sobre la «Aplicación de los sistemas telemáticos al transporte intermodal en un contexto paneuropeo» <sup>(2)</sup>].

4.3.3. Por consiguiente, el Comité insta al Consejo y a la Comisión a que impulsen el desarrollo de los medios destinados a fomentar una oferta multimodal más eficiente y que respete más las infraestructuras y el medio ambiente (cfr. Dictamen del CES sobre el «Libro Verde: Hacia una tarificación equitativa y eficaz del transporte — Opciones para la internalización de los costes externos del transporte en la Unión Europea»).

##### 4.4. *Sobre los precios de las mercancías*

4.4.1. El Comité acoge favorablemente la escasa incidencia en los precios de las mercancías transportables.

4.4.2. Habida cuenta de la evolución relativa a largo plazo experimentada por los precios del transporte y de los productos transportados, en evidente detrimento de los primeros, el Comité considera que estas repercusiones

<sup>(1)</sup> Doc. COM(95) 691 final — CES 1261/96 (aún sin publicar en el Diario Oficial).

<sup>(2)</sup> Doc. CES 1391/96 (aún sin publicar en el Diario Oficial).

en los precios podrían ser absorbidas globalmente, sin poner en peligro su competitividad, por los fletadores u ordenantes.

#### 4.5. *Sobre los costes de infraestructura y costes externos*

4.5.1. El Comité considera que se han de tomar en consideración tanto sus observaciones generales como específicas (cfr. Dictamen del CES sobre el «Libro Verde: Hacia una tarificación equitativa y eficaz del transporte — Opciones para la internalización de los costes externos del transporte en la Unión Europea»).

#### 4.6. *Sobre los ingresos fiscales*

El Comité toma nota del crecimiento esperado de estos ingresos, si bien subraya lo siguiente:

- que no constituye el objetivo de la Directiva, y
- que, a juicio de los usuarios, sería conveniente establecer una mayor diferenciación, tanto desde el punto de vista de la asignación de costes reales como desde el punto de vista de la equidad de las tarifas.

#### 4.7. *Sobre la competitividad*

4.7.1. El Comité considera que la escasa subida de precios del transporte debería estar más que compensada con una mayor eficacia del transporte por carretera y del sistema de transportes en su conjunto.

4.7.2. Sin embargo, el Comité desea subrayar que la eficacia del sistema de transportes por carretera, al igual que el sistema de transportes en su conjunto, pasa, como se ha citado, por disposiciones destinadas a mejorar la oferta del transporte.

#### 4.8. *Sobre el sistema de producción, de intercambios y el espacio europeo*

4.8.1. El Comité toma nota de que los efectos de la propuesta no se consideran perjudiciales para la coherencia y la cohesión de la Comunidad.

4.8.2. No obstante, insta a la Comisión a que, en la elaboración de su informe sobre la evaluación de la aplicación de la Directiva, no se limite a prever, llegado el caso, medidas paliativas y busque en sus nuevas propuestas, las propuestas y los procedimientos positivos en términos de coherencia y cohesión del espacio productivo, comercial y geográfico de la Comunidad.

#### 4.9. *Sobre el sistema social*

4.9.1. El Comité lamenta que el estudio de impacto llevado a cabo por la Comisión no haya examinado el aspecto social. Por consiguiente, insta a dicho organismo

a que cubra esta laguna, en particular, examinando el efecto que podría tener la Directiva en el aumento de la presión fiscal, en una posible degradación de las condiciones de trabajo y del respeto de las normativas, y en un mayor recurso a la subcontratación en el transporte por carretera según el país y la categoría de las empresas.

4.9.2. En función de los resultados de este análisis, el Comité insta a la Comisión a que tome todas las iniciativas que permitan:

- paliar los efectos negativos, si los hubiera, de la presente Directiva,
- fomentar, mediante la mejora de las condiciones sociales de los transportes, una mayor eficacia y una mayor calidad de la oferta.

### 5. Consideraciones específicas

#### 5.1. *Considerando 2*

5.1.1. El Comité se congratula de que se reconozca la aplicación de tasas por los costes externos, si bien considera que la fórmula «si procede» parece estar en contradicción con el considerando 4 por el que se insta a «garantizar un sistema sostenible de transportes» y a «fomentar la utilización de medios de transporte de mercancías más respetuosos con el medio ambiente» y con el considerando 10 que, a dicho fin, insta a una mayor diferenciación de los instrumentos económicos.

5.1.2. El Comité propone que se vuelva a formular el considerando 2.

#### 5.2. *Artículo 2*

5.2.1. Ante el desarrollo actual de determinados tipos de transporte (en particular, en el ámbito de la mensajería, del transporte exprés de mercancías, ...), el Comité se pregunta por la limitación del campo de aplicación exclusiva a los vehículos cuyo peso total en carga sea igual o superior a 12 toneladas.

Sería conveniente al menos, que la Comisión justificase dicha limitación tanto en términos de no falseamiento de la competencia como en términos de asignación real de los costes de uso de las infraestructuras y de los costes externos, o bien en términos de progresividad y simplicidad de su modo de proceder.

5.2.2. El Comité se pregunta por la definición de los «costes externos» reducidos a la «congestión» y a la «contaminación atmosférica y acústica». Asimismo, plantea el interrogante de la toma en consideración de elementos como la seguridad, el índice de ocupación del suelo, las vibraciones, etc.

5.3. *Artículo 6*

5.3.1. El Comité coincide con la Comisión en que se ha de simplificar este ámbito y plantea los siguientes interrogantes relativos al principio de diferenciación de los vehículos:

— ¿No habría permitido una diferenciación más precisa acercar más la aplicación real de las tasas de los

derechos de uso de las infraestructuras y con los costes externos?

— ¿Tiene la aplicación de una progresividad lineal del 10 %, entre los vehículos no EURO, EURO I y EURO II otras justificaciones, además del principio de simplicidad?

Bruselas, el 23 de abril de 1997.

*El Presidente*

*del Comité Económico y Social*

Tom JENKINS

**Dictamen del Comité Económico y Social sobre el «Libro Blanco «Una estrategia para revitalizar los ferrocarriles comunitarios»»**

(97/C 206/06)

El 2 de agosto 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 blanco mencionado.

La Sección de Transportes y Comunicaciones, encargada de preparar los trabajos en este asunto, aprobó su dictamen el 9 de abril de 1997 (Ponente: Sr. von der Decken).

En su 345º Pleno (sesión del 23 de abril de 1997), el Comité Económico y Social ha aprobado por 115 votos a favor, 4 en contra y 6 abstenciones el presente Dictamen.

### 1. El documento de la Comisión

El documento objeto de examen es, en opinión de la Comisión, una nueva herramienta estratégica en su lucha por mitigar la saturación del tráfico, reducir la contaminación del medio ambiente y fomentar una mejor integración de toda la red europea de transportes. Su publicación responde al objetivo principal de detener la caída del transporte de mercancías y pasajeros por ferrocarril. A tal efecto, propone una nueva estrategia que supone una revolución total de las estructuras organizativas existentes y cuyo objetivo es la creación de una nueva generación de ferrocarriles que serán ante todo y sobre todo empresas pensadas para satisfacer la demanda de los usuarios. El documento propone, entre otras cosas, la creación de una serie de «corredores» ferroviarios transeuropeos para el transporte de mercancías, abiertos a todos los operadores. Paralelamente, la Comisión espera fomentar la utilización del ferrocarril como alternativa segura, respetuosa con el medio ambiente y eficiente desde un punto de vista comercial o como complemento del transporte por carretera.

En la elaboración del Libro Blanco la Comisión se ha inspirado en las ideas de un grupo de expertos nombrados personalmente por el Sr. Kinnock, miembro de la Comisión, y compuesto por representantes de directivos, sindicatos, operadores y usuarios del ferrocarril. Su informe, titulado «El futuro del transporte ferroviario en Europa», fue presentado en junio de 1996.

En el marco de esta estrategia, la Comisión propone un plan de cuatro etapas para revitalizar el sector ferroviario de la Unión:

1.1. *Establecer una clara división de responsabilidades financieras entre el Estado y las empresas ferroviarias*

— a partir de 1997, la Comisión hará informes periódicos sobre los avances realizados por los Estados miembros para reducir la deuda y mejorar la situación financiera,

— en el caso de la deuda acumulada desde 1993 y las pérdidas actuales, la Comisión sólo autorizará

ayudas estatales si se atienen a las disposiciones del Tratado, y desarrollará normas y directrices específicas para 1998.

#### 1.2. *Introducción de las leyes del mercado en el sector del ferrocarril*

Es éste un elemento clave de la estrategia propuesta para revitalizar el transporte por ferrocarril. El Libro Blanco de la Comisión propone:

- agilizar, como se sugirió por primera vez en julio de 1995 <sup>(1)</sup>, la modificación de la legislación existente [Directiva 91/440/CE <sup>(2)</sup>] con objeto de extender los derechos de acceso a la infraestructura ferroviaria al transporte de mercancías y a los servicios internacionales de pasajeros;
- modificar la legislación existente en la UE, para separar claramente la gestión de infraestructuras de las operaciones de transporte creando dos unidades comerciales distintas, con gestión y contabilidad independientes;
- crear una serie de «corredores» ferroviarios transeuropeos para el transporte de mercancías. Los Estados miembros de una determinada ruta, de común acuerdo, liberalizarían el acceso a la infraestructura a todos los servicios de transporte de mercancías por ferrocarril;
- crear lo más rápidamente posible ventanillas únicas para tramitar las solicitudes de franjas horarias.

#### 1.3. *Garantizar la provisión de los servicios públicos mediante la adjudicación de contratos de servicio público*

En este ámbito se formulan dos propuestas de mejora importantes:

- a) Pasar de un sistema mixto de obligaciones impuestas por el Estado y de contratos de servicio público a la aplicación de contratos negociados entre el Estado y el operador ferroviario a todos los tipos de servicios públicos, incluidos los servicios urbanos, suburbanos y regionales.
- b) En la explotación de los servicios se introducirían las leyes del mercado. Esto puede mejorar tanto el transporte nacional de pasajeros como los servicios internacionales de pasajeros o de transporte de mercancías.

<sup>(1)</sup> Comunicación de la Comisión relativa al desarrollo de los ferrocarriles comunitarios (doc. COM(95) 337 final); DO nº C 225 de 10. 9. 1990, p. 27.

<sup>(2)</sup> DO nº L 237 de 24. 8. 1991, p. 25; DO nº C 225 de 10. 9. 1990, p. 27.

#### 1.4. *Integración de las redes ferroviarias nacionales*

La Comisión está trabajando ya en una ambiciosa estrategia para integrar las infraestructuras nacionales de transporte en redes transeuropeas y ofrecer un marco para la coordinación de las hasta ahora independientes actividades de investigación de los Estados miembros a través del programa de I+D «Trenes y sistemas ferroviarios del futuro», financiado por la Comunidad. Se insiste en la urgente necesidad de solucionar los problemas de los largos tiempos de espera en las fronteras intracomunitarias y en las fronteras exteriores de la Comunidad.

#### 1.5. *Aspectos sociales*

La Comisión Europea es consciente de que un nuevo proceso de reestructuración y reorientación hacia la competencia tendrá consecuencias sociales. Sin embargo, es evidente que si los ferrocarriles no consiguen ser competitivos perderán cuota de mercado y tendrá que reducir aún más sus plantillas. Se necesitan políticas de personal que incluyan amplios programas de reconversión de los trabajadores despedidos, sostenidos por los recursos adecuados. Aunque se trata, principalmente, de una responsabilidad de los Estados miembros, deberán considerarse detenidamente las contribuciones del Fondo Social Europeo.

### 2. **Observaciones generales**

2.1. El CES elogia la voluntad de la Comisión de elaborar una estrategia global que permita a los ferrocarriles desarrollarse de manera más eficaz y económicamente viable. La situación actual, extraordinariamente difícil, exige una actuación urgente.

2.2. En el Libro Blanco sometido a examen la Comisión Europea constata que el sector ferroviario ha tocado fondo y debe procurar de nuevo reintegrarse en el mercado, en particular en el transporte de mercancías.

Es ésta una realidad que no cabe ignorar, pero que no se entiende en medida suficiente a partir de los datos y elementos subyacentes al análisis. El Libro Blanco hace referencia a instrumentos existentes y se basa en elementos que no son todavía conocidos o que lo son de forma insuficiente.

2.3. El Comité considera especialmente urgente clarificar las directivas y reglamentos y realizar un análisis transparente de la trasposición de las directivas en las legislaciones nacionales. Ello permitiría analizar la aplicación real y los resultados de estos instrumentos relativos a los ferrocarriles para que cada país pudiera aprender de las experiencias de los otros y pudieran examinarse ámbitos de aplicación futuros. Debería estudiarse en particular en qué medida converge o

diverge la aplicación real en cada país. A este respecto tanto el Consejo como la Comisión tienen que asumir sus responsabilidades.

2.4. En los diferentes capítulos del Libro Blanco la Comisión formula propuestas sobre la manera en la que tiene previsto abordar los problemas. En líneas generales estas propuestas se basan más en propósitos que en estudios fundados.

No cabe duda que facilitar los datos correspondientes desglosados por transporte de personas y por transporte de mercancías, con sus cuotas de mercado respectivas, hubiera sido de más utilidad que las consideraciones generales.

2.5. Con esta manera de proceder, la Comisión misma corrobora la impresión de que no se dispone de suficientes elementos para publicar un Libro Blanco. Por consiguiente, hubiera sido más adecuado un Libro Verde o una comunicación. Dado que, no obstante, persiste la necesidad de actuar urgentemente, el Comité Económico y Social espera que de ahora en adelante se realicen los análisis necesarios con rapidez y de forma consecuente más allá de lo especificado en el programa de trabajo del Libro Blanco, para que de este modo pueda diseñarse una estrategia sólidamente fundada.

#### 2.6. *Intereses de los usuarios*

2.6.1. En la descripción de los objetivos estratégicos para el «nuevo tipo de ferrocarril», la Comisión no tiene en cuenta de manera suficiente un aspecto importante, las necesidades e intereses de los usuarios. Hay muchas referencias a la viabilidad económica, eficiencia, costes, competitividad, deuda acumulada, autonomía de gestión, etc. Sin embargo, en última instancia, el ferrocarril es un servicio que debe responder a las necesidades y deseos de los usuarios [véase el dictamen del CES sobre la red de ciudadanos<sup>(1)</sup>]. Estas observaciones son aplicables en particular al transporte de pasajeros y en este ámbito más concretamente al transporte en el marco de los servicios públicos. Sería necesario un servicio de atención al cliente que fuese más accesible y con menos trabas burocráticas, pero también podría aumentarse el atractivo del transporte de mercancías.

2.6.2. Es precisamente en el terreno de la atención al cliente donde, debido a la concepción tradicional del servicio público, es muy necesario proceder a una actualización. No se trata sólo de precios del transporte, sino de comodidad, de puntualidad con horarios adaptados a las necesidades de los usuarios, de información a los usuarios sobre los retrasos, incluso de un servicio de seguimiento del cliente. No cabe duda que, en este ámbito, sería muy interesante examinar y valorar con detalle las posibilidades.

### 3. Observaciones específicas

#### 3.1. *Deuda acumulada, mejora de la situación financiera y de la infraestructura*

3.1.1. Un elemento estratégico fundamental de la liberalización que se preconiza en el Libro Blanco es la autonomía de la gestión comercial.

3.1.2. Un requisito esencial para alcanzar este objetivo y cumplir de este modo la Directiva 91/440/CE sobre el desarrollo de los ferrocarriles comunitarios es la liquidación de la deuda acumulada.

Sin embargo, esta aseveración es muy incompleta y en cada país de la Comunidad las cosas han evolucionado de distinta manera.

Es probable que en algunos Estados miembros este objetivo suscitara un nuevo problema de endeudamiento público con miras al cumplimiento de los criterios de convergencia.

3.1.3. Por lo demás, la mera liquidación de la deuda acumulada no es suficiente ya que, con excepción de los trayectos modélicos de la red de alta velocidad, en muchos casos las infraestructuras convencionales y el material rodante no se mejoraron sustancialmente, en su mayor parte debido a problemas presupuestarios nacionales. En este terreno es urgente llevar a cabo una modernización. Aún se está muy lejos de una situación de partida caracterizada por el equilibrio financiero. Sin embargo, esto es un requisito previo para abordar el asunto de la autonomía de la gestión comercial.

3.1.4. La dificultad de la situación en el ámbito de las inversiones se demuestra por el hecho de que, a pesar de la resolución del Consejo Europeo de Essen que clasificaba como prioritarios los proyectos de redes transeuropeas, hoy en día casi ninguno de estos proyectos está garantizado financieramente en el ámbito transfronterizo.

3.1.5. Aunque en el artículo 9 de la Directiva 91/440/CE se afirma que son aplicables los artículos 77, 92 y 93 del Tratado, no está claro qué fundamentos jurídicos quiere incorporar la Comisión para aplicar en estos casos sus directrices de evaluación para el salvamento y reestructuración de empresas en crisis<sup>(2)</sup>. Este propósito no es congruente con los fundamentos jurídicos o, al menos, se percibe aquí cierta inseguridad de parte de la Comisión.

3.1.6. El Comité desearía también señalar que una parte importante del coste de las repercusiones sociales de las reducciones de plantilla necesarias para la reestructuración y modernización debe imputarse a la eliminación de la normativa sobre deuda acumulada.

#### 3.2. *Integración de las fuerzas del mercado*

3.2.1. En su Dictamen sobre la Directiva 91/440/CE, el Comité advirtió que la fase de aplicación no debería ser demasiado rápida y que debería permitirse a los Estados miembros, y a las compañías nacionales existentes, aplicar el procedimiento establecido en la práctica. El calendario de aplicación de la liberalización del

(1) DO nº C 212 de 22. 7. 1996, p. 77.

(2) DO nº C 368 de 23. 12. 1994, p. 12.



transporte ferroviario debe tener en cuenta sin limitaciones el proceso de reestructuración y evitar el riesgo de distorsiones de la competencia. La introducción de la libre competencia antes de que termine el proceso de reestructuración podrían perjudicar el crecimiento potencial del mercado ferroviario.

3.2.2. En el análisis sobre la introducción de las fuerzas del mercado, el Comité no puede reconocer claramente qué sectores del mercado podrían en términos absolutos desempeñar un papel en la mejora del desarrollo del transporte por ferrocarril. Los recorridos de más de 150 km. en el transporte de mercancías sólo traerían consigo una ligera modificación en las tendencias. Para el transporte de mercancías de alto valor añadido no se recurre en absoluto al ferrocarril. El problema reside en la brevedad cada vez mayor de los tiempos de almacenamiento que imperan en la industria. En este terreno, una mejora de la logística transeuropea mediante sistemas telemáticos y de almacenamiento durante el transporte reportarían mejores resultados.

3.2.3. Finalmente es el expedidor quien decide con qué tipo de transporte será enviada una carga. En esta decisión el precio del transporte no es el único factor determinante, como se afirma en el Libro Verde sobre una tarificación eficaz. Otros muchos factores desempeñan un papel nada desdeñable. Los tiempos de entrega y la puntualidad influyen también en la decisión.

3.2.4. Lamentablemente, el Comité carece de la documentación necesaria para hacer una valoración exacta de la situación del mercado. Estudios como los realizados por Prognos AG, Basel por encargo de FAT y el Foro de transporte alemán, aportarían sin duda nuevos datos (véase el boletín de FAT, nº 125, de febrero de 1996). Los cuadros con datos sobre la deuda y las toneladas/km no permiten reconocer los nichos del mercado.

3.2.5. Las causas de las distorsiones de la competencia entre los diferentes modos de transporte radican no sólo en los costes de infraestructuras, sino en muchos otros tipos de costes. Esta tesis se defiende en la posición común nº 61/96 (CE) emitida por el Consejo el 25 de octubre de 1996<sup>(1)</sup>. Los puntos 2) y 3) del preámbulo de la propuesta de modificación del Reglamento nº 1107/70 (CEE) sobre ayudas al transporte por ferrocarril, por carretera y por vías navegables rezan como sigue:

- «(2) En vista de las crecientes exigencias de movilidad y de las repercusiones que ello implica para el ser humano y el medio ambiente, así como en razón del extremado desequilibrio que existe en la actualidad en el reparto de los costes entre los diferentes operadores de transporte, debe darse la posibilidad de apoyar los medios de transporte ecológicos.
- (3) En el marco de la actual política de transportes, no podían todavía establecerse en la práctica las condiciones de una competencia sana entre los diferentes modos de transporte y las empresas ferroviarias no han alcanzado aún el equilibrio financiero.»

<sup>(1)</sup> DO nº C 372 de 9. 12. 1996, p. 1.

3.2.6. En lo que se refiere a las distorsiones de la competencia entre los diferentes modos de transporte debido a la no internalización de los costes externos, la Comisión en su Libro Blanco se remite al Libro Verde «Hacia una tarificación equitativa y eficaz del transporte — Opciones para la internalización de los costes externos del transporte en la Unión Europea».

Sin embargo, en su Dictamen sobre el Libro Verde<sup>(2)</sup>, el Comité observó que éste se centra casi exclusivamente en el transporte por carretera. Aunque se hace referencia al transporte por ferrocarril, falta un análisis en profundidad de los costes externos que debieran tenerse en cuenta llegado el caso. Este análisis no está tampoco previsto en el programa de la Comisión y debería emprenderse con urgencia.

3.2.7. Las modificaciones de la legislación comunitaria previstas por la Comisión para establecer una separación entre la gestión de las infraestructuras y las operaciones de transporte en unidades comerciales distintas deberían, sobre la base de un análisis exhaustivo, llevarse a cabo de tal modo que se tengan en cuenta las experiencias en la aplicación de los instrumentos legales existentes hasta la fecha en este ámbito.

3.2.8. Sin las experiencias positivas de algunos Estados miembros sobre la separación en unidades comerciales distintas, no es posible realizar un análisis mesurado sobre la posibilidad de una revitalización del transporte por ferrocarril propiciada por la libre competencia.

3.2.9. En líneas generales, el Comité aprueba la creación de corredores ferroviarios para transporte de mercancías. Diferentes grupos de trabajo técnicos siguen aún deliberando sobre las modalidades prácticas de realización de corredores ferroviarios para transporte de mercancías en la Comunidad.

Sin embargo, el objetivo perseguido del perfeccionamiento de un sistema de transporte vinculado al ferrocarril sólo puede entenderse como parte integrante de una cadena de transporte intermodal. Las mercancías han de salir y llegar en las mejores condiciones posibles de las estaciones de partida y destino de los clientes. Otras cuestiones que deben abordarse en este contexto son los cánones por utilización de infraestructuras y las prioridades horarias.

### 3.3. *El transporte ferroviario al servicio del interés general*

3.3.1. Como ya subrayó el Comité Económico y Social en su Dictamen sobre la red de ciudadanos, importa sobre todo precisar con la mayor claridad posible la definición y objetivos de los servicios públicos también en el sector de los transportes. Se trata de servicios que no son o no pueden ser ofrecidos en una medida suficiente por empresas de transporte de carácter puramente comercial, pero que por otro lado son necesarios para alcanzar una movilidad duradera y de alto valor cualitativo, como contribución al desarrollo sostenible, a la cohesión social y al equilibrio regional.

<sup>(2)</sup> DO nº C 56 de 24. 2. 1997, p. 31.

3.3.2. Dado que, por motivos de orden histórico, la definición de los servicios públicos ha experimentado una evolución muy diversa en los Estados miembros, teniendo también en cuenta las particularidades regionales en aras de la subsidiariedad, compete a los Estados miembros elaborar esta definición de manera autónoma. Sin embargo, es importante que en cada Estado miembro esta definición se precise de manera clara y sea transparente.

3.3.3. Aunque en el transporte por ferrocarril cuando se habla de servicio público se trata fundamentalmente de transporte de pasajeros, también puede ser considerado servicio público parte del transporte de mercancías.

3.3.4. Los servicios públicos deberán ser prestados por compañías independientes públicas o privadas sobre la base de contratos con cláusulas bien definidas. En los contratos deberán sobre todo describirse con claridad las prestaciones. Sin embargo, deberían fijarse en particular prestaciones que superen las puramente rentables desde el punto de vista económico y éstas deberían ser remuneradas mediante financiación pública. Es precisamente en este punto donde la transparencia adquiere una importancia fundamental.

#### 3.4. Integración de los sistemas nacionales

##### 3.4.1. Interoperabilidad <sup>(1)</sup> e infraestructuras

3.4.1.1. El objetivo de una armonización de las normas técnicas sobre material rodante e infraestructuras en toda la Unión Europea no puede por menos que valorarse como una ventaja para el transporte ferroviario. Sin embargo, en sus consideraciones sobre el monopolio técnico ejercido durante años por las empresas ferroviarias respectivas en materia de adquisición y evaluación del material ferroviario, la Comisión olvidó que cada una de las compañías invirtió recursos financieros considerables en investigación y prueba. Además, era la propia industria la que en adelante debería responder por estos recursos.

3.4.1.2. No cabe duda de que todo esto no sucedía en el vacío. Las normas eran garantizadas internacionalmente por los acuerdos de la Unión Internacional de Ferrocarriles y los gobiernos proporcionaban a sus respectivas industrias mercados y puestos de trabajo.

3.4.2. El CES no puede sino valorar positivamente la voluntad de conectar las infraestructuras de transporte nacionales en redes transeuropeas y la extensión del Sistema de Gestión del Tráfico Ferroviario Europeo a las rutas convencionales. No obstante, en este punto se plantea la pregunta de si estas redes serán parte integrante de la prevista red de transporte de mercancías o si en este ámbito se impondrá una nueva orientación. En la actualidad, el CES echa en falta un plan, y tampoco ve clara la cuestión de una posible financiación. Las infraestructuras y sus costes constituyen una hipoteca formidable. A este respecto, ¿se recurrirá a los Estados miembros o a la totalidad de la Unión Europea?

##### 3.5. Seguridad y lucha contra el ruido

3.5.1. Basándose en las afirmaciones del grupo consultivo constituido por el Comisario, la Comisión llega a la conclusión de que no existe una relación equilibrada entre los costes y los beneficios en el ámbito de la seguridad en el sector ferroviario. Ello llevaría por consiguiente a establecer la siguiente ecuación: menores costes se traducirían en menor seguridad. El hecho de que los costes en seguridad sean una parte de los costes externos y constituyan una porción muy elevada de la contabilidad del sector ferroviario tiene como contrapartida una mayor seguridad para el cliente. Sin datos precisos sobre los costes reales en este ámbito de la red viaria, el principal competidor, resulta difícil para el CES adoptar una postura al respecto. En los costes deberían incluirse las inversiones y trabajos de mantenimiento realizados por las autoridades públicas tanto nacionales como locales en el terreno de la señalización, los sistemas de control, los aparcamientos, etc. Ello reflejaría sin duda una imagen muy diferente.

En las consideraciones de carácter económico no debería olvidarse que durante siglos la preocupación por la seguridad caracterizó a los ferrocarriles y que este concepto no debería cuestionarse por una mera ecuación.

3.5.2. En el ámbito de la construcción o ampliación de las infraestructuras del tráfico, existen instrumentos comunitarios con disposiciones sobre las consultas que deben realizarse respecto del impacto medioambiental general de todos los modos de transporte. Sigue abierta la cuestión de si el ferrocarril debería estar sujeto a disposiciones aún más estrictas (por ejemplo, en lo que se refiere a la lucha contra el ruido) que sus competidores. ¿Quién asumiría los costes suplementarios?

##### 3.6. Aspectos sociales

3.6.1. Antes de que se considere la posibilidad de recurrir al Fondo Social Europeo, debería procederse a una reflexión fundamental. No puede emprenderse tan fácilmente una reducción sistemática de plantilla. La supresión de puestos de trabajo supone por una parte un empeoramiento adicional de la situación del mercado de trabajo, ya bastante mala, y en particular una disminución del personal que debe realizar las prestaciones planeadas o esperadas. El personal de plantilla estaría más dispuesto a aceptar una modernización puntera en los diferentes sectores y la aplicación de nuevas tecnologías.

3.6.2. Este tipo de medidas contribuirían a aumentar la productividad de los empleados de las empresas ferroviarias, a diversificar las salidas laborales y, de este modo, a asegurar los puestos de trabajo existentes. Sin embargo, todo esto depende también de la disposición a invertir de los Estados miembros. También el problema del personal forma parte de la herencia del pasado y por ello es un componente de la deuda acumulada de las empresas ferroviarias, es decir de los Estados.

3.6.3. En sus reflexiones, la Comisión, o el Consejo, no debería postergar una discusión entre iguales con

<sup>(1)</sup> DO nº C 397 de 31. 12. 1994, p. 8.

los representantes del personal. Se impone entablar negociaciones con los sindicatos nacionales y con el Comité paritario europeo.

#### 4. Calendario y conclusiones

4.1. Desde 1968 la Comunidad Europea intenta aplicar directrices comunitarias en el sector ferroviario. Ello llevó a la publicación de una serie de recomendaciones, decisiones, directivas y reglamentos. Sin embargo, estos instrumentos jurídicos más o menos vinculantes no alcanzaron el objetivo anhelado. Al desconocer el previsto informe periódico que la Comisión debía presentar al Consejo sobre la aplicación de los diversos instrumentos jurídicos, al Comité Económico y Social le resulta difícil apreciar qué repercusión concreta han tenido estos principios comunitarios en la actual política de ferrocarriles.

En el calendario de medidas debe incluirse prioritariamente la realización del análisis al que se hace referencia en el punto 2.3.

4.2. Deben acogerse positivamente los estudios, informes y comunicaciones previstos por la Comisión para 1997 y 1998 sobre las diferentes medidas relativas al sector ferroviario. Estas iniciativas no merecen sino el apoyo del Comité Económico y Social. Sin embargo, el CES lamenta que éstas no se hayan puesto en marcha ya en los últimos años y no se disponga de resultados hasta la fecha, ya que, en la fase de preparación de propuestas concretas, hubieran aportado una información fundada en datos reales y hubieran podido utilizarse como una base sólida para diseñar una estrategia.

4.3. Sin embargo, el Comité Económico y Social desearía solicitar a la Comisión que no modifique los instrumentos jurídicos con demasiada anticipación ya que los plazos previstos para la aplicación de las diferentes directivas llegan hasta mediados de 1997 o incluso hasta finales de 1999.

4.4. La aplicación de las directivas por parte de los Estados miembros constituye un requisito para que se hagan realidad el acceso a las infraestructuras ferroviarias y la interoperabilidad de los trenes de alta velocidad. Entre la aplicación de los instrumentos en los Estados miembros y la indispensable valoración de las experiencias es necesario también prever un periodo de tiempo.

4.5. Antes de introducir modificaciones en las disposiciones jurídicas comunitarias, la Comisión debería garantizar que se han llevado a cabo un análisis detallado y una valoración de la situación real. Sólo si se dispone de estos datos puede imponerse una modificación.

4.6. El Comité Económico y Social considera que los fundamentos jurídicos deberían ser todavía clarificados para aplicar también en la reestructuración del sector ferroviario las directrices de evaluación para reflotar y reestructurar empresas en crisis.

4.7. En lo que respecta a otros proyectos previstos por la Comisión, las observaciones formuladas en el Dictamen dan cumplida cuenta.

4.8. Puesto que el Comité Económico y Social considera perentoria la necesidad de actuar, no desea recomendar la revisión —en sí necesaria— del Libro Blanco, aunque manifiesta su esperanza de que las observaciones del presente dictamen sobre los diferentes proyectos sean tenidas seriamente en cuenta en la aplicación del Libro Blanco y la «estrategia».

Bruselas, el 23 de abril de 1997.

*El Presidente  
del Comité Económico y Social*  
Tom JENKINS

**Dictamen del Comité Económico y Social sobre la «Propuesta de Directiva del Consejo por la que se modifica la Directiva 94/58/CE relativa al nivel mínimo de formación en profesiones marítimas» (1)**

(97/C 206/07)

El 17 de octubre de 1996, de conformidad con el artículo 84 del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea, el Consejo de la Unión Europea decidió consultar al Comité Económico y Social sobre la propuesta mencionada.

La Sección de Transportes y Comunicaciones, encargada de preparar los trabajos en este asunto, aprobó su dictamen el 9 de abril de 1997 (Ponente: Sr. Chagas).

En su 345º Pleno (sesión del 23 de abril de 1997), el Comité Económico y Social ha aprobado por 123 votos a favor, 1 en contra y 3 abstenciones el presente Dictamen.

## 1. Antecedentes

1.1. La Directiva 94/58/CE (2) del Consejo relativa al nivel mínimo de formación en profesiones marítimas se basa en el Convenio STCW (3) de 1978 de la OMI.

1.2. La Directiva establece también requisitos relativos a las capacidades lingüísticas de la tripulación y permite, en el marco del control por el Estado rector del puerto, verificar, especialmente en buques de pasaje, si la tripulación puede comunicarse entre sí y si su nivel de formación se conforma a las normas establecidas en el Convenio STCW.

1.3. En su Dictamen sobre la propuesta de Directiva, el Comité señaló que se debería modificar el texto propuesto poco tiempo después de su adopción, dado que el procedimiento de revisión del Convenio STCW de 1978 a nivel de la OMI debía terminarse para 1995.

## 2. Revisión del Convenio STCW de 1978

2.1. Generalmente, en el 80 % de los accidentes marítimos se considera responsable al «factor humano». Como parte de su trabajo sobre el «factor humano», punto importante en el orden del día de las organizaciones internacionales, la OMI revisó el Convenio STCW de 1978.

2.2. En la Circular de la OMI que proporciona orientaciones sobre el Convenio STCW revisado se informa de que, al final de los ochenta, se advirtió que el Convenio STCW de 1978 estaba perdiendo credibilidad y no estaba cumpliendo su cometido, esto es, establecer unas normas mínimas internacionales y uniformes. El motivo principal era la falta de normas

precisas en el Convenio —a menudo se empleaba la expresión «de un modo que la Administración juzgue satisfactorio»—, lo que dio lugar a interpretaciones muy diversas de las normas y a la impresión de que los títulos expedidos en virtud del Convenio STCW no eran fiables.

2.3. Asimismo, en la Circular de la OMI se señala que los requisitos incluidos en el Convenio STCW sobre conocimientos y prestación de servicio en el mar no definían las aptitudes y competencias que debían adquirirse. Se sugirió que la eficacia de la formación a bordo estaba sufriendo menoscabo debido a:

- reducciones en el número de miembros de la tripulación;
- períodos de carga y descarga más cortos;
- cambios de tripulación más frecuentes, y
- las distintas mezclas de conocimientos y aptitudes como consecuencia del carácter multinacional de las tripulaciones.

2.4. Además, en la Circular de la OMI se recuerda que desde la adopción del Convenio STCW ha variado la estructura de la flota mundial y la gente de mar ya no proviene de países tradicionalmente marítimos. Asimismo, se afirmó que se habían producido cambios en la organización tradicional a bordo de los buques y en las obligaciones y responsabilidades de la tripulación, y que era necesario abordar las causas de los accidentes en los que influye el factor humano.

2.5. Los objetivos principales de la revisión fueron los siguientes:

- transferir a un código asociado todos los requisitos técnicos detallados;
- especificar las aptitudes y competencia exigidas a la gente de mar y tener en cuenta los métodos de formación modernos;
- exigir a las Administraciones que ejerzan un control directo sobre las cualificaciones de los capitanes, oficiales y personal de radiocomunicaciones autorizados a prestar servicio en buques que enarbolan su pabellón, y que refrenden dichas cualificaciones;

(1) DO nº C 367 de 5. 12. 1996, p. 1.

(2) DO nº L 319 de 12. 12. 1994, p. 28; DO nº C 34 de 2. 2. 1994, p. 10.

(3) Convenio internacional sobre normas de formación, titulación y guardia para la gente de mar (STCW).

- mediante la OMI, obligar a las Partes en el Convenio a que reconozcan sus responsabilidades ante las demás Partes en lo que se refiere a su correcta aplicación del Convenio y a la calidad de sus actividades de formación y titulación, y
- poner en vigor las modificaciones para todas las Partes en el Convenio con la mayor brevedad posible.

2.6. En resumen, el objetivo principal era asegurar que el Convenio STCW estuviera actualizado y que estableciera unas normas de competencia mínimas, unificadas y garantizadas.

2.7. El Convenio STCW revisado consta de:

- los artículos del Convenio STCW de 1978 en su versión original (sin enmendar);
- las Reglas (revisadas de manera sustancial);
- la Parte A del Código de Formación STCW (que tiene carácter obligatorio);
- la Parte B del Código de Formación STCW (que tiene carácter de recomendación y el propósito de ofrecer una orientación adicional en la interpretación de los requisitos obligatorios), y
- algunas disposiciones de la Conferencia STCW.

2.8. El Convenio STCW revisado está estructurado de la siguiente forma:

- Capítulo I: Disposiciones Generales;
- Capítulo II: El capitán — Sección de puente;
- Capítulo III: Sección de máquinas;
- Capítulo IV: Servicio y personal de radiocomunicaciones;
- Capítulo V: Requisitos especiales de formación para el personal de determinados tipos de buques;
- Capítulo VI: Funciones de emergencia, seguridad en el trabajo, atención médica y supervivencia;
- Capítulo VII: Titulación alternativa, y
- Capítulo VIII: Guardias.

2.9. Para dejar en claro la vinculación que existe entre las disposiciones sobre titulación alternativa del capítulo VII y las disposiciones de los capítulos II, III y IV se han señalado las siete funciones siguientes:

- Navegación;
- Manipulación y estiba de la carga;
- Control del funcionamiento del buque y cuidado de las personas a bordo;
- Maquinaria naval;
- Instalaciones eléctricas, electrónicas y de control;
- Mantenimiento y reparaciones, y
- Radiocomunicaciones.

2.10. Asimismo, en el Convenio STCW revisado se establece una distinción entre los tres niveles de responsabilidad siguientes:

- «Nivel de gestión»: el nivel de responsabilidad relacionado con los cargos de capitán, piloto de primera, jefe de máquinas y primer oficial de máquinas. Este nivel de responsabilidad se refiere a garantizar que dentro del área de responsabilidad asignada las funciones se lleven a cabo correctamente.
- «Nivel operacional»: el nivel de responsabilidad relacionado con los puestos de oficial encargado de la guardia de navegación o de la guardia de máquinas, oficial de máquinas designado para prestar servicio en cámaras de máquinas sin dotación permanente y de radiooperador. Este nivel de responsabilidad se refiere a ejercer un control directo sobre el desempeño de todas las funciones que han de realizarse dentro del área de responsabilidad asignada, de conformidad con procedimientos idóneos y bajo la dirección de aquella persona que desempeñe un puesto de dirección en el área de responsabilidad de que se trate.
- «Nivel de apoyo»: el nivel de responsabilidad relacionado con el desempeño de tareas, obligaciones o responsabilidades asignadas bajo la dirección de aquella persona que preste servicio en el nivel operacional o en el de gestión.

2.11. Las diversas funciones correspondientes a los tres niveles de responsabilidad se desarrollan en la Parte A del Código de Formación STCW en forma de cuadros, donde se explican detalladamente los siguientes factores:

- competencia;
- conocimientos, comprensión y suficiencia;
- métodos para demostrar la competencia, y
- criterios para evaluar la competencia.

2.12. El Convenio STCW revisado es, por lo tanto, un instrumento jurídico mucho más complejo que el Convenio precedente y cada una de sus secciones es parte integral para las otras.

El Comité recuerda que cuando se adoptó la Directiva 94/58/CE sobre el nivel mínimo de formación en profesiones marítimas, en la letra a) del apartado 3 de su artículo 9 se solicitaba a la Comisión que propusiera un conjunto de criterios para el reconocimiento de los tipos de títulos expedidos por centros o administraciones, criterios que definiría el Consejo antes del 1 de julio de 1995, según lo estipulado en el Tratado. Dichos criterios figuran ahora en la letra a) del apartado 3 del artículo 9 de la presente Directiva.

### 3. Observaciones generales

3.1. El Comité considera que no debería llevarse a cabo ninguna acción que pudiera menoscabar de alguna forma la integridad y el cumplimiento del Convenio STCW revisado a nivel internacional. Asimismo, opina

que éste es un instrumento jurídico complejo que sólo puede entenderse en su conjunto.

3.2. A juicio del Comité, una directiva comunitaria que dé efectividad al Convenio STCW revisado podría complementarlo siempre y cuando:

- no provoque una duplicación innecesaria de las disposiciones, ni requiera una revisión frecuente;
- no ocasione ni incertidumbre jurídica ni conflictos legales entre las obligaciones nacionales e internacionales de los Estados miembros, que son a su vez Parte en instrumentos de la OMI;
- se conforme plenamente a los compromisos de la Comisión que figuran en su Comunicación sobre la seguridad marítima (doc. COM(93) 66 final) <sup>(1)</sup>;
- no menoscabe los objetivos defendidos por la OMI al adoptar el Convenio STCW revisado;
- no establezca ninguna disposición que pueda interpretarse como una licencia para permitir acuerdos sobre guardias contrarios a las disposiciones del Convenio revisado.

3.3. El Comité opina que la presente Directiva debería recoger plenamente la aclaración de las disposiciones transitorias del Convenio STCW revisado y las fechas de entrada en vigor de las diversas prescripciones acordadas en el marco de la OMI.

3.4. La propuesta de Directiva analizada incluye de forma muy oportuna un nuevo artículo 5i referido a la «aptitud para el servicio» en el que se recogen las disposiciones sobre descanso mínimo del Capítulo VIII del Convenio STCW 95. No obstante, el Comité no puede pasar por alto el hecho de que la OIT ha adoptado recientemente el nuevo Convenio nº 180 sobre el tiempo de trabajo de los marinos. Sería conveniente que la Comisión elaborara en su momento, tras la entrada en vigor del Convenio nº 180 con sus Resoluciones, un único instrumento referido tanto a las normas de la OMI como a las de la OIT, con el fin de evitar toda confusión sobre las medidas que deben aplicar los Estados miembros.

3.5. La presente Directiva contiene sólo algunas de las Reglas que figuran en el Anexo del Convenio STCW revisado y no reproduce la Parte A ni la Parte B del Código de Formación STCW de la OMI. Además, no deja claro si la presente Directiva aspira a dar plena efectividad a las obligaciones de carácter internacional de los Estados miembros que a su vez son Partes en el Convenio STCW, o si es suplementaria y proporciona obligaciones comunitarias complementarias.

3.6. Aunque en los considerandos de la presente propuesta de Directiva del Consejo se establece que «las disposiciones del Convenio STCW en su forma enmendada deberán quedar debidamente reflejadas lo antes posible en la Directiva de forma que se garantice que la actuación de los Estados miembros sea compatible con sus obligaciones de carácter internacional», tal como está redactada, la presente propuesta no logra alcanzar este objetivo.

3.7. En el Convenio STCW revisado se dispone que los oficiales que sirvan a bordo en puestos de dirección deben conocer la legislación nacional del Estado de abanderamiento. En la Exposición de motivos (apartado 16) de la propuesta de la Comisión se sugiere que los Estados miembros pueden cumplir este requisito simplemente mediante la presentación de un resumen y la preparación de algún tipo de prueba escrita que deberá completarse y remitirse a la Administración pertinente. El Comité duda de si esto se conforma a lo estipulado en el Convenio STCW revisado, ya que no será posible garantizar la aplicación de medidas de control apropiadas y de las normas que garantizan la calidad. En este sentido, el Comité manifiesta su preocupación por que tal disposición pueda ser contraria tanto a la letra como al espíritu del Convenio STCW revisado.

3.8. El Comité observa que la OMI ha acordado que en el 69º Pleno del Comité de Seguridad Marítima, en una reunión prevista para mayo de 1997, se adoptarán una serie de enmiendas al Convenio STCW revisado, y está de acuerdo en que es claramente necesario habilitar un mecanismo adecuado para garantizar que la Directiva revisada dé efectividad a las obligaciones de carácter internacional de los Estados miembros. Las enmiendas propuestas son las siguientes:

- debería completarse el apartado 3 de la Regla V/2 (Requisitos mínimos de formación y competencia para los capitanes, oficiales, marineros y demás personal de los buques de pasaje de trasbordo rodado);
- debería añadirse una nueva Regla V/3 (Requisitos mínimos de formación y competencia para los capitanes, oficiales, marineros y demás personal de los buques de pasaje distintos de los buques de pasaje de trasbordo rodado);
- debería sustituirse parte del texto actual de la Regla V/2 de la sección A de la Parte A del Código de Formación STCW (Requisitos mínimos de formación y competencia para los capitanes, oficiales, marineros y demás personal de los buques de pasaje de trasbordo rodado);
- debería añadirse un nuevo párrafo 5 en la Regla V/2.5 de la sección A de la Parte A del Código de Formación STCW (Formación en gestión de emergencias y comportamiento humano), y
- debería añadirse una nueva Regla V/3 en la sección A de la Parte A del Código de Formación STCW (Requisitos mínimos de formación y competencia para los capitanes, oficiales, marineros y demás personal de los buques de pasaje distintos de los buques de pasaje de trasbordo rodado).

3.9. Las prescripciones recogidas en el texto propuesto de la nueva letra a) del apartado 3 del artículo 9

<sup>(1)</sup> DO nº C 34 de 2. 2. 1994, p. 47.

se conforman a lo estipulado en la Regla I/10 del Convenio STCW revisado, en la medida en que la Regla STCW exige a la Administración competente la confirmación de que se cumplen, por medio de todas las medidas necesarias, entre las que podría incluirse la inspección de los centros y de los procedimientos, los requisitos relativos a las normas de competencia, la expedición y el refrendo de títulos y el mantenimiento de los registros. El Comité sugiere que, en efecto, se lleven a cabo dichas inspecciones al azar o cuando esté justificada la inspección.

3.9.1. El Comité aprueba esta disposición. Sin embargo, opina que se deberían considerar atentamente los siguientes aspectos:

- la practicabilidad de una disposición obligatoria de este tipo, que exigiría la inspección de cada uno de los centros de formación náutica;
- la aplicación de tal medida en el caso de la gente de mar que no pertenece a la UE y que actualmente presta su servicio en buques de pabellón comunitario, y la necesidad de tal requisito en el caso de toda la gente de mar de terceros países, a la vista de lo estipulado en las Reglas I/7 y I/8 del Convenio STCW revisado;
- la necesidad de que la presente Directiva contenga disposiciones apropiadas que garanticen el control y el cumplimiento de lo que en ella se estipula.

3.9.2. A la vista de lo formulado *supra*, el Comité sugiere que deberían mantenerse los criterios recogidos en los subapartados 2 y 3 de la letra a) del apartado 3 del artículo 9 para la inspección de centros de formación náutica pertenecientes a terceros países. Sin embargo, cabría considerar si no sería más apropiado presentar los subapartados 2 y 3 a modo de recomendación orientativa, siempre y cuando no se menoscaben con ello los objetivos de garantizar actividades armonizadas y cualificadas de formación y titulación.

3.10. El Comité recuerda lo formulado en el punto 1.4 de su Dictamen<sup>(1)</sup> sobre la inclusión de otros instrumentos jurídicos internacionales pertinentes relativos a la formación en profesiones marítimas, como el Convenio 53 de la OIT (Títulos de aptitud de los oficiales) (1936), el Convenio 74 (Título de aptitud de marinero cualificado) (1946), el Convenio 69 (Diploma de aptitud de cocinero de buque) (1946) y el Convenio 164 (Protección de la salud y atención médica para los trabajadores del mar) (1987), ya que la mayoría de los Estados miembros de la UE han ratificado estos Convenios de la OIT.

3.11. Por último, el Comité señala que ni la Directiva 94/58/CE ni los Convenios STCW de 1978 y de 1995 hacen referencia a los buques pesqueros, y que la OMI adoptó un convenio paralelo (el Convenio STCW-F). El Comité insta a la Comisión a que anime a los Estados miembros a ratificar el nuevo Convenio con vistas a garantizar un enfoque armonizado a nivel comunitario

de las normas relativas a la formación y titulación de la tripulación que presta servicio en buques pesqueros.

#### 4. Observaciones específicas

4.1. La presente Directiva podría establecer de forma clara e inequívoca el principio de que de ninguna manera interfiere con las obligaciones hacia la OMI de los Estados miembros que a su vez son Partes en el Convenio STCW. El Comité recomienda que, a tal efecto, se debería añadir explícitamente una cláusula a los artículos de la presente Directiva.

4.2. Asimismo, el Comité recomienda que en la presente Directiva debería incluirse una disposición explícita en la que se estipule que la Directiva establece unas normas mínimas a nivel comunitario y permite a los Estados miembros adoptar normas nacionales sobre competencia más estrictas. Aunque el artículo 2 de la Directiva contiene de manera implícita una disposición de este tipo, el Comité considera que debería incluirse una cláusula explícita a este respecto en los considerandos de la presente Directiva.

4.3. Además, el Comité opina que debería añadirse un párrafo adicional en el preámbulo de la presente Directiva redactado como sigue:

«Reconocido el hecho de que la revisión del Convenio STCW de 1978 se llevó a cabo según el método de "aceptación tácita" previsto en el artículo XII del Convenio, que impone directamente obligaciones a los Estados miembros que son Parte en el Convenio;»

4.4. La presente Directiva no aborda la revisión del artículo 8 de la Directiva 94/58/CE del Consejo. Sin embargo, el apartado 1 del artículo 8 no se conforma a la nueva letra c) de la Regla V-13 del Convenio SOLAS<sup>(2)</sup> de la OMI, que entrará en vigor el 1 de julio de 1997. Esta nueva Regla, que figura en el epígrafe «Tripulación» («Manning») del capítulo V, establece lo siguiente:

«En cada buque de pasaje a que se refiere el Capítulo I, se deberá establecer y registrar en el diario de navegación una lengua de trabajo para garantizar una actuación eficaz de la tripulación en materia de seguridad. La compañía marítima o el comandante, según corresponda, deberá determinar la lengua de trabajo adecuada. Se deberá exigir a cada marino que sea capaz de comprender, y si fuera necesario, dar órdenes e instrucciones y rendir cuentas a sus superiores en dicha lengua. Si la lengua de trabajo no es una lengua oficial del Estado cuyo pabellón el buque esté autorizado a enarbolar, todos los planos y listas que deban exponerse deberán incluir su traducción a la lengua de trabajo.»<sup>(3)</sup>

4.5. El Comité observa que la Conferencia SOLAS de la OMI que ha adoptado el nuevo requisito SOLAS también ha adoptado una Disposición (nº 10) que exige que dicho requisito se extienda a todos los buques. Por ello, el Comité sugiere que la Comisión aproveche esta

<sup>(1)</sup> DO nº L 319 de 12. 12. 1994, p. 28; DO nº C 34 de 2. 2. 1994, p. 10.

<sup>(2)</sup> Convenio Internacional para la seguridad de la vida humana en el mar.

<sup>(3)</sup> Traducción no oficial por carecerse de la versión española del Convenio SOLAS de la OMI.

oportunidad para adoptar la prescripción de que exista una única lengua de trabajo en todos los buques que enarbolan pabellones comunitarios y en aquellos que, independientemente de su pabellón, atraquen en puertos comunitarios, como hizo la Comisión en el caso de los buques de pasaje cuando aprobó la Directiva.

4.6. En la presente Directiva se deberían incluir también las definiciones clave contenidas en el artículo II del Convenio STCW de 1978. En el artículo 4 de la presente Directiva, que corresponde a la Regla I/1 del Convenio STCW revisado («Definiciones y aclaraciones»), se omite la definición de «mes» y se incluye una definición revisada de «homologado». El Comité opina que debería incluirse la definición de «mes», y la de «homologado» debería redactarse de conformidad con la que figura en el Convenio STCW revisado.

4.7. En el apartado 4 del artículo 5a se restringe el derecho de los Estados miembros a juzgar y tomar sus propias decisiones en cuanto a la definición de viajes próximos a la costa y las normas que han de imponerse a éstos, al exigir su aprobación con arreglo al procedimiento establecido en el artículo 13. El Comité observa que en el artículo 5a no se recogen las disposiciones que figuran en el apartado 5 de la Regla I/3 STCW, donde se establece que «En esta Regla (relativa a viajes próximos a la costa) no se limitará, en modo alguno, la jurisdicción de ningún Estado, ya sea o no Parte en el Convenio» (1).

4.8. En el artículo 5b, que corresponde a la Regla I/5 del Convenio STCW revisado («Disposiciones nacionales»), la sustitución de «la Parte» por «el Estado miembro» en el apartado 4 de la presente Directiva varía el significado del texto, que podría ser interpretado en el sentido de que a un Estado miembro no se le exige cooperar con Estados no comunitarios en el caso de compañías marítimas situadas en la UE responsables de inobservancia de la Directiva. Así formulado, este requisito no se conforma a las disposiciones del Convenio STCW revisado; por ello, el Comité opina que debería revisarse de acuerdo con lo estipulado en dicho Convenio.

4.9. El artículo 5d corresponde a la Regla I/9. El punto 2) del apartado 4 de la presente Directiva impone el requisito de facilitar información a compañías o a países no comunitarios en virtud del principio de reciprocidad; ello no se conforma al Convenio STCW revisado. En opinión del Comité este requisito es innecesario y debería ser revisado conforme a las prescripciones de dicho Convenio.

4.10. El Comité observa que el punto 1.5.3 de la letra a) del apartado 3 del artículo 9 de la presente Directiva podría interpretarse como que toda la gente de mar procedente de terceros países deberá haber completado un curso homologado de APRA con simulador. El Comité considera que debería aclararse esta disposición, de modo que se limite a aquellos oficiales encargados de la guardia de navegación.

4.11. El Comité considera que existe cierta ambigüedad en los criterios para el reconocimiento de los centros de formación náutica, dado que podría interpretarse que, en virtud de lo dispuesto, dichos centros deberán estar dotados de facilidades de alojamiento (punto 2.1.1 de la Sección 2 de la letra a) del apartado 3 del artículo 9). Como muchos de estos centros no cuentan con facilidades de alojamiento propias y tal requisito no guarda relación con el nivel de enseñanza ni con los cursos y programas de formación, el Comité opina que estas disposiciones serían innecesarias y que debería eliminarse la ambigüedad potencial.

4.12. En la letra a) del apartado 3 del artículo 9, puntos 2.6 y 2.7 de la sección 2, se impone el requisito de que los centros de formación náutica proporcionen al Estado miembro una copia informatizada de sus registros. A juicio del Comité, sería conveniente encontrar una solución alternativa para cumplir dicho requisito presentando los datos en una forma escrita apropiada.

4.13. El Comité observa que en la presente Directiva no aparece ninguna disposición equivalente a las contenidas en la Regla I/13 del Convenio STCW revisado («Organización de las prácticas»). El Comité está plenamente convencido de que las disposiciones sobre las guardias deberían mantenerse en la presente Directiva, y que la Comisión debería aprovechar esta oportunidad para garantizar que no pueden realizarse guardias de una sola persona en periodos de oscuridad en buques que enarbolan un pabellón comunitario ni en buques que enarbolan un pabellón extranjero en aguas comunitarias. En su Resolución sobre la seguridad marítima (2), el Parlamento Europeo también insta a la Comisión a que proceda en este sentido.

4.14. El Comité sugiere que el texto del apartado 1 del capítulo I del Anexo a la presente Directiva, en el cual se hace referencia a las partes A y B del Código de Formación STCW, debería incluirse en un artículo dentro de la presente Directiva; en aras de una mayor claridad, podría incluirse tal vez en el artículo 1.

(1) Traducción no oficial por carecerse de la versión española del Convenio STCW revisado.

(2) DO nº C 47 de 19. 2. 1996, p. 27.

Bruselas, el 23 de abril de 1997.

*El Presidente*  
*del Comité Económico y Social*  
Tom JENKINS



**Dictamen del Comité Económico y Social sobre el «Séptimo informe anual sobre los Fondos estructurales 1995»**

(97/C 206/08)

El 29 de noviembre 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 «Séptimo informe anual sobre los Fondos estructurales 1995».

La Sección de Desarrollo Regional, Ordenación del Territorio y Urbanismo, encargada de preparar los trabajos en este asunto, aprobó su Dictamen el 11 de abril de 1997 (Ponente: Sr. Simpson).

En su 345º Pleno (sesión del 23 de abril de 1997), el Comité Económico y Social ha aprobado por 123 votos a favor, 2 en contra y 5 abstenciones el presente Dictamen.

**1. Introducción**

1.1. El Reglamento del Consejo (CEE) 2081/93 establece los cometidos de los Fondos estructurales, clasifica sus objetivos y define las actividades subvencionables por cada uno de los Fondos. El artículo 16 del Reglamento solicita a la Comisión que presente un informe al Parlamento Europeo, el Consejo y el CES, antes del 1 de noviembre de cada año, sobre la aplicación del Reglamento del año anterior. Dicho informe debe, en particular, analizar con detalle el progreso realizado para lograr los objetivos de los Fondos estructurales y para concentrar las ayudas con arreglo a lo dispuesto en el Reglamento.

1.2. El documento COM(96) 502 final constituye el Séptimo Informe Anual sobre los Fondos estructurales y analiza las operaciones llevadas a cabo en 1995.

1.3. Asimismo, en el artículo 16 se dispone que la Comisión presente un informe trienal al Parlamento, al Consejo y al CES en el que se analicen con detalle los progresos realizados en aras de la cohesión económica y social y la contribución de los Fondos y otros instrumentos financieros comunitarios, junto con las propuestas para el desarrollo de las operaciones y políticas comunitarias en materia de cohesión económica y social. El primer Informe trienal fue presentado por la Comisión el 6 de noviembre de 1996<sup>(1)</sup>, y constituye la base de otro Dictamen.

1.4. Por consiguiente, el presente Dictamen evalúa principalmente el valor añadido que aporta el Séptimo Informe Anual sobre los Fondos estructurales, y no toma en consideración los temas más amplios que figuran en el informe más extenso sobre la cohesión económica y social. No obstante, en determinados puntos, el Comité ha reconocido la información adicional aportada en el Informe sobre la Cohesión Económica y Social y, sin duda alguna, en el Informe Anual del Tribunal de Cuentas relativo al ejercicio 1995, en el que se analiza en profundidad la aplicación de los Fondos estructurales.

**2. Contexto del Informe**

2.1. La principal reforma de los Fondos estructurales llevada a cabo en 1988 introdujo cuatro principios clave para orientar la operación de los Fondos, a saber:

— concentración — de recursos en objetivos prioritarios definidos y en zonas geográficas específicas;

— cooperación — con una mayor colaboración entre la Comisión y las autoridades competentes a nivel nacional, regional y local. En 1994, esta cooperación se extendió a las autoridades u órganos competentes —incluyendo, en el marco de la legislación nacional y de las actuales prácticas de cada Estado miembro, al interlocutor económico y social designado por el Estado miembro;

— programación — en términos del período de tiempo abarcado, las posibilidades de ayuda y la selección de medidas específicas apropiadas para cada zona subvencionable mediante el Marco Comunitario de Apoyo (MCA) o el Documento único de Programación (DOCUP), y

— adicionalidad — para garantizar que la financiación a cargo de los Fondos estructurales no se utiliza para sustituir la ayuda estructural de carácter nacional, se solicitó a los Estados miembros que mantuviesen, en el territorio afectado, su gasto público estructural o comparable al menos al mismo nivel que en el anterior período de programación y que proporcionasen la información requerida para comprobar que se tiene en cuenta el principio de adicionalidad.

2.2. Estos principios se mantuvieron e intensificaron en la revisión de las normativas de los Fondos estructurales llevada a cabo en 1993, por la que se ampliaba el concepto de cooperación a los interlocutores económicos y sociales (sujeto a las prácticas de determinados Estados miembros). Se hizo especial énfasis en el impacto medioambiental de los Fondos estructurales y se incluyó un nuevo mapa de las regiones beneficiarias de cada uno de los objetivos de los Fondos estructurales. Asimismo, el Acta de Adhesión de los nuevos Estados miembros

(<sup>1</sup>) Doc. COM(96) 542 final.

añadió un sexto objetivo a los Fondos estructurales, para fomentar el desarrollo y el ajuste estructural de las regiones con una densidad demográfica sumamente baja.

2.3. Se instó a los Estados miembros a que presentasen, antes de junio de 1994, propuestas sobre un plan de desarrollo para cada región u objetivo subvencionable, que abarcase el período de 1994-1999. Del mismo modo, se tenían que presentar propuestas destinadas a tomar medidas de acuerdo con cada una de las iniciativas comunitarias, en el mismo período de tiempo.

2.4. Como resultado, la Comisión recibió 700 propuestas en 1994, por lo que en 1995 se dedicó principalmente al estudio y aprobación de los planes presentados. Así pues, el Informe sobre dicho período destaca por dos aspectos: el estudio y la aprobación de dichos planes. A medida que evolucionen los MCA y los DOCUP, se espera que el informe profundice cada vez más tanto en la evaluación del impacto de los Fondos estructurales en regiones concretas y en la Unión Europea, como en temas relacionados con su futuro desarrollo.

2.5. Los Fondos estructurales siguen siendo el principal instrumento presupuestario mediante el que la Unión Europea colabora en favor del desarrollo económico y social de las regiones menos desarrolladas de la misma. Del presupuesto global de la UE de 1995 (71,0 millardos de ecus), se asignaron 22,3 millardos de ecus a los Fondos estructurales, y 2,2 millardos de ecus al Fondo de Cohesión (véase el cuadro 1 del anexo).

### 3. Respuesta al Informe

#### 3.1. General

3.1.1. Se acoge favorablemente el Informe. El informe incluye una evaluación detallada y minuciosa de la aplicación de los Fondos estructurales en 1995.

3.1.2. El volumen del Informe sobrepasa las 330 páginas y contiene unos 170 cuadros, incluidos los que figuran en el anexo, por lo que el Informe resulta muy complejo. Se ha intentado presentar un resumen en la introducción del mismo.

3.1.3. Dada la complejidad del Informe, es evidente que el CES no puede examinar todos sus aspectos. En el presente Dictamen, el Comité se concentra en el grado de realización de los principios en los que se basa la reforma de los Fondos estructurales y en un reducido número de asuntos de enorme importancia.

3.1.4. En el Informe se reconoce la influencia de anteriores dictámenes del CES relacionados con los Fondos estructurales y, en particular, los relacionados con la ordenación del territorio, la cooperación interregional y el futuro de la cohesión de cara a la futura ampliación.

3.1.5. En líneas generales, el Comité acoge favorablemente el Informe y felicita a la Comisión por el carácter exhaustivo del mismo. En este contexto de la favorable acogida del Informe por parte del Comité se han de interpretar los comentarios y las sugerencias que se formulan en el presente Dictamen.

#### 3.2. Concentración

3.2.1. Este principio prevé la concentración de las intervenciones en algunos objetivos y zonas beneficiarias, así como en los problemas más graves y en varios temas de gran importancia para la UE.

3.2.2. En la práctica, las principales decisiones sobre la concentración se tomaron en 1994, con la determinación de las zonas beneficiarias de los Fondos estructurales y de los créditos financieros indicativos destinados a cada zona. No obstante, la Comisión ha respetado este principio, concentrando sus esfuerzos prioritarios en las propuestas destinadas a las zonas del objetivo nº 1.

3.2.3. Cabe señalar que el Tribunal de Cuentas, en su Informe Anual relativo al ejercicio 1995, consideraba que el principio de concentración no había sido debidamente respetado. Dicho Tribunal dedujo que, dado que más de la mitad de la población comunitaria se podía beneficiar de algún modo de los Fondos estructurales, las medidas de ayudas comunitarias están, hasta cierto punto, diseminadas por numerosas zonas subvencionables<sup>(1)</sup>. El primer Informe sobre la cohesión económica y social también concluye que el principio de concentración no se respetó debidamente al establecer los parámetros para el período 1994-1999.

3.2.4. El Comité tiene sus reservas con respecto al uso de una medición del PIB per capita como el único determinante de la situación económica y social de las regiones, en particular debido al problema de transferencias interregionales. Considera que la Comisión debería estudiar medidas adicionales para sustituir o complementar el uso del PIB per capita. No obstante, en el contexto, del presente Informe, la Comisión debería haber incluido la asignación por habitante de los Fondos estructurales concedida a cada región que se beneficia de los objetivos nº 1, 2 ó 5, en relación con el nivel de PIB per capita en la región, como primera aproximación a la medida del grado de concentración de los créditos financieros en las zonas menos favorecidas de la Comunidad.

3.2.5. Los datos proporcionados por el Informe anual de 1995 del Tribunal de Cuentas permite que se analice esta relación con respecto a las regiones incluidas en el objetivo nº 1. Los resultados figuran en el gráfico del

(1) Los datos del cuadro están tomados del cuadro 5.3 del informe del Tribunal de Cuentas (citado anteriormente). Las cifras del PIB son las de 1993 y han sido normalizadas con arreglo al poder adquisitivo sobre la base de UE (15) = 100. Los datos relativos la ayuda por habitante están calculadas en ecus/habitante (sobre la base de las cifras de población de 1990, con la media de las regiones del objetivo 1 igual a 100).

anexo y se observa que, en general, las regiones con un bajo índice de PIB por habitante han recibido más fondos que otras regiones. Pero aún así, la relación es relativamente débil, y existen numerosas excepciones importantes a dicha relación <sup>(1)</sup>.

3.2.6. Otro aspecto de la concentración es el uso de los distintos Fondos (FEDER, FSE, FEOGA e IFOP) para abordar los problemas de desarrollo de las regiones de un modo integrado y programado. En este contexto, resulta decepcionante observar que tan sólo 31 de las operaciones del objetivo nº 1 aprobadas en 1995 (19 % del total) incluían a tres de los Fondos estructurales y que sólo 12 (7 %) incluían a los cuatro tipos de Fondos.

### 3.3. Programación

3.3.1. En una gran parte del Informe se analiza el proceso de programación de las intervenciones de los Fondos estructurales en cada región.

3.3.2. En total, en 1994 se aprobaron más de 700 programas de los Fondos estructurales. La principal conclusión del Informe de 1995, apoyada por la Comisión, es que los procedimientos corren el riesgo de ser excesivamente, complejos y burocráticos.

3.3.3. En el primer Informe sobre la cohesión económica y social se debaten las repercusiones que ejercerán en la futura política de los Fondos estructurales la congestión de los sistemas debido a los numerosos Programas presentados durante el período 1994/95. El Comité tendrá en cuenta las repercusiones de dicha experiencia en las próximas rondas de los Fondos estructurales. Asimismo, acoge favorablemente las medidas tomadas por la Comisión para afrontar los problemas, simplificando los procedimientos de los programas y preparando satisfactoriamente y con suficiente antelación el proceso mediante la formación y la asignación de los recursos adecuados tanto en las regiones como en las propias instituciones comunitarias.

### 3.4. Adicionalidad

3.4.1. Se ha de verificar la adicionalidad mediante la información proporcionada por los Estados miembros para cada objetivo y programa. En el caso de un Estado miembro que esté incluido en más de un objetivo, puede resultar muy complejo dado que, en algunos Estados miembros las zonas incluidas en algunas intervenciones de los Fondos estructurales no coinciden con las estructuras financieras regionales. Se ha de cumplir un requisito: las intervenciones estructurales en las zonas beneficiarias de cada Estado miembro no podrán ser inferiores al nivel registrado en el anterior período de programación (sujeto a numerosas advertencias relativas a los gastos extras, la privatización, los efectos cíclicos, etc.)

3.4.2. El Informe expone que, en el caso de los objetivos nº 1 y nº 2, se ha completado el proceso de verificación de la adicionalidad del período 1989-1993 (la anterior ronda de los Fondos estructurales), y que:

- se verificó la adicionalidad en cinco Estados miembros,
- fue imposible efectuar la verificación en tres Estados miembros, dado que los datos eran incompletos, y
- fue imposible efectuar la verificación en cuatro Estados miembros debido a la ausencia total de datos.

3.4.3. En el período 1989-1993, para los objetivos nº 3 y nº 4, el principio de la adicionalidad pudo verificarse en el caso de cuatro Estados miembros, mientras que en dos de ellos la verificación fue dudosa y, en cinco, imposible. El objetivo nº 5b) es el único en que puede afirmarse que la adicionalidad ha sido respetada en todos los Estados miembros durante el período 1989-1993.

3.4.4. La evaluación de la adicionalidad en relación con las operaciones actuales de los Fondos estructurales sólo se aplicó al objetivo nº 1 en 1995, aunque los resultados obtenidos fueron «limitados» ya que sólo un Estado miembro cumplió el principio y las disposiciones de verificación.

3.4.5. Es evidente que el sistema de verificación de la adicionalidad no funciona correctamente, debido en parte a la complejidad de los temas y, en parte, a la falta de cooperación de determinados Estados miembros. Éste es un aspecto muy preocupante. Los complejos procedimientos administrativos y de programación de los Fondos estructurales se pueden justificar únicamente si los Fondos ejercen un impacto realmente adicional en las regiones y en los temas identificados. Si no se puede verificar dicho impacto adicional, la programación y los requisitos administrativos pueden resultar un estorbo para el desarrollo de las regiones menos prósperas de la Comunidad, en lugar de una respuesta a sus necesidades. El Comité acoge favorablemente las medidas que se requieren de la Comisión para verificar la adicionalidad y subrayar que los acuerdos viables para dicha verificación constituirán un importante componente de los futuros acuerdos para los Fondos estructurales.

### 3.5. Cooperación

3.5.1. La cooperación es el cuarto principio en el que se basa la reforma de los Fondos estructurales. El concepto de cooperación se extendió en 1993 desde los entes regionales y locales hasta los interlocutores económicos y sociales, si bien esta extensión dependía de las normas y prácticas de cada Estado miembro.

3.5.2. En el Informe se observa que, en la actualidad, los acuerdos de cooperación con las autoridades regionales están más desarrollados, pero son menos satisfactorios a nivel local. Asimismo, se observa una tendencia hacia una mayor participación de los interlocutores económicos y sociales, aunque reconoce que la situación varía sumamente de un Estado miembro a otro: «la falta total de asociación en algunos Estados miembros

<sup>(1)</sup> Punto 2.1 del Séptimo Informe Anual.

contrasta con la verdadera asociación a la toma de decisiones que se da en otros, pasando por una representación indirecta o por un simple procedimiento de información». Asimismo, en el Informe se hace referencia a la complejidad y dificultad de muchos de los acuerdos de seguimiento a nivel regional, así como a la necesidad de desarrollar procedimientos más adecuados «a fin de no recargar los procedimientos con estructuras de cooperación cada vez más complejas.»

3.5.3. El Comité aplaude los esfuerzos realizados por la Comisión para difundir la práctica de la cooperación en el ámbito de los Fondos estructurales, si bien observa que la Comisión carece de poder para insistir en estructuras de cooperación adecuadas donde éstas no se ajustarian a los procedimientos de los Estados miembros. Este tema revestirá gran importancia en la próxima ronda de los Fondos estructurales, dado que aumentará la contribución de los interlocutores económicos y sociales destinada a intensificar la cohesión. El Comité insta a la Comisión a que informe con mayor precisión sobre la situación actual de la cooperación local en los siguientes informes anuales sobre los Fondos estructurales, para que el Comité pueda emitir un juicio más completo sobre el verdadero alcance y naturaleza del papel desempeñado por el conjunto de los interlocutores económicos y sociales en cada Estado miembro.

3.5.4. Tanto la existencia de una cooperación como la calidad de ésta son factores muy importantes. El Comité Económico y Social es consciente de que puede que los entes locales y regionales vinculados a una estructura de cooperación no tengan un régimen de independencia real del gobierno central (debido, en parte, a las relaciones financieras), por lo que puede que no representen exactamente la totalidad de opiniones de sus zonas. La verdadera prueba es saber hasta qué punto se toma en consideración a los interlocutores económicos y sociales en su conjunto a nivel nacional y local y hasta qué punto éstos influyen a la hora de determinar las prioridades estratégicas de los Fondos estructurales y las decisiones diarias sobre su aplicación.

3.5.5. El Comité insta a la Comisión a que se siga esforzando por ampliar el proceso de cooperación económica y social en todos los Estados miembros. Para ello se podrían tomar medidas destinadas a mejorar la capacidad técnica de los interlocutores económicos y sociales con vistas a que puedan satisfacer con mayor eficacia tanto la demanda de aportaciones y opiniones como las demás relacionadas con su papel. No obstante, el Comité reconoce que la Comisión carece de poder para insistir en los acuerdos de representación de los interlocutores económicos y sociales, por lo que concluye que es responsabilidad de los Estados miembros desarrollar y aplicar estructuras adecuadas y eficaces para que los interlocutores económicos y sociales participen en el reparto de los Fondos estructurales.

### 3.6. Evaluación y seguimiento

3.6.1. En 1995, las principales actividades relacionadas con la evaluación y el seguimiento eran las siguientes:

— la creación de comités de seguimiento,

- la publicación de una «Guía común para el seguimiento y las evaluaciones intermedias», y
- el inicio del proceso de evaluación intermedia de los MCA, DOCUP y de las iniciativas comunitarias.

3.6.2. En lo referente a la creación de comités de seguimiento, los comentarios efectuados en el punto anterior respecto al principio de cooperación subrayan la importancia de que se lleve a cabo un seguimiento abierto y transparente con la participación real de los interlocutores económicos y sociales. El Comité ha observado que el papel de los comités de seguimiento va más allá del seguimiento financiero de los Fondos estructurales y que, por consiguiente, los interlocutores económicos y sociales desempeñan un papel especialmente importante al proporcionar y evaluar datos cualitativos sobre el progreso de las intervenciones en materia de Fondos estructurales. Para que dicho papel se desempeñe de manera eficaz, se ha de dotar a los interlocutores económicos y sociales de suficiente capacidad técnica para que puedan cumplir las tareas que se les han asignado, así como de proporcionarles suficiente información que les permita emitir juicios documentados.

3.6.3. Se acoge favorablemente la publicación de la «Guía común». Esta ofrece un marco en el que se puede seguir la evolución de los Fondos estructurales. Ahora bien, es de lamentar que la Guía se publicó tras la elaboración de los MCA, los DOCUP y sus recomendaciones, por lo que se han de añadir a los sistemas de seguimiento existentes. Hubiera sido preferible publicar la «Guía común» antes de comenzar el proceso de desarrollo de los MCA y los DOCUP para que sus recomendaciones se pudieran haber incluido en las propuestas de los Estados miembros y en los planes acordados.

3.6.4. El proceso de evaluación intermedia es muy importante. Existe el peligro de que obstaculice de nuevo el sistema administrativo, ya que se revisan más de 700 PO (Programa Operativo), DOCUP e iniciativas comunitarias y, si procede, se vuelven a negociar y formular a la luz de la experiencia o un cambio del entorno. El Informe observa que el proceso de revisión intermedia ha de finalizar en 1996, si bien ha comenzado a un ritmo lento. El CES desea estudiar el resultado de dicha revisión intermedia con detalle, tomando en consideración el Informe Anual sobre los Fondos estructurales de 1996 e insta a la Comisión a que subraye en dicho Informe Anual el grado de participación de los interlocutores económicos y sociales en el proceso de revisión intermedia de cada Estado miembro.

### 3.7. El medio ambiente

3.7.1. Como reconocimiento de la importancia concedida por el Reglamento de los Fondos estructurales al medio ambiente, el Informe hace especial hincapié en el medio ambiente y cita, a lo largo de todo el documento, numerosos ejemplos sobre aspectos medioambientales de la aplicación de los Fondos estructurales. En el Informe se observa que el modo en que se ha tomado en

consideración el medio ambiente en la planificación de las intervenciones de los Fondos estructurales para el período de 1994-1999 ha mejorado considerablemente.

3.7.2. Se acoge de buen grado el mayor énfasis dado al medio ambiente en los Fondos estructurales y el Informe Anual. Los distintos ejemplos que figuran en el Informe reflejan que al medio ambiente se le concede especial prioridad entre las actividades de los Fondos estructurales llevadas a cabo en la Comunidad. No obstante, el Informe contiene escasa información sobre el impacto ambiental global de los Fondos estructurales en regiones individuales, por objetivo o a nivel comunitario. En futuros informes, se debería desarrollar un marco para registrar el impacto medioambiental de los Fondos estructurales de acuerdo con numerosos criterios, incluido cualquier indicador de funcionamiento disponible.

3.7.3. Dicho proceso se debería beneficiar de determinados objetivos medioambientales en los MCA y DOCUP, si bien cabe señalar que en la mayoría de los casos estos objetivos no se lograrán hasta que finalice el período de programación debido a los extensos plazos de los proyectos de infraestructura. La Comisión puede desear que se tomen en consideración determinados estudios piloto con vistas a determinar los distintos impactos medioambientales de los Fondos en diferentes regiones comunitarias.

#### 3.8. *Los Fondos estructurales, el empleo y otras políticas comunitarias*

3.8.1. En el Informe se analizan minuciosamente las relaciones entre los Fondos estructurales y otras políticas comunitarias. En 1995 (y 1996), numerosos debates giraron en torno a la relación entre los Fondos estructurales y la creación de puestos de trabajo adicionales. El Informe hace especial hincapié en que los Fondos estructurales ya están lo suficientemente centrados en la creación de empleo, en la formación y el reciclaje, así como en abordar la exclusión social y la exclusión del mercado laboral. En 1995 y 1996 se desarrollaron numerosas propuestas para que los Fondos estructurales se concentraran, aún más en estos asuntos. El CES desearía tener en cuenta los resultados de la consulta sobre estos temas, que serían consideraciones importantes a tener en cuenta en la evaluación intermedia de las actividades de los Fondos estructurales y que deberían, a su vez, constituir una base sólida para el próximo Informe anual sobre los Fondos estructurales.

3.8.2. El CES acoge favorablemente la dimensión extra que se ha dado al Informe, en el que también se hace referencia al grado de conformidad con una serie de otras políticas y prioridades comunitarias.

#### 4. Conclusión

4.1. El Comité felicita a la Comisión por la elaboración de un buen Informe, en el que se ofrece una amplia visión de la aplicación de los Fondos estructurales en 1995 y por el que se permite que se lleve a cabo una evaluación previa sobre en qué grado se respetan los principios en los que se basa la reforma de los Fondos estructurales.

4.2. El Informe se ha de tomar en consideración en el contexto del Primer Informe sobre la cohesión económica y social, que es objeto de otro Dictamen. Dicho Informe incluye una primera consideración del papel de los Fondos estructurales después de 1999, tema que será de notable interés para el Comité.

4.3. A medida que se avance en el período de programación de 1994-1999, se espera que los informes anuales sobre los Fondos estructurales dejen de centrarse progresivamente en el proceso y el cumplimiento para ocuparse más de la evaluación de los impactos reales y las opciones de desarrollo.

4.4. Se han de reconsiderar y reformar los procedimientos de desarrollo y aprobación de los planes para el uso de los Fondos estructurales. Este Informe refleja que en 1995 los sistemas administrativos se bloquearon por completo al tenerse que aprobar varios cientos de PO (programas operativos), DOCUP e iniciativas comunitarias. Estos procedimientos eran onerosos, caros y provocaron notables retrasos. Sigue siendo urgente que se reformen antes de que se presente un nuevo conjunto de programas de Fondos estructurales en 1999. Cuando se formulen las nuevas políticas en materia de Fondos estructurales, se deberán asignar importantes recursos y suficiente tiempo a la preparación y formación para el proceso de desarrollo de programas en las regiones y a su consideración y aprobación por parte de las instituciones comunitarias.

4.5. El CES desea examinar, en el ámbito del próximo Informe Anual, el resultado del actual debate sobre la relación entre los Fondos estructurales y la creación de empleo. Este tema será también un importante aspecto a tener en cuenta en la revisión intermedia de las actividades de los Fondos estructurales.

4.6. El Comité reconoce que la preparación del Informe Anual sobre los Fondos estructurales supone una tarea considerable y felicita a la Comisión por el Informe de 1995. El Comité insta a la Comisión a que, en la preparación del Informe de 1996, tome en especial consideración los siguientes aspectos:

- el papel de los interlocutores económicos y sociales en la aplicación de los Fondos estructurales en cada Estado miembro: el CES desea disponer de información más completa y crítica que le permita emitir un juicio documentado sobre la situación, papel y efecto concretos de los interlocutores económicos y sociales;
- en este contexto, se debería hacer hincapié en la capacidad técnica de los interlocutores para desempeñar los papeles que se les han asignado y en las medidas que pueden tomarse para aumentar dicha capacidad cuando se considere necesario;

- asimismo, el Comité desea examinar el papel de los interlocutores económicos y sociales con vistas a las evaluaciones intermedias que se llevarán a cabo en cada Estado miembro;
- en el Informe se deberían tomar en consideración medidas alternativas de las condiciones socioeconómicas de las regiones (y los Estados miembros más desfavorecidos) para completar la actual dependencia del PIB per capita;
- el Comité insta a la Comisión a que el Informe de 1996 incluya datos sobre estudios piloto, con vistas a que se puedan determinar los efectos específicos de los Fondos estructurales una vez aplicados a proyectos medioambientales en distintas regiones; y
- el Comité acoge favorablemente los esfuerzos realizados por la Comisión para garantizar un mayor progreso en la evaluación de la «adicionalidad» en relación con las intervenciones de los Fondos

estructurales, e insta a los Estados miembros a que cooperen plenamente con la Comisión en este importante medio de comprobar la efectividad de los Fondos en el logro de sus objetivos.

4.7. El Comité acoge favorablemente el modo en que la Comisión, en su Informe, ha subrayado el papel de los nuevos Estados miembros y su uso de los Fondos estructurales tras la ampliación. Esto será especialmente importante para los nuevos Estados miembros a la hora de evaluar su posición en relación con el futuro uso de los Fondos.

4.8. El Comité espera que la Comisión tenga en cuenta los diversos comentarios formulados en el presente Dictamen, tanto en lo relativo a la aplicación de los Fondos estructurales como a la preparación del Informe anual de 1996 y de años posteriores. Asimismo, el Comité manifiesta su deseo de que la Comisión presente el Informe sobre los Fondos estructurales relativo a 1996 lo antes posible y, en cualquier caso, antes de lo que presentó el de 1995.

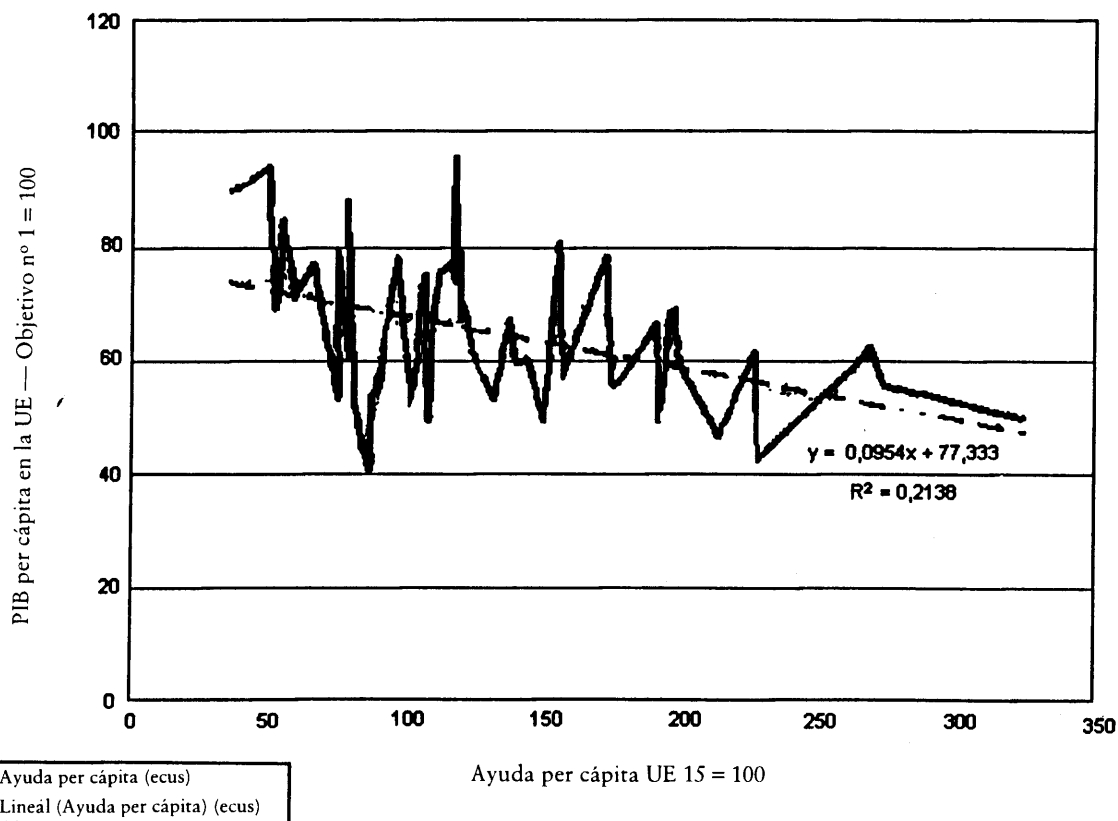
Bruselas, el 23 de abril de 1997.

*El Presidente*  
*del Comité Económico y Social*  
Tom JENKINS

## ANEXO I

Gráfico en el que se muestra la relación existente entre el PIB per cápita y la ayuda per cápita de los Fondos estructurales en las zonas del Objetivo nº 1

Comparación entre las ayudas per cápita y el PIB per cápita — Regiones del Objetivo nº 1



## ANEXO II

Los Fondos estructurales en el presupuesto comunitario <sup>(1)</sup>

Compromisos reales, 1995

Total del presupuesto de la UE (Parte B)	mecu	%
	71 015	100
Operaciones estructurales	24 793	35
de las cuales:		
Fondos estructurales	22 270	31
Fondos de Cohesión	2 152	3
Orientación FEOGA	177	0,3
Garantía FEOGA	34 503	49

<sup>(1)</sup> En los datos mencionados no se incluyen todos los gastos sobre las operaciones estructurales.

Fuente: Presupuesto general de 1997, DO nº L 44 de 14. 2. 1997, p. 357 y sig.

**Dictamen del Comité Económico y Social sobre la «Comunicación de la Comisión — Energía para el futuro: fuentes de energía renovables — Libro Verde para una estrategia comunitaria»**

(97/C 206/09)

El 26 de noviembre 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 mencionada.

La Sección de Energía, Asuntos Nucleares e Investigación, encargada de preparar los trabajos en este asunto, aprobó su dictamen el 2 de abril de 1997 (Ponente: Sr. Morgan).

En su 345º Pleno (sesión del 24 de abril de 1997), el Comité Económico y Social ha aprobado por 40 votos a favor, 1 voto en contra y 1 abstención el presente Dictamen.

## 1. Introducción

1.1. El Comité Económico y Social acoge favorablemente el Libro Verde. En sus dos dictámenes sobre La política energética comunitaria <sup>(1)</sup>, y el Libro Verde «Por una política energética de la Unión Europea» <sup>(2)</sup>, el CES ya formuló sus opiniones respecto a la importancia estratégica del sector de las fuentes de energía renovables.

1.2. El Libro Verde consta de dos partes:

- en los cinco primeros capítulos se presentan la situación y las ventajas de las fuentes de energía renovables y los obstáculos a un uso más extendido de las mismas en el mercado;
- en el sexto y último capítulo se expone la estrategia de la Comisión dirigida a aumentar la proporción de las fuentes de energía renovables y se plantean las preguntas estratégicas a las que se insta al CES a responder.

1.3. El presente dictamen se divide en tres partes:

- en el punto 2 se presenta la posición de la Comisión y se da la opinión del CES sobre los principales puntos;
- en el punto 3 se contesta a las preguntas estratégicas de la Comisión;
- el punto 4 contiene el resumen y las conclusiones.

## 2. Posición de la Comisión

### 2.1. Antecedentes

2.1.1. La situación actual de la Unión Europea en el ámbito de la energía requiere una gestión eficaz de todos

los recursos disponibles con el fin de alcanzar los objetivos comunitarios. Una combinación de combustibles equilibrada, en la que todas las fuentes de energía adecuadas desempeñan el papel que les corresponde, es fundamental para apoyar un crecimiento económico sostenible. Las fuentes de energía renovables son actualmente objeto de una explotación irregular e insuficiente en la Unión Europea.

2.1.2. Las energías renovables son formas de energía no consumibles, en particular la energía hidroeléctrica, eólica y solar (tanto térmica como fotovoltaica), la biomasa y la energía geotérmica. Los residuos urbanos y otros residuos orgánicos, aunque consumibles, también suelen clasificarse como fuentes de energía renovables. La lista de energías renovables incluye además una serie de tecnologías aún en vías de experimentación o de demostración de su viabilidad económica, como la energía de las olas, de las mareas y de rocas calientes y secas.

2.1.3. La promoción de las fuentes de energía renovables ha sido durante mucho tiempo un objetivo central de la política energética comunitaria, cuyos tres objetivos principales son el aumento de la competitividad, la seguridad de suministro y la protección del medio ambiente. La promoción de las fuentes de energía renovables se considera, entre otras políticas, un elemento importante en la consecución de estos objetivos.

2.1.4. Son varias las razones que justifican una estrategia en el ámbito de las fuentes de energía renovables:

2.1.4.1. En primer lugar, si no se establecen objetivos ni se elaboran políticas de apoyo, las fuentes de energía renovables no aportarán una contribución significativa al balance energético de la Comunidad.

2.1.4.2. Un marco estable a largo plazo para el desarrollo de las energías renovables, que abarque los aspectos políticos, legislativos, administrativos, económicos y comerciales, constituye la mayor prioridad para los agentes económicos implicados en el desarrollo de las energías renovables.

<sup>(1)</sup> DO nº C 393 de 31. 12. 1994.

<sup>(2)</sup> DO nº C 256 de 2. 10. 1995.



2.1.4.3. Europa es en buena medida el líder mundial en el sector de las tecnologías de las energías renovables.

2.1.4.4. Sólo podrá mantenerse y mejorarse una sólida posición competitiva en el mercado mundial gracias a un mercado interior de importancia y en crecimiento. Una estrategia claramente definida mantendrá y reforzará la posición de la industria de la Unión Europea en este sentido.

2.1.4.5. Una política de fomento de las energías renovables requerirá iniciativas generales que abarquen un amplio abanico de competencias comunitarias como la agricultura, asuntos exteriores, investigación y desarrollo tecnológico (demostración incluida), fiscalidad y política regional y ambiental.

2.1.5. El Libro Verde objeto de examen constituye el primer paso importante en el establecimiento de dicha estrategia en el ámbito de las fuentes de energía renovables. Incluye la filosofía política relativa a estas fuentes de energía y esboza los ámbitos en los que podrían llevarse a cabo nuevas iniciativas.

2.2. *La situación actual: «El potencial de las fuentes de energía renovables es objeto de una explotación irregular e insuficiente en la Unión Europea»*

2.2.1. El potencial técnico no explotado es particularmente significativo en lo que se refiere a la biomasa, incluidos los cultivos energéticos, la energía eólica y la solar.

2.2.2. Las grandes diferencias existentes entre Estados miembros obedecen en parte a las diferentes condiciones geográficas y climáticas. La estructura industrial y las políticas energéticas a nivel nacional desempeñan un papel importante. A modo de ejemplo de los resultados de los incentivos políticos positivos en el ámbito de las energías renovables, cabe señalar que el 70 % de la capacidad eólica total instalada en la UE se encuentra en Alemania y Dinamarca.

2.2.3. La hidroelectricidad a gran escala domina la actual combinación energética renovable.

2.2.4. La biomasa incluye los residuos de la agricultura y la silvicultura, los cultivos energéticos y los biocombustibles. Los residuos forestales constituyen en la actualidad el componente más importante, en particular los troceados de madera (incluidos los aglomerados manufacturados). No existe aún un mercado consolidado de cultivos energéticos. Los biocombustibles, principalmente aceite de colza y bioetanol, cuentan con un pequeño mercado en algunos Estados miembros.

2.2.5. La energía eólica es actualmente, en algunos Estados miembros, la fuente de producción de electricidad de mayor crecimiento.

2.2.6. La tecnología de calefacción térmica solar está desarrollada prácticamente en su totalidad. Es competitiva en comparación con la calefacción eléctrica, especialmente en las regiones meridionales de la UE. La energía solar fotovoltaica es la tecnología energética renovable más prestigiosa, aunque su coste sigue siendo considerablemente superior al de la electricidad generada a base de combustibles convencionales.

2.2.7. La energía generada a partir de residuos representa un recurso energético de creciente importancia. Se espera que las mejoras en la reutilización y el reciclado reduzcan los volúmenes de eliminación de residuos en el futuro.

2.2.8. La energía geotérmica representa una parte ínfima de la energía renovable en la UE.

2.2.9. En cuanto a la energía maremotriz y de las olas, encierra un potencial considerable.

2.2.10. Muchas tecnologías renovables requieren un escaso o nulo esfuerzo de I+D para ser competitivas. La clave para una mayor penetración de mercado es la superación de los obstáculos y las imperfecciones del mercado. Para estas tecnologías, entre las cuales cabe citar la solar pasiva, la biomasa, los residuos, la hidroelectricidad a pequeña escala, las turbinas eólicas terrestres y la geotérmica convencional, los principales incentivos políticos han de ser medidas de habilitación del mercado. La energía fotovoltaica, las granjas eólicas extracosteras y los cultivos energéticos requieren nuevos esfuerzos de I+D, con especial énfasis en la fase de demostración, mientras que las energías de las mareas, de las olas y de rocas calientes y secas necesitan una investigación de carácter más básico.

2.3. *Penetración de mercado — previsiones: «Las fuentes de energía renovables pueden aportar una importante contribución al consumo energético final de la UE»*

2.3.1. El documento «Energía europea de aquí al año 2020» presenta las más recientes previsiones energéticas a largo plazo publicadas por la Comisión. Con objeto de ilustrar los efectos potenciales de iniciativas políticas específicas en el ámbito de las fuentes de energía renovables, la Comisión ha realizado este ejercicio con el estudio TERES II, en el que se desarrollan diferentes hipótesis.

2.3.2. La última hipótesis elaborada en el marco de TERES II está basada en las «Políticas de mejores prácticas», según las cuales las políticas más efectivas hasta la fecha en el fomento del uso de las fuentes renovables se aplican a nivel de la UE. Cabe citar principalmente entre las mismas:

- programas gubernamentales centrados en la comercialización de las tecnologías energéticas renovables y la mejora de los sistemas de planificación local;
- un incremento de la I+D que conduzca a una reducción de costes del 20 %;

- un aumento del suelo disponible para cultivos energéticos en un 25 % y subvenciones a la retirada del 12 % de la tierra destinada a la producción de alimentos garantizadas hasta el año 2000, y
- la internalización de los costes externos de los ciclos de combustible tradicionales.

2.3.3. El volumen global de energía renovable con arreglo a los supuestos políticos incluidos en la hipótesis «Políticas de mejores prácticas» representa el 12,5 % del consumo interior bruto en el año 2010. Cabe comparar este porcentaje con los del 5 % en 1990 y 5,4 % en 1994. Si se reconoce que la proporción de la hidroelectricidad a gran escala quizás no tenga un gran potencial de crecimiento, se comprende el enorme desafío que representa la hipótesis «Políticas de mejores prácticas».

2.3.4. A menos que se establezcan incentivos específicos, no cabe esperar que se explote el gran potencial de la energía renovable.

2.4. *Ventajas de las fuentes de energía renovables: «Estas fuentes contribuyen al logro de los objetivos de la Comunidad en materia de política energética, la protección del medio ambiente, la creación de empleo y el desarrollo regional»*

2.4.1. La Comisión considera que un mayor uso de las fuentes de energía renovables, como consecuencia de una estrategia global, proporcionará una serie de ventajas para el sector de la energía y para la economía:

#### 2.4.2. Protección del medio ambiente

2.4.2.1. Son importantes los problemas ambientales directamente ligados al uso de combustibles fósiles que se han hecho patentes en los últimos años, en particular los problemas relacionados con las emisiones de CO<sub>2</sub> y el cambio climático. Un mayor uso de la energía nuclear no contribuye sino mínimamente a la resolución de estos problemas, dado que no son muchos los Estados miembros que han optado por este tipo de energía. La actual combinación energética global es incompatible con las necesidades a largo plazo del desarrollo sostenible.

#### 2.4.3. Seguridad de suministro

2.4.3.1. Las energías renovables son, por definición, no consumibles. Un mayor nivel de explotación de su potencial puede mejorar la seguridad del suministro.

#### 2.4.4. Competitividad

2.4.4.1. Existen sólidas razones para promover las energías renovables atendiendo al tercer objetivo de la política energética comunitaria, es decir, reforzar la competitividad general de la industria europea. El Libro

blanco de la Comisión sobre Crecimiento, competitividad y empleo sostiene que las tecnologías limpias son una clave para la prosperidad económica futura y que el actual sistema impositivo general no conduce a una óptima asignación de recursos. Sobre esta base, y ante la perspectiva de una futura internalización del coste externo, las energías renovables podrían aportar una poderosa contribución a un sistema energético europeo sostenible y competitivo.

2.4.4.2. Otro aspecto importante es el crecimiento potencial de la industria energética renovable europea. A escala mundial, el potencial de crecimiento del mercado energético renovable, en particular en los países en desarrollo, es impresionante y ha sido calculado en más de 1 700 billones de ecus en el año 2020. Para incrementar su cuota de mercado de exportación, es fundamental que la industria comunitaria pueda expandirse en sus mercados interiores.

#### 2.4.5. Desarrollo regional, cohesión económica y social y empleo

2.4.5.1. Las energías renovables son energías locales. La producción de calefacción y energía renovables y la instalación de centrales energéticas renovables son, en muchos casos, independientes de la existencia de una infraestructura. Muchas de las regiones menos desarrolladas cuentan con un buen potencial de recursos energéticos renovables. El fomento de las energías renovables es, pues, un elemento esencial de la política regional.

2.4.5.2. Brinda oportunidades de creación de empleo y desarrollo del sector de las PYME.

2.4.5.3. El turismo ofrece excelentes posibilidades para un uso más extendido de las fuentes de energía renovables, precisamente porque las regiones turísticas deben preservar su medio ambiente. En términos generales, un mayor uso de las fuentes de energía renovables puede ser una interesante alternativa a la producción de energía tradicional en las zonas turísticas.

2.5. *Problemas que han de afrontarse: Una serie de obstáculos impiden un uso más extendido de las energías renovables*

2.5.1. La limitada penetración en el mercado de las fuentes de energía renovables puede atribuirse en buena medida a la falta de voluntad política para suprimir los obstáculos a una mayor utilización de las energías renovables:

#### 2.5.2. Obstáculos ligados al coste

2.5.2.1. El coste derivado del despliegue de las energías renovables constituye un obstáculo fundamental a una mayor penetración de estas energías en el mercado. Una óptima introducción de las fuentes de energía

renovables puede depender de la internalización de los costes externos de las fuentes de energía no renovables. Los estudios muestran que las energías renovables tendrían una cuota de mercado mucho mayor, aun en el estado actual de las tecnologías, si, por ejemplo, el precio de los combustibles fósiles reflejara los costes totales de las externalidades, sobre todo el coste derivado de la protección del medio ambiente.

### 2.5.3. Obstáculos técnicos y no técnicos

2.5.3.1. La actitud de los financieros es negativa. Entre los principales obstáculos financieros comunes a la mayoría de los proyectos renovables cabe citar los prolongados períodos de amortización al nivel actual de precios. Sin indicaciones claras de la evolución a largo plazo, los inversores y las instituciones financieras son incapaces de tener una visión a largo plazo de los proyectos. Suelen sobrestimarse, por tanto, los riesgos (tanto técnicos como comerciales) percibidos por las instituciones financieras, los inversores, los compradores de equipo, los consumidores, etc.

2.5.3.2. La información, la sensibilización y la experiencia en relación con las energías renovables no están repartidas uniformemente en el conjunto de la UE.

2.5.3.3. Las actitudes negativas hacia las energías renovables están muy extendidas entre las compañías nacionales de producción de electricidad, particularmente en los monopolios.

2.5.3.4. La conexión a las redes de electricidad centralizadas plantea problemas tanto técnicos como económicos. Un problema de determinadas energías renovables conectadas a la red, especialmente la eólica y la solar, es la variabilidad de suministro diario y estacional.

2.5.3.5. En el sector del transporte, los biocombustibles requieren una infraestructura adecuada.

2.5.3.6. Los requisitos técnicos de las fuentes de energía renovables no conectadas a la red también crean obstáculos. La normativa en materia de edificación no suele tener en cuenta los requisitos específicos necesarios para las instalaciones de las fuentes de energía renovables. Las normas de calidad relativas al rendimiento técnico de los productos de consumo, como el calentamiento térmico solar del agua, aumentarán la confianza del público, que es fundamental para la comercialización a gran escala. La falta de armonización técnica crea graves obstáculos a los intercambios de tecnologías renovables.

2.5.3.7. Como los proyectos energéticos renovables suelen localizarse en zonas próximas a los recursos, donde no son frecuentes los proyectos energéticos, pueden enfrentarse a la oposición de los habitantes por razones de índole ambiental.

### 2.6. Opinión del CES sobre la posición de la Comisión

2.6.1. El CES acoge favorablemente el Libro Verde y apoya la afirmación según la cual la actual combinación global de energía es incompatible con un desarrollo sostenible. No obstante, aunque respalda globalmente la posición de la Comisión, el CES desea formular una serie de observaciones específicas:

2.6.2. Aunque Europa es en buena medida el líder mundial en el sector de las tecnologías de las energías renovables, los Estados Unidos, Japón e Israel están realizando considerables inversiones e investigaciones orientadas hacia el mercado. Las empresas estadounidenses tienen como claro objetivo el Tercer Mundo. Coincidimos con la Comisión en que la UE debería seguir siendo el líder mundial en el sector de las tecnologías de las energías renovables, pero no pensamos que la Unión pueda mantener su posición sin un programa como el que propone el Libro Verde. Son vitales, en particular, los programas de apoyo de las exportaciones de tecnologías de las energías renovables.

2.6.3. Aunque las hipótesis TERES II se han elaborado hasta el año 2020, el horizonte del Libro Verde acaba en el año 2010. Si bien comprendemos las dificultades que se plantean a la hora de elaborar previsiones económicas en relación con la energía renovable, consideramos que el programa de acción elaborado por la Comisión debería evaluarse a más largo plazo. Partiendo de la base de una contribución elevada para mediados del siglo XXI, se justifican la mayoría de las medidas propuestas en el Libro Verde para mejorar la penetración de estas tecnologías a corto plazo.

2.6.4. Las energías renovables deberían contribuir a fomentar un desarrollo sostenible. Cada tipo de producción y utilización de energía tiene un impacto sobre el medio ambiente. Los efectos de los diferentes tipos de energías renovables sobre el medio ambiente varían considerablemente, tanto en lo que respecta a su naturaleza como a su magnitud. Para contribuir a un desarrollo sostenible es preciso elaborar un balance medioambiental específico para cada tecnología de energía renovable. A la hora de evaluar las repercusiones medioambientales de cada tecnología renovable, es importante tener en cuenta el incremento del efecto invernadero. De esta forma, podría darse prioridad al fomento de las energías renovables cuyo balance medioambiental fuera especialmente positivo y que, en consecuencia, fueran capaces de ofrecer una alternativa energética más limpia a los combustibles fósiles.

2.6.5. El CES considera que la internalización de los costes externos es un ejercicio complejo. No es necesario proceder a un aumento global de los impuestos sobre la energía. Lo que sí se necesita para agilizar la penetración de las energías renovables en el mercado es un sistema de incentivos financieros. De forma general, estos incentivos deberían establecerse a nivel nacional, siempre y cuando no implicaran distorsiones en el mercado interior, pero también deberá tenerse en cuenta su coordinación dentro de la Unión, a fin de poder crear unas condiciones de mercado estables y previsibles para las empresas relacionadas con los productos y servicios energéticos, sus inversores y sus clientes.

2.6.6. La conexión a las redes de electricidad centralizadas plantea problemas tanto técnicos como económicos.

2.6.6.1. Actualmente estos problemas no son muy graves, debido a que por la escasa incidencia de la energía conectada a las redes procedente de fuentes renovables se puede integrar fácilmente en el margen de error normal. En cambio, no sería posible integrar unos volúmenes muy variables dentro de las prácticas actuales de programación de las redes. Ello significa que deberán desarrollarse paralelamente, por una parte, tecnologías avanzadas de almacenamiento de energía y, por otra, aplicaciones para la energía renovable en entornos autónomos. Las tecnologías avanzadas de almacenamiento son fundamentales para el desarrollo de las fuentes de energía renovable, por lo que cabría esperar su apoyo por el Quinto Programa Marco.

2.6.6.2. En países en desarrollo de clima templado, las fuentes de energía eólica y fotovoltaica ya son económicamente viables y pueden utilizarse con independencia de la red que debe construirse para suministrar la energía generada por combustibles fósiles. Por las razones mencionadas anteriormente, la energía renovable comercial no está aún económicamente explotada en los países en desarrollo con redes existentes. Ello significa que, a corto y medio plazo, también debería darse prioridad al fomento del mercado de la energía renovable en los países en desarrollo.

2.6.7. A fin de equilibrar el acento puesto en los países en desarrollo, como se menciona en el punto 2.6.6.2, la acción más eficaz a corto y medio plazo en el mundo desarrollado consistiría sin lugar a dudas en fomentar la eficiencia energética. Teóricamente, y en el estado actual de los conocimientos técnicos, las medidas de eficiencia energética son más rentables que cualquier fuente de energía renovable. Es necesario centrarse en la gestión de la demanda y, paralelamente, buscar nuevas fuentes de energía. El apoyo financiero a las medidas de eficiencia energética debería equilibrarse con inversiones en otras energías, al objeto de reflejar la reducción relativa de los combustibles fósiles realizable a corto y a medio plazo. Por ello, se aprueba la inclusión entre las prioridades propuestas para el Quinto Programa Marco de la gestión racional de la energía.

2.6.8. Otra de las razones para seguir fomentando el ahorro de energía es que aún falta mucho para que la energía renovable sea rentable. Aunque el coste de varias fuentes de energía renovables se aproxima al de la electricidad generada por combustibles fósiles, cabe esperar una mejora de la eficiencia de la energía generada por combustibles fósiles, para que siga bajando el precio de la electricidad generada por este tipo de combustible. La reducción del precio de los combustibles fósiles se está consiguiendo gracias a la tecnología, la introducción de nuevos combustibles (gas) y la reducción de los costes organizativos derivada de la introducción de la competitividad en la industria del suministro. En consecuencia, el precio de la energía renovable podría ser durante un tiempo un objetivo fluctuante, y el programa de I+D previsto para mejorar la tecnología en el sector de la energía renovable podría verse recortado para poder seguir manteniendo la mejora de la eficiencia de los combustibles fósiles.

2.6.9. El Libro Verde no presta suficiente atención a los consumidores.

2.6.9.1. Concretamente, en el caso de las fuentes de energía locales potencialmente no conectadas a la red, el desafío consiste en informar al público de lo que puede realizarse y suscitar su confianza en la fiabilidad y disponibilidad de la energía renovable. La instalación y puesta en funcionamiento de tejados con paneles solares o sistemas de calefacción para piscinas debería convertirse en algo tan corriente como la de un frigorífico. Una política de precios, unida a la concesión de incentivos financieros, debería ser suficiente para decidir a una primera serie de clientes a optar por estas energías. Cuando haya entrado un número suficiente de clientes en el mercado, éste podrá seguir creciendo con su propio impulso. Esto es lo que debería suceder si los programas de energía renovable se centran en clientes particulares y empresas.

2.6.9.2. De la misma manera que en varios países comunitarios se han creado agencias cuyo objetivo consiste en fomentar el ahorro de energía en el mercado, deberían tomarse medidas para fomentar la demanda de energía renovable. La función de estas agencias para la energía renovable consistiría en educar al público y a los comerciantes y profesiones intermediarias que desempeñan un papel fundamental, como los fontaneros, electricistas, constructores y arquitectos.

2.6.9.3. Otra forma de aumentar la demanda sería a través de programas en el sector de la contratación pública.

2.6.10. Una última observación sobre las tesis de la Comisión es que no se reconocen en ellas los problemas de escala en el sector de la energía renovable: los problemas crecen de forma exponencial a medida que aumentan los volúmenes. Sirvan de ejemplo el impacto de la variación de los volúmenes de electricidad sobre

la red, las repercusiones de los cultivos energéticos intensivos en amplias superficies agrícolas y el impacto de las explotaciones eólicas sobre el medio ambiente.

### 3. La estrategia de la Comisión

#### 3.1. Elementos de la estrategia

La estrategia de la Comisión consta de cuatro elementos:

3.1.1. El primer objetivo consiste en aumentar de forma clara, ambiciosa pero realista la contribución de la energía renovable en el balance energético de la Comunidad.

3.1.2. En segundo lugar, se propone fortalecer la cooperación entre Estados miembros en el ámbito de la energía renovable.

3.1.3. En tercer lugar, se sugiere reforzar las políticas comunitarias relacionadas con el desarrollo de las fuentes de energía renovables.

3.1.4. El cuarto elemento de la estrategia consiste en reforzar la evaluación y el control de los progresos realizados en la vía hacia la consecución de los objetivos.

#### 3.2. Objetivos

3.2.1. La Comisión considera que un objetivo para la contribución de las fuentes de energía renovables puede resultar un instrumento político útil y contribuir a orientar las acciones. La cuestión que se plantea es la conveniencia de fijar un nuevo objetivo indicativo comunitario para el año 2010 y, en caso afirmativo, a qué nivel. Algunos Estados miembros han fijado ya sus propios objetivos.

El CES considera que sería útil fijar un objetivo indicativo a nivel de la UE.

No obstante, muchas fuentes de energía renovables representan formas alternativas de generar electricidad, que es una energía cuyas aplicaciones en el transporte son limitadas, especialmente en el transporte aéreo, y para la cual los procesos industriales requieren una gran cantidad de calor de alta temperatura. Por lo tanto, se puede fijar un límite superior para los objetivos.

Sin embargo, aunque se podrían fijar objetivos para los Estados miembros, ello no tendría sentido porque (a) estos objetivos no serían vinculantes para los Estados miembros y (b) son muy grandes las diferencias entre Estados miembros en lo que respecta a las energías renovables.

Como se indica más adelante, defendemos la fijación de objetivos para las diferentes tecnologías relativas a la energía renovable. Esto sí tendría sentido, teniendo en cuenta (a) la evolución de cada tecnología, (b) la eficacia del apoyo de la UE y del Estado miembro, (c) la seguridad de suministro, (d) la competitividad internacional y (e),

si fuera necesario, podría evaluarse el éxito de las exportaciones de tecnología. El CES está de acuerdo con la Comisión en que «la incapacidad de incrementar la cuota de las energías renovables tendrá efectos adversos en otros objetivos políticos importantes, en particular la seguridad de suministro, la cohesión económica y social y, al menos a medio y largo plazo, la competitividad económica.»

3.2.2. La Comisión está recabando opiniones sobre la conveniencia de fijar un objetivo indicativo para la contribución de las fuentes de energía renovables al consumo energético interior bruto que vaya más allá del objetivo actual para el año 2005, sobre la base de que un objetivo ambicioso, aunque realista, para el año 2010 supondría un estímulo útil para la política y centraría la atención de los responsables de la toma de decisiones. El CES considera que sería útil fijar un objetivo de este tipo.

3.2.3. La Comisión considera que en esta fase crítica del desarrollo de las energías renovables es necesario un gran esfuerzo político proactivo para obtener resultados mensurables. Una duplicación de la contribución de las energías renovables al consumo energético interior bruto en el año 2010, equivalente aproximadamente al 12 %, podría constituir un objetivo ambicioso pero realista. Es éste un requisito mínimo si, tal como se prevé hasta el año 2020, se reduce la contribución de la energía nuclear.

3.2.3.1. Puesto que la cuota actual de las energías renovables, próxima al 6 %, incluye la hidroelectricidad a gran escala, cuyo potencial de desarrollo en la Unión Europea es limitado, la duplicación del nivel actual de producción de energía a partir de otras fuentes requeriría un incremento significativo del uso de otras energías renovables.

3.2.3.2. El cuadro 1 muestra el desarrollo de las diferentes tecnologías según la hipótesis de mejores prácticas del estudio TERES II. Indica el resultado esperado de una hipótesis basada en las «Políticas de mejores prácticas», con la que se alcanzaría una cuota global de penetración de energías renovables del 12,51 %.

3.2.3.3. En el cuadro 2 se compara la extrapolación al año 2010 de la hipótesis basada en las políticas actuales con la hipótesis de mejores prácticas. En la primera hipótesis, los Estados miembros mantendrían su apoyo de las energías renovables en sus niveles actuales, y no se adoptaría ninguna de las medidas adicionales contempladas en el Libro Verde. Para los dos resultados indicados en el cuadro 2, es evidente que las mejores prácticas no darían resultados muy diferentes de los obtenidos con una serie de tecnologías establecidas, como la hidroelectricidad a gran escala. Parece que las tecnologías señaladas con un (\*) darían buenos

resultados con las políticas actuales, pero mejores aún con las políticas de mejores prácticas. Las tecnologías señaladas con (\*\*) no parecen viables si se mantienen las políticas actuales y necesitarían el apoyo de las mejores prácticas para realizar progresos sostenibles. Se indica asimismo el resultado de las mejores prácticas para el año 2020 porque pone en evidencia el potencial de desarrollo ulterior de determinadas tecnologías, como la eólica, fotovoltaica, energía maremotriz, cultivos forestales, energía térmica solar y etanol/biodiesel.

3.2.3.4. Las tecnologías sin (\*) ni (\*\*) parecen tener una evolución razonable si se mantienen las políticas actuales. Aunque aún podría mejorarse su penetración, parece conveniente centrarse en las tecnologías que requieran un apoyo de las mejores prácticas. Conviene también señalar que las tecnologías basadas en los residuos (gas de vertedero, residuos urbanos, residuos industriales, residuos agrícolas y forestales) están directamente afectadas por la legislación medioambiental existente.

CUADRO 1

## Hipótesis «Políticas de mejores prácticas» — TERES II

Año	1995		2005		2010	
	Electricidad GWh	Calor Ktep	Electricidad GWh	Calor Ktep	Electricidad GWh	Calor Ktep
Viento	4 169	0	58 549	0	82 366	0
Hidroeléctrica a pequeña escala	34 314	0	49 703	0	60 701	0
Hidroeléctrica a gran escala	273 577	0	278 426	0	280 540	0
Fotovoltaica	49	0	7 091	0	12 213	0
Olas	0	0	0	0	0	0
Maremotriz	542	0	542	0	4 883	0
Electricidad geotérmica	4 405	0	10 850	0	10 850	0
Gas de vertedero	1 351	85	9 384	1 812	10 904	2 634
Residuos municipales	7 900	2 580	16 306	3 772	19 231	4 202
Residuos industriales	12 249	7 693	18 185	14 510	19 432	18 535
Residuos agrícolas	133	245	452	2 460	500	3 371
Cultivos forestales	772	546	28 342	20 270	42 939	25 666
Residuos forestales	2 753	20 829	3 736	26 214	4 387	27 986
Calor geotérmico	0	628	0	6 633	0	8 111
Térmica solar	0	287	1 095	3 356	3 504	5 089
Etanol / biodiesel	0	168	0	7 496	0	15 001
Total TER (tecnologías de energía renovable)	342 214	33 062	482 662	86 522	552 451	110 596
Unidades	Ktep		Ktep		Ktep	
Energía primaria TER	73 294		159 508		196 596	
Demanda de energía primaria	1 393 860		1 516 895		1 571 250	
% de contribución de las TER	5,26 %		10,52 %		12,51 %	

3.2.3.5. El logro del objetivo de penetración del 12 % para 2010 propuesto por la Comisión depende claramente del éxito de las principales tecnologías a nivel nacional. En lugar de centrar el objetivo en países, habría que hacerlo en tecnologías. De hecho, el logro de los objetivos

previstos para todas las tecnologías clave mencionadas en el cuadro 2 depende de un número reducido de países. No sería pues irrazonable determinar los países que, según las previsiones, serán los líderes para las tecnologías clave en el año 2010, como se indica en el cuadro 3.

3.2.3.6. En opinión del CES, el objetivo del 12 % puede representar un desafío, pero podrá alcanzarse si se consigue fomentar con éxito el crecimiento de cada tecnología. Un examen más detenido del cuadro 3 parece indicar que hay margen para aumentar el compromiso de algunos Estados miembros con relación a estas nuevas tecnologías, por ejemplo, la participación del Reino Unido en la energía eólica y la de Grecia en la energía solar.

3.2.4. Además de las opiniones relativas a un objetivo general para la penetración de las energías renovables, la

Comisión también está interesada en recabar opiniones sobre el establecimiento de subobjetivos para cada una de las fuentes renovables, así como para la contribución de los diferentes sectores, como la electricidad y la producción de calor. En cualquier caso, ha de quedar claro que todas las propuestas eventuales de objetivos serían metas a las que se aspira, sin ninguna fuerza jurídica.

El CES considera que convendría fijar subobjetivos, teniendo en cuenta en particular las observaciones formuladas en el punto 3.2.3.

CUADRO 2

## Tecnologías clave — TERES II

Tipo de energía	Políticas actuales 2010		Mejores prácticas 2010		Mejores prácticas 2020	
	Electricidad Energía GWh	Calor Ktep	Electricidad Energía GWh	Calor Ktep	Electricidad Energía GWh	Calor Ktep
Eólica**	28 861	0	82 366	0	106 363	0
Hidroeléctrica a pequeña escala*	52 957	0	60 701	0	65 418	0
Hidroeléctrica a gran escala	281 235	0	280 540	0	291 668	0
Fotovoltaica**	274	0	12 213	0	32 058	0
Olas	0	0	0	0	0	0
Maremotriz**	542	0	4 883	0	12 183	0
Eléctrica geotérmica	10 844	0	10 850	0	10 850	0
Vertederos	10 123	810	10 904	2 634	15 885	3 208
Residuos municipales	18 768	4 110	19 231	4 202	22 989	4 436
Residuos industriales*	15 918	9 166	19 432	18 535	20 746	20 511
Residuos agrícolas	413	1 316	500	3 371	658	3 892
Cultivos forestales**	4 837	7 419	42 939	25 666	52 556	27 202
Residuos forestales	3 111	24 703	4 387	27 986	6 014	28 445
Calor geotérmico*	0	- 1 919	0	8 111	0	8 633
Térmica solar**	0	586	3 504	5 089	10 950	7 417
Etanol/biodiesel**	0	1 750	0	15 001	0	22 497
Total TER	427 902	51 778	552 451	110 396	648 339	126 240
Unidades	Ktep		Ktep		Ktep	
Energía primaria TER	112 159		196 596		227 228	
Demanda de energía primaria	1 571 250		1 571 250		1 637 960	
% de contribución	7,14 %		12,51 %		13,87 %	

CUADRO 3

## Tecnologías clave/Países líderes — TERES II

Tecnología	Objetivo 2010		Países líderes <sup>(1)</sup>	Objetivo de rendimiento	
	GWh	Ktep		GWh	Ktep
Eólica	82 366	0	Alemania	21 115	0
			Francia	18 918	0
			Italia	8 966	0
			España	4 813	0
Fotovoltaica	12 213	0	Francia	3 568	0
			Alemania	2 747	0
			Austria	1 990	0
			Italia	1 709	0
Maremotriz	4 883	0	Reino Unido	3 755	0
			Francia	1 128	0
Cultivos forestales	42 939	25 666	España	11 088	2 406
			Francia	10 285	3 341
			Alemania	7 866	5 937
			Grecia	3 438	478
Térmica solar	3 504	5 089	España	1 807	2 511
			Italia	966	718
			Portugal	548	367
			Francia	0	739
Etanol/biodiesel	0	15 001	Francia	0	3 669
			Grecia	0	2 883
			Italia	0	2 157
			Reino Unido	0	2 022
			España	0	1 603

(<sup>1</sup>) No se ha facilitado ningún dato nacional para Suecia.

### 3.3. Fortalecimiento de la cooperación entre los Estados miembros

3.3.1. La Comisión considera que el logro del incremento significativo de la cuota de las energías renovables requiere el pleno compromiso de los Estados miembros a nivel nacional, regional y local. La cuestión que se plantea es cuáles deberían ser los puntos de referencia para la armonización de las iniciativas nacionales.

3.3.2. El CES considera que esta cuestión se ha tratado en la Propuesta de Decisión del Consejo relativa a la organización de la cooperación en torno a los objetivos energéticos acordados a nivel de la Comunidad. Ha emitido un dictamen separado sobre esta propuesta, en el que se respalda el propósito de la Comisión.

3.3.3. El CES destaca la necesidad de una cooperación entre los diferentes países, cuyas principales ventajas serían: (a) la creación de un mercado comunitario para cada tecnología, (b) la armonización de las normas y de los reglamentos entre los Estados miembros y los candidatos a la adhesión, y (c) la creación de infraestructuras comunes, por ejemplo para los nuevos combustibles y las nuevas fuentes de energía para el transporte por carretera.

### 3.4. Fortalecimiento de las políticas comunitarias

#### 3.4.1. Mercado interior

3.4.1.1. La creación de un mercado interior de la energía es una de las máximas prioridades de la Comunidad. La Comisión ha determinado una serie de medidas que pueden considerarse en este contexto:



### 3.4.1.2. Créditos a las energías renovables

Podría considerarse la idea de que un porcentaje determinado de las necesidades de un Estado miembro en materia de electricidad fuera cubierto por las energías renovables, y que se impondría a cada proveedor de electricidad con unas obligaciones individuales intercambiables a través de un sistema de «créditos para las energías renovables».

El CES considera que merece tenerse en cuenta esta propuesta, siempre y cuando cada Estado miembro tenga libertad para adoptar esta idea teniendo en cuenta su situación específica y sus objetivos propios en el ámbito de las energías renovables.

### 3.4.1.3. Internalización de costes y armonización fiscal

3.4.1.3.1. Según la Comisión, la armonización fiscal puede desempeñar un papel esencial en la garantía de un funcionamiento correcto del mercado interior y es de primordial importancia para acelerar la introducción de las energías renovables.

3.4.1.3.2. En opinión del CES, no sería conveniente aumentar los impuestos sobre el carbono aplicables a los carburantes destinados al transporte, porque el nivel impositivo de los precios de los combustibles es ya elevadísimo. Efectivamente, cuanto más elevado sea el impuesto con relación al precio del petróleo, mayor será el riesgo de que los países productores tiendan a aumentar los precios. Consideramos, por el contrario, que el acento debería ponerse en la eficiencia del combustible, en sistemas alternativos de energía y en futuras estrategias para el transporte.

3.4.1.3.3. En lo que respecta al coste de la energía, calefacción y luz generadas por el gas y la electricidad, no es necesario introducir impuestos sobre el carbono para apoyar el desarrollo de las tecnologías de energías renovables. El CES aboga por la concesión de incentivos fiscales a los productores y consumidores con el fin de fomentar un mayor uso de la energía renovable. Pensamos que no sería necesario establecer impuestos sobre la mayor parte de la energía producida para brindar la posibilidad de reducir los impuestos sobre el pequeño porcentaje de la energía procedente de las fuentes renovables. Nuestro análisis de las tecnologías clave presentado en el punto 3.2.3 muestra que los volúmenes de que se trata son insignificantes para las tecnologías que más apoyo necesitan. Por lo tanto, cualquier incentivo fiscal o ayuda de otro tipo concedida a estas tecnologías no tendría efectos tangibles sobre el mercado en su conjunto. El coste de estos incentivos sería reducido y no implicaría un aumento importante de otros impuestos con fines compensatorios. Por otra parte, como no se necesitaría un aumento general de los impuestos sobre la energía, se controlarían los costes globales para la economía. En el año 2010, las nuevas tecnologías clave (señaladas anteriormente con \* y \*\*) no representarán el 12 % de toda la energía sino más bien el 2 ó el 3 %.

3.4.1.3.4. El CES desea señalar asimismo que la liberalización del mercado interior de la energía significa que ya no se podrá ocultar el verdadero coste de las diferentes fuentes de energía. En la actualidad, muchos países están internalizando los costes externos globales del combustible nuclear, debido a la necesidad de pagar los costes implicados por el cierre definitivo. Las consecuencias de esta tendencia para las energías renovables son que el coste de su promoción no debería estar integrado en el precio de otros combustibles, sino que se debería sufragar abiertamente.

### 3.4.1.4. Ayudas de Estado

En los últimos años, la Comisión ha tratado un creciente número de casos de ayudas de Estado en el ámbito de las energías renovables. Tal como prevé el Libro Blanco Una política energética para la Unión Europea, la Comisión, en el marco de la revisión de las directrices actuales, examinará la necesidad de adaptaciones adecuadas para las energías renovables y su contribución a los objetivos de política energética.

El CES considera que las ayudas de Estado, en sus diferentes formas, son aceptables siempre y cuando fomenten el crecimiento de las energías renovables y no conduzcan a distorsiones en el mercado de la energía renovable. Actualmente, la ayuda a las energías renovables sólo provocaría leves distorsiones en el mercado interior de la energía, que resultarían insignificantes y deberían tolerarse en aras del desarrollo de estas energías. El Comité favorecería, en particular, los incentivos destinados a las inversiones en el sector de las energías renovables.

### 3.4.1.5. Normalización

Las normas europeas en materia de energías renovables sirven el doble objetivo de facilitar la introducción de nuevas tecnologías en el mercado interior y de impulsar la confianza en estas tecnologías. Este segundo aspecto reviste especial importancia en este ámbito. Se están preparando normas en la materia.

El CES considera que es urgente llevar a cabo la normalización. Insta a la Comisión a que entable una consulta proactiva de la industria. Las normas internacionales son muy importantes para el desarrollo del comercio de exportación en el sector de las energías renovables, y la Unión Europea debe tomar la iniciativa en la materia.

### 3.4.1.6. Demanda de los consumidores

La Comisión ha determinado una serie de medidas dirigidas a permitir a las fuentes de energía renovables desempeñar un papel adecuado en el mercado interior de la energía. En términos generales, el Comité apoya estas medidas, que están dirigidas principalmente a los productores, pero considera que no se presta suficiente

atención a los consumidores en el Libro Verde. Recomendación por tanto que los Estados miembros procedan a la creación o al refuerzo de agencias de consumidores y faciliten las inversiones de los consumidores en el sector de la energía renovable (véase, a este respecto, el punto 2.6.9).

Los servicios públicos deben desempeñar un importante papel, tanto en el fomento de una utilización racional de la energía como en el desarrollo y adquisición de reservas de energía renovable. También deberá contribuir el sector de la contratación pública.

### 3.4.2. Ayudas económicas para las iniciativas de fomento de las energías renovables

3.4.2.1. Precisamente para fomentar las fuentes de energía renovables, el Consejo adoptó en 1993 el programa ALTENER. Una evaluación independiente concluyó que la financiación del programa es insuficiente para cumplir los objetivos comunitarios de desarrollo de las energías renovables. En consecuencia, la Comisión ha propuesto que se adopte ALTENER II, para poder reforzar el fomento de las fuentes de energía renovables.

3.4.2.2. El fortalecimiento de las medidas en el marco de ALTENER II podría contribuir a la creación de un mercado competitivo para la industria de la energía renovable y reducir así los costes, creando nuevos puestos de trabajo en el sector. En el informe TERES II se subrayó la necesidad de un mayor desarrollo tecnológico para que las fuentes de energía renovables pudieran alcanzar un nivel significativo de penetración del mercado. Las medidas a nivel comunitario irían dirigidas a ciertas áreas bien determinadas, como los tejados y revestimientos fotovoltaicos, la calefacción térmica solar para instalaciones deportivas, turísticas y sanitarias, la arquitectura solar activa y pasiva, la producción de biometano a partir de residuos sólidos urbanos, las instalaciones autónomas, etc, con el menor apoyo comunitario posible a fin de evitar distorsiones del mercado y calculado para tener en cuenta el coste externo evitado.

El CES emitirá su dictamen sobre el programa ALTENER II a su debido tiempo; cabe esperar que sea favorable.

3.4.2.3. Se propone que los proyectos renovables se beneficien en mayor medida de la financiación del Banco Europeo de Inversiones (BEI), el Banco Europeo para la Reconstrucción y el Desarrollo (BERD) y otras instituciones financieras internacionales.

Junto a esta propuesta respaldada por el CES, existen otras posibilidades que la Comisión debería contemplar, como por ejemplo las colaboraciones entre los sectores público y privado y la financiación privada en el sector de la contratación pública.

Es necesario asimismo poner la financiación de la exportación a disposición de los equipos y sistemas renovables fabricados en los Estados miembros de la UE (a este respecto, véase el punto 3.4.6. más adelante).

### 3.4.3. Investigación, desarrollo y demostración (I+D y D)

El programa JOULE-THERMIE, que incluye tanto I+D tradicional como demostración en el ámbito de la energía no nuclear, pretende dedicar una parte importante de su presupuesto, el 45 %, al apoyo de actividades dirigidas al desarrollo y fomento de las energías renovables. El CES toma nota de este compromiso y manifiesta el deseo de que se fabrique en los Estados miembros, en lugar de importarse, una mayor proporción de equipos y sistemas renovables.

3.4.3.1. El programa FAIR indica que el desarrollo no alimentario de la biomasa agrícola y silvícola puede contribuir al desarrollo de las zonas rurales.

Teniendo en cuenta los objetivos del ALTENER I de una penetración del 5 % de los biocombustibles en el sector del transporte para el año 2005 y el objetivo del 12 % apuntado en el Libro Verde, es probable que se necesiten de 15 a 20 millones de hectáreas de tierras de cultivo para producir cultivos energéticos.

3.4.3.2. Existen grandes diferencias entre los compromisos adoptados por los Estados miembros con relación al apoyo del desarrollo tecnológico de las fuentes de energía renovables. Se propone reforzar los programas comunitarios en este ámbito. Como parte de la estrategia, es importante fijar claros objetivos para el Quinto Programa Marco.

3.4.3.2.1. En la Comunicación de la Comisión titulada «Inventar el mañana»<sup>(1)</sup>, que prepara el Quinto Programa Marco de Investigación y Desarrollo Tecnológico, uno de los temas prioritarios propuestos en el punto III.1.1. es el fomento de un crecimiento competitivo y sostenible. Este objetivo incluye la siguiente propuesta:

«En el sector energético, podría darse prioridad al desarrollo y la demostración de sistemas energéticos seguros y aceptables, que se ajusten a las normas medioambientales y tengan en cuenta los aspectos del medio ambiente y sean competitivos en cuanto a los costes de producción y a la economía mundial. Podrían tomarse en consideración la investigación de la gestión racional de la energía en la vida diaria, así como las distintas opciones existentes para producir y almacenar energía, a medio y largo plazo.»

3.4.3.2.2. El CES considera que la eficiencia energética y las fuentes de energía renovables deben constituir

(1) Doc. COM(96) 332 final.

prioridades del Quinto Programa Marco. Es importante centrarse en los incentivos concedidos a los consumidores con vistas a la eficiencia energética y a la instalación de sistemas de energía renovable.

3.4.3.2.3. El CES no cree que la UE pueda llegar a ser un líder mundial en el sector de las tecnologías de energía renovable si no se desarrolla una política de apoyo energética. Considera que debería crearse un Laboratorio o Agencia de la UE para la energía renovable, inspirado en el Laboratorio Nacional para la Energía Renovable de Estados Unidos y en la Agencia de Medio Ambiente de la UE.

3.4.3.3. El CES espera que las aplicaciones y los servicios telemáticos se desarrollen paralelamente a las tecnologías de las energías renovables. No dejaría de sorprendernos que fueran necesarios unos proyectos separados de I+D y D en el ámbito de las aplicaciones de la sociedad de la información, independientemente del desarrollo de las tecnologías e industrias en el sector de las energías renovables.

3.4.3.4. La Comisión reconsiderará la financiación concedida a la investigación en los diferentes sectores energéticos, incluido el actual desglose de la financiación de la investigación entre energía nuclear y no nuclear.

El CES considera que la reducción de la investigación en el ámbito de la energía nuclear podría ser un error estratégico. En la situación actual, la energía nuclear estará desfasada al término del ciclo de vida de las instalaciones actuales, porque la mayoría de los países no se han comprometido a desarrollar una capacidad de sustitución. Por lo tanto, es perfectamente posible que, a más largo plazo, los Estados miembros decidan seguir utilizando la energía nuclear con fines pacíficos o bien, en un futuro, poner en funcionamiento una nueva generación de reactores nucleares. Por todo ello, es preciso mantener las actividades de I&D dirigidas a mejorar la seguridad y eficiencia de la tecnología nuclear.

3.4.3.5. A la vez que reconoce el valor fundamental de los trabajos de investigación para el desarrollo de las energías renovables menos maduras tecnológicamente, la Comisión está convencida de que la clave de una mayor penetración de las energías renovables en el mercado se halla en la fase de introducción en el mercado. Es éste un aspecto muy importante a juicio del CES. La Comisión debería averiguar cómo podría fomentar una demanda «ecológica» de energía renovable a un precio asequible por parte de los consumidores.

#### 3.4.4. Política regional

3.4.4.1. No cabe duda de que las fuentes de energía renovables tienen un gran potencial económico y social

en las regiones e islas más alejadas, especialmente en los lugares en que la conexión a la red nacional es imposible, por motivos económicos o prácticos. Para que la introducción de la energía renovable sea fructífera, es necesario que las políticas de desarrollo regional integren proyectos en el ámbito de la energía renovable y que las agencias competentes puedan encargarse de estas actividades, que consisten, por una parte, en organizar la producción a nivel local y la distribución mediante la red y, por otra parte, en instalar equipos autónomos. Los servicios públicos serían los mejor equipados para desempeñar estas funciones.

3.4.4.2. Las PYME relacionadas con los equipos de la industria de la energía renovable tienen los mismos problemas que las PYME que trabajan con otras tecnologías. Como el Libro Verde ha señalado que las tecnologías clave tendrán dificultades para progresar si se mantienen las «Políticas actuales», estas empresas necesitarán, para prosperar, un entorno de «Mejores prácticas».

3.4.4.3. Aunque por lo general las empresas de alta tecnología no carecen de capital de riesgo, los inversores necesitan saber que existe un mercado asegurado para todas las tecnologías de energía renovable. Los inversores también deben estar claramente informados de las intenciones de los gobiernos de los Estados miembros.

3.4.4.4. Como queda mucho camino por recorrer para crear unas condiciones de mercado favorables a las nuevas tecnologías en el sector de la energía, es importante que las asociaciones sectoriales profesionales dispongan de recursos y personal suficiente para poder participar en el debate público. Los sectores representados por estas asociaciones son pequeños y están aún en desarrollo, por lo que hay margen para la ayuda pública.

3.4.4.5. El hecho de que el turismo implique una carga y una demanda punta estacional en regiones alejadas, brinda grandes posibilidades a la energía renovable. Se ha mencionado ya el problema de las regiones más alejadas en el punto 3.4.4.1. El aspecto de la carga punta brinda a los servicios públicos una oportunidad clásica para elaborar una planificación racional. En muchos centros turísticos debería existir la posibilidad de utilizar energía renovable para evitar la necesidad de aumentar la capacidad de producción a partir de combustibles fósiles que requiere la carga de base. Los servicios públicos deberían desarrollar las posibilidades existentes en el ámbito de las energías renovables, tanto en lo que respecta a las instalaciones conectadas a la red como a las instalaciones autónomas.

#### 3.4.5. Agricultura y silvicultura

3.4.5.1. En los sectores de la agricultura y silvicultura, los cultivos energéticos representan un potencial considerable de fuentes de ingresos adicionales para los agricultores y de reducción de las emisiones de CO<sub>2</sub>, como consecuencia del aumento de los cultivos. Ofrecen

asimismo nuevas posibilidades de empleo en las zonas rurales.

3.4.5.2. El sector agrícola contribuirá en gran medida al logro del objetivo del 12 %. La producción de cultivos destinados total o parcialmente a fines energéticos será necesaria para alcanzar los objetivos fijados para las energías renovables y la reducción de las emisiones de carbono. La adopción de programas específicos dirigidos a fomentar la producción de energía procedente de tierras de cultivo tendrá efectos positivos sobre la economía de las zonas rurales en la UE y permitirá crear

empleo en los sectores de la agricultura y del transporte, así como en otros sectores conexos.

3.4.5.3. El CES desea señalar que los productos herbáceos se subdividen en tres componentes principales: productos alimenticios (almidón, proteínas y azúcar), pienso (proteínas, fibras) y productos que no pueden utilizarse ni como alimentos ni como pienso (paja). Algunos productos agrícolas se utilizan únicamente como pienso para el ganado, como por ejemplo el forraje y el maíz forrajero. Otros productos agrícolas no se utilizan ni como productos alimenticios ni como piensos, por ejemplo el algodón y el cáñamo.

#### Clasificación general de los productos herbáceos anuales

Categoría	A	B	C
Componente	1. productos alimenticios 2. pienso 3. productos no alimenticios/pienso	pienso	productos no alimenticios/pienso

Los componentes alimenticios se utilizan como biocarburantes en el transporte por carretera, es decir los productos A (1). Generalmente, los componentes no alimenticios/pienso se utilizan para las centrales generadoras de electricidad/calor y energía, aunque se podrían utilizar productos de la categoría C.

3.4.5.4. No existe ninguna estrategia para la producción de cultivos energéticos. La decisión de los agricultores de invertir en cultivos energéticos estará en función de (a) el precio que puedan obtener de los cultivos de plantas comestibles, (b) la remuneración por retirada de tierras y (c) el precio que puedan obtener de los cultivos energéticos.

3.4.5.5. Del cuadro presentado en el punto 3.4.5.3 se desprende claramente que el desarrollo de la estrategia para el sector agrícola debería tener en cuenta la distinción entre el combustible destinado al transporte y la producción de electricidad o calor. Ésta debería poder gestionarse perfectamente. Existen posibilidades para un crecimiento estable. En el sector de los carburantes destinados al transporte es probable que surja un conflicto con relación a las prioridades fijadas para los productos alimenticios y piensos. Las fluctuaciones en el mercado de la alimentación humana y animal debidas a las variaciones de la producción agrícola mundial podrían dificultar enormemente la planificación de la producción de biocarburantes.

3.4.5.6. El CES considera que uno de los temas prioritarios de la I+D y D debería ser el de las aplicaciones energéticas de los diferentes componentes (alimentos, piensos y celulosa) de los cultivos agrícolas. Debería elaborarse una estrategia que integrara la demanda futura de energía, productos alimenticios y piensos, así

como la necesidad de mantener una óptima flexibilidad en el sector agrícola y en el conjunto de la industria agrícola.

3.4.5.7. La planificación a largo plazo para los biocarburantes depende de los cultivos alimenticios y para piensos. Será necesario dedicar tierras de cultivo a este fin y establecer un marco financiero adecuado. Los cultivos forestales deberán ser intensivos para alcanzar los objetivos de conversión. Podría darse cierta resistencia a la hora de transformar bosques y superficies forestales históricas en cultivos forestales, y las tierras de cultivo, por su parte, ya estarán sometidas a la doble presión de la necesidad de productos alimenticios y biocarburantes.

3.4.5.8. La concesión de subvenciones para cultivos energéticos en tierras anteriormente dedicadas a cultivos destinados a la alimentación (en el marco de los programas de retirada de las tierras de la producción) sólo tiene sentido, a juicio del Comité, si se garantiza con medidas de acompañamiento adecuadas que a largo plazo las empresas podrán producir también competitivamente, sin ayudas, biomasa para energía.

#### 3.4.6. Política de relaciones exteriores

3.4.6.1. El CES considera que es fundamental el papel de la política de relaciones exteriores de la UE tanto en el fomento del desarrollo de una industria propia de las energías renovables como en la mejora de la crisis medioambiental que no dejarían de provocar las políticas energéticas del Tercer Mundo si no se reacciona. En consecuencia, el CES considera que la Comisión debería dar una prioridad mucho mayor a las cuestiones de energía renovable en sus relaciones exteriores.

3.4.6.2. Dado que ciertas regiones de Europa central y oriental disponen de un gran potencial de energías renovables y que estas energías, especialmente en las zonas rurales, pueden reforzar el desarrollo regional, la Comisión reconoce la necesidad de que la UE preste mayor atención a las fuentes de energía renovables en sus relaciones con estos países.

El CES considera que con vistas a la ampliación de la UE hacia el Este, la Comisión debería examinar detenidamente las posibilidades ofrecidas por esta región en lo referente a una planificación racional y una mayor intensidad energética.

3.4.6.3. En el proceso de establecimiento de un marco de cooperación entre los países mediterráneos de la UE y los terceros países mediterráneos es conveniente evaluar la posible contribución de las energías renovables a las necesidades energéticas de la región. Actualmente, el potencial existente, especialmente para la energía eólica y solar, está insuficientemente explotado.

Deberían fomentarse la coordinación, demostración y publicidad con vistas a desarrollar el potencial de las fuentes de energía renovables en los países mediterráneos de la UE y los terceros países mediterráneos. Esta acción de promoción podría estar coordinada por una Agencia de la UE para la energía renovable (véase el punto 3.4.3.3.2). Las ventajas consistirían en el fomento de los intercambios de tecnología y el desarrollo de oportunidades comerciales.

3.4.6.4. En los países en desarrollo, las energías renovables pueden desempeñar un papel clave en la aceleración del crecimiento económico sostenible. Las tecnologías energéticas renovables son especialmente aptas para las zonas alejadas de los países en desarrollo, que no suelen estar conectadas a la red. Algunas de estas tecnologías tienen un potencial turístico, y también debe fomentarse el potencial del turismo «ecológico». Además, las condiciones meteorológicas de muchos países en desarrollo son favorables para las fuentes de energía renovables, en particular las aplicaciones de la energía solar.

Estas posibilidades son importantes para la industria europea de la energía renovable. La geografía de la UE representa un límite estricto para las perspectivas comerciales de las empresas de energías renovables en los mercados de los Estados miembros. Para que estas empresas puedan prosperar, es esencial que la Comisión adopte medidas enérgicas dirigidas a la creación de oportunidades comerciales exteriores. Los créditos a la exportación representan uno de los instrumentos disponibles a tal fin.

3.4.6.5. En el futuro, el alza del consumo de energía en los países en desarrollo será uno de los factores determinantes del deterioro de las condiciones atmosféricas del planeta. El recurso a las tecnologías de energía renovable podría atenuar estos efectos negativos.

Las energías renovables representan un amplio potencial de cooperación económica de interés común para la UE y los terceros países. La UE puede obtener ventajas

comerciales directas e indirectas y los países del Tercer Mundo pueden beneficiarse de un desarrollo sostenible acelerado. Una estrategia ambiciosa y claramente definida en materia de energía renovable será indispensable y permitirá a la industria comunitaria competir satisfactoriamente en los mercados mundiales.

3.4.6.6. Teniendo en cuenta la escasa amplitud del mercado disponible en la UE para las tecnologías avanzadas de energía renovable, es esencial desarrollar los mercados exteriores paralelamente al mercado interior. Por esta razón, y por otras mencionadas anteriormente, la política comercial debería conceder la máxima prioridad al fomento de las exportaciones comunitarias de tecnologías energéticas.

El CES considera que esta estrategia debería constituir uno de los principales elementos del Libro Blanco que se elaborará al término de esta consulta.

### 3.5. Evaluación y supervisión

3.5.1. La Comisión propone mejorar la coordinación y recogida de datos establecidas por las autoridades estadísticas de la Comunidad (Eurostat). Una de las propuestas es que la Comisión examine la posibilidad de crear un banco de datos en el que figuren:

- unas estadísticas básicas más detalladas sobre la energía renovable, incluidas las obtenidas mediante estudios *in situ* y controles cuantitativos;
- los progresos en la realización de la estrategia y de los objetivos comunitarios;
- el apoyo comunitario concedido a la energía renovable;
- las medidas adoptadas a escala nacional, además de las notificaciones recibidas por la Comisión con arreglo a las normas que rigen las ayudas de Estado;
- las políticas que tengan repercusiones sobre las energías renovables, y
- los progresos realizados en el aumento de la cuota de las energías renovables.

3.5.2. De la misma manera que el CES apoya la propuesta de la Comisión en lo que respecta a sus objetivos, respalda asimismo la propuesta en lo que atañe a la evaluación y supervisión.

## 4. Resumen y conclusión

### 4.1. Resumen

4.1.1. El Comité Económico y Social recomienda que se apoyen las fuentes de energía renovables como un medio para garantizar un desarrollo sostenible.

4.1.2. Son vitales los programas de apoyo a las exportaciones de tecnologías renovables para que Europa pueda mantener su posición de líder.

4.1.3. Pueden justificarse la mayoría de las medidas propuestas en el Libro Verde para mejorar la penetración de las tecnologías renovables a corto plazo y hasta mediados del siglo XXI.

4.1.4. Debe elaborarse un balance medioambiental para cada tecnología de energía renovable, con el fin de evaluar sus repercusiones sobre el medio ambiente.

4.1.5. No es necesario proceder a un aumento global de los impuestos sobre las fuentes de energía tradicionales.

4.1.6. Para acelerar la penetración de las energías renovables se necesitan incentivos financieros coordinados a nivel de la Unión, que permitan crear unas condiciones de mercado estables y previsibles para las empresas productoras de energía y prestatarias de servicios, sus inversores y sus clientes.

4.1.7. Debería prestarse atención a los problemas técnicos y económicos planteados por la conexión a las redes centrales de electricidad de volúmenes elevados y variables de energía renovable. Es fundamental, concretamente, el desarrollo de tecnologías de almacenamiento.

4.1.8. Debería darse prioridad al fomento del mercado de energías renovables en los países en desarrollo.

4.1.9. A corto y medio plazo, el fomento de la eficiencia energética debería ser uno de los objetivos paralelos y debería figurar como prioridad en el Quinto Programa Marco.

4.1.10. Es patente la necesidad de un programa de I+D destinado específicamente a mejorar la eficiencia y el precio de las tecnologías de energía renovable, puesto que se prevé que el precio de los combustibles fósiles seguirá bajando, como consecuencia de los progresos técnicos, del recurso a los nuevos combustibles (gas) y de la reducción de costes organizativos derivada de la introducción de la competencia en la industria del suministro de energía.

4.1.11. Deberían tomarse medidas para fomentar la demanda de energía renovable por parte de los consumidores, como por ejemplo la creación de agencias para la energía renovable con una misión de educación del público y de los comerciantes y profesiones que desempeñan un papel clave de intermediarios, como los fontaneros, electricistas, constructores y arquitectos.

4.1.12. La política debería reconocer que los servicios públicos deben desempeñar un importante papel, tanto en el fomento de una utilización racional de la energía como en el desarrollo y adquisición de reservas de energía renovable.

4.1.13. Deberían emplearse programas en el sector de la contratación pública para fomentar la demanda de energía renovable.

4.1.14. Debería establecerse en la UE un objetivo indicativo del 12 % aproximadamente para la contribución de las fuentes renovables al consumo energético interior bruto.

4.1.15. El CES aboga por el establecimiento de subobjetivos para las diferentes tecnologías de energía renovable.

4.1.16. El logro de un incremento significativo de la cuota de las energías renovables requiere el pleno compromiso de los Estados miembros a nivel nacional, regional y local.

4.1.17. Créditos a la energía renovable: las energías renovables podrían representar un porcentaje determinado de la producción de electricidad de un Estado miembro, a través de objetivos negociables para cada proveedor de electricidad. Los Estados miembros deberían tener libertad a la hora de adoptar esta propuesta, en función de su situación propia.

4.1.18. Internalización de los costes y armonización fiscal: no sería conveniente aumentar los impuestos sobre el carbono aplicables a los carburantes destinados al transporte, porque el nivel impositivo de los precios de los combustibles es ya elevadísimo y porque en materia impositiva se aplica el principio de subsidiariedad. Debería ponerse el acento en la eficiencia de los carburantes, los sistemas alternativos de producción de energía y las futuras estrategias en el sector del transporte.

4.1.19. Incentivos fiscales: el CES está a favor de la concesión de incentivos fiscales a los productores y consumidores, hasta que las tecnologías clave hayan alcanzado el impulso necesario.

4.1.20. Ayudas de Estado: no deberían provocar distorsiones en el mercado de la energía renovable, pero, por lo demás, se consideran necesarias.

4.1.21. Normalización: es urgente llevar a cabo la normalización, con el fin de garantizar la calidad y fiabilidad. Se insta a la Comisión a que entable una consulta proactiva con la industria.

4.1.22. Es necesario fomentar un mayor desarrollo tecnológico para que las energías renovables puedan alcanzar una penetración del mercado significativa.

4.1.23. Los proyectos renovables deberían beneficiarse de la financiación del Banco Europeo de Inversiones (BEI), el Banco Europeo para la Reconstrucción y el Desarrollo (BERD) y otras instituciones financieras

internacionales. Existen posibilidades como las colaboraciones entre los sectores público y privado y la financiación privada en el sector de la contratación pública.

4.1.24. Es necesaria la financiación a la exportación.

4.1.25. El CES toma nota del compromiso por el que el programa JOULE-THERMIE dedicará el 45 % de su presupuesto al apoyo y fomento de las energías renovables. En la medida de lo posible, debería apoyarse la tecnología de la UE.

4.1.26. Toda estrategia deberá establecer claros objetivos energéticos para el Quinto Programa Marco.

4.1.27. Debería crearse un Laboratorio, Institución o Agencia de la UE para la energía renovable, inspirado en el Laboratorio Nacional para la Energía Renovable de Estados Unidos y en la Agencia de Medio Ambiente de la UE.

4.1.28. El CES espera que las aplicaciones y los servicios telemáticos se desarrollen paralelamente a las tecnologías de las energías renovables.

4.1.29. El éxito de la introducción de las energías renovables requiere la existencia de unas políticas de desarrollo regional y la dirección de agencias regionales competentes.

4.1.30. Como los inversores necesitan saber que existe un mercado asegurado para todas las tecnologías de energía renovable, deben estar claramente informados de las intenciones de los gobiernos de los Estados miembros a medio plazo.

4.1.31. Existen posibilidades de apoyo público de las asociaciones profesionales sectoriales.

4.1.32. Deberían concederse incentivos para alentar la provisión con energía renovable de una capacidad complementaria destinada a cubrir las cargas punta debidas al turismo en las regiones alejadas.

4.1.33. Deberían concederse incentivos a los programas dirigidos a fomentar la producción de energía procedente de tierras de cultivo, que tendrán efectos positivos sobre la economía de las zonas rurales en la UE y permitirán crear empleo en los sectores de la agricultura y del transporte, así como en otros sectores conexos.

4.1.34. El desarrollo de la estrategia para el sector agrícola debería tener en cuenta la distinción entre el combustible destinado al transporte y la producción de electricidad o calor.

4.1.35. Uno de los temas más urgentes de la I+D y D debería ser el de la generación de energía a partir de los diferentes componentes de los cultivos agrícolas, a saber los productos alimenticios, el pienso y la celulosa.

4.1.36. A este respecto, convendría examinar la relación con la Política Agrícola Común teniendo en cuenta el profundo impacto que tendrán los cultivos energéticos intensivos.

4.1.37. La Comisión debería conceder una prioridad mucho mayor a los temas de energía renovable en sus negociaciones en el ámbito de las relaciones exteriores, con objeto de contrarrestar la posible crisis medioambiental que podría provocar el aumento de la demanda de energía por parte del Tercer Mundo.

4.1.38. El desarrollo de las fuentes de energía renovables en Europa central y oriental requiere una mayor atención en las relaciones de la UE con estos países, al objeto de completar la acción de los programas PHARE y TACIS.

4.1.39. La UE debería concentrarse especialmente en las posibilidades existentes en Oriente Medio y Extremo Oriente en lo referente a una planificación racional y una mayor intensidad energética.

4.1.40. Sería conveniente establecer un marco para la cooperación entre los países de la UE y los terceros países mediterráneos en el sector de las energías renovables, para completar la acción del programa MEDA.

4.1.41. La política comercial debería conceder la máxima prioridad a las exportaciones comunitarias de tecnologías de energía renovable.

4.1.42. El CES apoya las propuestas de la Comisión relativas a la evaluación y supervisión del sector de la energía renovable.

4.1.43. La Comisión debe reconocer que los problemas planteados por muchas tecnologías renovables aumentan de forma exponencial con la escala.

## 4.2. Conclusión

Es evidente que en la actualidad sólo hay dos alternativas a los combustibles fósiles que pueden ayudar a los Estados miembros de la UE a respetar sus obligaciones internacionales relativas a las emisiones de CO<sub>2</sub> y al logro de un desarrollo sostenible: se trata de la energía nuclear y de las tecnologías de energías renovables. Teniendo en cuenta la probable reducción, durante las dos primeras décadas del siglo XXI, de la capacidad de generación de energía nuclear, es importante que progrese la utilización de energías renovables. No parece posible que en este período de tiempo las tecnologías de energías renovables consigan sustituir la capacidad de energía nuclear, porque el potencial de estas tecnologías es restringido y debido a las grandes limitaciones del uso de estas tecnologías a gran escala. No obstante, debería hacerse todo lo posible, tanto en lo que respecta al suministro de energía, de los actuales Estados miembros de la UE y de los candidatos a la adhesión,

como en favor del desarrollo de las exportaciones de tecnologías de energías renovables.

El Libro Verde de la Comisión sobre las fuentes de energía renovables representa una valiosa contribución al necesario debate sobre este tema. El CES celebra

haber aportado su propia contribución y espera que sus opiniones queden reflejadas en el Libro Blanco. Lo que sí es seguro es que las «Políticas actuales» no serán suficientes para promover estas importantes tecnologías. Confiamos en que el Libro Blanco defina una versión de las «Políticas de mejores prácticas» que sea aceptada por los Estados miembros.

Bruselas, el 24 de abril de 1997.

*El Presidente*  
*del Comité Económico y Social*  
Tom JENKINS

**Dictamen del Comité Económico y Social sobre la «Propuesta de Directiva del Consejo sobre el control de *Pseudomonas solanacearum* (Smith) Smith»<sup>(1)</sup>**

(97/C 206/10)

El 14 de febrero de 1997, de conformidad con los artículos 43 y 198 del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea, el Consejo decidió consultar al Comité Económico y Social sobre la propuesta mencionada.

La Sección de Agricultura y Pesca, encargada de preparar los trabajos en este asunto, aprobó su dictamen el 3 de abril de 1997 (Ponente: Señor Stokkers).

En su 345º Pleno (sesión del 23 de abril de 1997), el Comité Económico y Social ha aprobado por 125 votos a favor, ningún voto en contra y 5 abstenciones el presente Dictamen.

## 1. Introducción

1.1. La propuesta de la Comisión se refiere a una Directiva relativa a las medidas de control que los Estados miembros deben adoptar contra la bacteria patógena *Pseudomonas solanacearum* (Smith) Smith, causante de la podredumbre parda de la patata y del marchitamiento bacteriano del tomate. El objetivo de la Directiva consiste en localizar la presencia de este organismo, prevenir su manifestación y propagación y tomar las medidas necesarias con vistas a su erradicación.

1.2. Hasta hace poco tiempo, la bacteria se conocía como causa de problemas en las regiones de clima templado. No obstante, en los años noventa se registraron diferentes casos de podredumbre generalizada de los tubérculos de patata tanto en los Estados miembros meridionales como en los septentrionales.

1.3. La propuesta de la Comisión establece medidas para luchar de forma metódica y simultánea en toda la Comunidad contra esta peligrosa bacteria. Estas medidas consisten, en particular, en realizar análisis de laborato-

rio oficiales que permitan determinar la presencia del organismo y en establecer normas aplicables a los métodos de control, muestreo y análisis. Estos exámenes no sólo deberán efectuarse para las patatas y los tomates, sino también para otras plantas hospedadoras del organismo, así como en las aguas de superficie que se utilicen para regar y rociar los cultivos y en los residuos líquidos procedentes de las instalaciones industriales de transformación de las patatas y tomates.

1.4. La propuesta de Directiva está basada en el artículo 43 del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea.

## 2. Observaciones generales

2.1. Esta bacteria que provoca podredumbre parda de la patata y marchitamiento bacteriano del tomate representa una grave amenaza para el cultivo de estos productos en la Comunidad. La Directiva 77/93/CEE actualmente vigente establece medidas de protección

<sup>(1)</sup> DO nº C 124 de 21. 4. 1997, p. 12.



para prevenir la introducción y la propagación en la Comunidad de este organismo nocivo. No obstante, en el caso de que el organismo patógeno se manifieste en algún Estado miembro, no prevé medidas para luchar contra la bacteria en todos los lugares y de la misma manera y para combatir su propagación.

2.1.1. Para un territorio sin fronteras internas, es ésta una situación insatisfactoria y una grave laguna. La propuesta de Directiva tiene por objetivo colmar esta laguna. El Comité considera que el enfoque propuesto puede ser una forma adecuada de alcanzar este objetivo y aprueba la propuesta de la Comisión, a reserva de las observaciones que se formulan a continuación.

2.2. Actualmente, el conocimiento de la biología y epidemiología del organismo es todavía insuficiente. Por lo tanto, la Comisión tiene en cuenta la posibilidad de un reajuste de las medidas propuestas como consecuencia de la mejora de este conocimiento y de la experiencia adquirida después de unos años. Propone que puedan modificarse las medidas en función de la evolución de los conocimientos científicos o técnicos, en colaboración con el Comité Fitosanitario Permanente y de acuerdo con el procedimiento establecido en el punto 1 del artículo 16 de la Directiva 77/93/CEE.

Bruselas, el 23 de abril de 1997.

2.3. El Comité también aprueba esta posición.

2.4. El Comité es consciente de que para luchar eficazmente contra este organismo es necesario llevar a cabo un control estricto de todo el material en el que pueda encontrarse y que pueda favorecer su propagación. No obstante, el Comité considera que, en la práctica, debe tenerse en cuenta el hecho de que en los últimos años el organismo patógeno se ha manifestado con más frecuencia y ha provocado mayores problemas en el cultivo de la patata que en el del tomate.

### 3. Observaciones específicas

#### 3.1. Artículo 7

3.1.1. El Comité considera importante que en los análisis de las patatas de siembra se opte por un tratamiento equivalente para las plantas obtenidas por propagación clonal y para las obtenidas por cultivo in vitro.

3.2. En lo referente al punto 4.3 del Anexo VI, el Comité no tiene que formular ninguna observación.

*El Presidente  
del Comité Económico y Social*

Tom JENKINS

---

**Dictamen del Comité Económico y Social sobre la «Propuesta de Reglamento (CE) del Consejo que modifica el Reglamento (CEE) nº 1765/92 por el que se establece un régimen de apoyo a los productores de determinados cultivos herbáceos» (1)**

(97/C 206/11)

El 2 de abril de 1997, de conformidad con los artículos 43 y 198 del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea, el Consejo decidió consultar al Comité Económico y Social sobre la propuesta mencionada.

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

En su 345º Pleno (sesión del 23 de abril de 1997), el Comité Económico y Social ha aprobado por 77 votos a favor, 1 en contra y 4 abstenciones el presente Dictamen.

**1. La propuesta de la Comisión**

1.1. La propuesta a estudio pretende ampliar el plazo para el pago de la compensación por la obligación de retirada de tierras utilizadas en productos no destinados a la alimentación humana o animal de 31 de diciembre hasta el 31 de marzo.

1.2. El plazo para el pago de esta compensación quedará ampliado, por tanto, entre el 16 de octubre y el 31 de marzo del año siguiente.

1.3. La justificación de la Comisión se fundamenta en la necesidad de que la liquidación al productor sólo deba realizarse después de comprobada la entrega del producto al transformador.

**2. Conclusión**

2.1. Así las cosas, el CES manifiesta su dictamen favorable a la propuesta de la Comisión arriba mencionada.

---

(1) DO nº C 106 de 4. 4. 1997, p. 13.

Bruselas, el 23 de abril de 1997.

*El Presidente  
del Comité Económico y Social*

Tom JENKINS

---

**Dictamen del Comité Económico y Social sobre la «Propuesta de Reglamento (CE) del Consejo por el que se establecen las normas generales de aplicación de las medidas destinadas a mejorar la producción y comercialización de miel»<sup>(1)</sup>**

(97/C 206/12)

El 27 de enero de 1997, de conformidad con los artículos 43 y 198 del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea, el Consejo decidió consultar al Comité Económico y Social sobre la propuesta mencionada.

La Sección de Agricultura y Pesca, encargada de preparar los trabajos en la materia, aprobó su dictamen el 3 de abril de 1997 (Ponente: Sr. Zarkinos).

En su 345º Pleno celebrado los días 23 y 24 de abril de 1997 (sesión del 23 de abril), el Comité Económico y Social ha aprobado por 71 votos a favor, 17 en contra y 11 abstenciones el presente Dictamen.

## 1. Introducción

1.1. La propuesta de la Comisión se presenta a raíz de la Comunicación de 1994 (doc. COM(94) 256 final) sobre la situación de la apicultura europea. Su objetivo es promover, por medio de ayudas comunitarias por valor de 15 millones de ecus anuales, los programas nacionales que incluyan asistencia técnica, análisis de laboratorio y lucha contra las enfermedades de las abejas, así como el estudio de las estructuras de producción y comercialización del sector realizado por los Estados miembros.

El Comité considera que la propuesta de la Comisión es positiva, tiene una orientación adecuada y merece ser aprobada, ya que contribuirá al desarrollo de la apicultura europea.

1.2. Las medidas propuestas tienen como objetivo prioritario:

- mejorar las condiciones de producción y de extracción de la miel proporcionando asistencia técnica a los apicultores y a las agrupaciones de apicultores;
- racionalización de la trashumancia (movimientos estacionales de las colmenas);
- lucha contra la varroasis y enfermedades vinculadas a ella, así como mejora de las condiciones de explotación apícola, recolección, almacenamiento y envasado de la miel;
- apoyo a los laboratorios nacionales de análisis de las características fisicoquímicas de la miel;
- mejora cualitativa de la miel mediante la colaboración con organismos especializados en la realización de programas de investigación.

## 2. Observaciones generales

2.1. La apicultura es una actividad indisolublemente unida a la producción agraria (sector de la producción animal) cuyas funciones principales son la actividad

económica y el desarrollo rural, la producción de miel y otros productos de la colmena y la contribución al equilibrio ecológico, la calidad del entorno natural y de los ecosistemas rurales.

2.2. El número total de colmenas en la Unión Europea asciende a unos 7,5 millones, lo que representa 435 000 apicultores. De ellos, tan sólo el 3,1 % (alrededor de 13 000 personas) son apicultores profesionales. Según los cálculos de las organizaciones profesionales del sector, los apicultores profesionales explotan unos 3,5 millones de colmenas (42 % del total) y producen el 45 % de la producción total de miel en la Unión Europea.

2.3. Aunque la Unión Europea es el tercer productor mundial (tras los países de la antigua Unión Soviética y de Asia), sigue acusando un déficit del 50 % en el producto apícola básico: la miel. La creciente demanda se cubre con las importaciones procedentes principalmente de China, Argentina, México, Hungría y Australia.

2.4. El Comité considera que la propuesta de la Comisión debería hacer referencia también a las cuestiones relativas a la circulación de la miel en el mercado interior. La creciente presión que soporta actualmente la apicultura en la Unión Europea se debe a las importaciones masivas de cantidades no controladas de miel procedentes de terceros países, principalmente China. Por eso, para garantizar una mayor protección de los consumidores, la Comisión debe definir criterios cualitativos para la miel producida en la Unión Europea.

2.5. El Comité, que reconoce la contribución de las abejas al equilibrio ecológico, considera que la apicultura necesita más apoyo y protección y, a este respecto, estima que los fondos asignados al sector son insuficientes. No obstante, opina que la Comisión ha dado un paso en la dirección correcta, aunque las medidas previstas podrían tener un carácter indicativo y no exhaustivo. En cualquier caso, opina que es positivo que las medidas propuestas sean un comienzo de apoyo al sector y no la culminación del esfuerzo realizado.

<sup>(1)</sup> DO nº C 378 de 13. 12. 1996, p. 20.

2.6. El Comité opina que la propuesta debería prever la concesión de una ayuda simbólica por colmena a los apicultores, tanto profesionales como no profesionales. Esta ayuda debería concederse por razones ecológicas (mantenimiento de una población suficiente de abejas para la polinización de nuestra flora) y económicas (crecientes gastos de alimentación de las abejas en invierno).

Cabe señalar que el Parlamento Europeo formula una propuesta idéntica en el informe presentado sobre este tema en diciembre de 1994.

2.7. Dado que los apicultores pueden optar a subvenciones en virtud de diferentes reglamentos, iniciativas comunitarias y programas especializados (los Reglamentos (CE) nº 2328/91, (CE) nº 866/90, (CE) nº 1360/78, la iniciativa Leader, etc.), el Comité estima adecuado el régimen de cofinanciación de las medidas y expresa el deseo de que todos los Estados miembros, en colaboración con las organizaciones profesionales de apicultores, respondan positivamente a la llamada de la Comisión.

2.8. El Comité estima que los programas destinados a poner en práctica las medidas prioritarias, sometidos por los Estados miembros a la aprobación de la

Comisión, deben ser más flexibles para ser eficaces también en lo que respecta al principio de subsidiariedad.

2.9. Con el fin de lograr una sensibilización mayor, especialmente de los jóvenes y sus posibilidades de empleo en la apicultura, el Comité opina que la propuesta debe incluir en los objetivos prioritarios programas de formación profesional de jóvenes agricultores.

### 3. Observaciones particulares

3.1. Para garantizar una mayor protección de los consumidores es necesario, a juicio del Comité, clarificar el concepto de «miel natural» que figura en el artículo 1 del reglamento. La «miel natural», según figura en el Anexo II del Tratado CEE, se refiere a la producida por las abejas excluyendo cualquier otro tipo de mezcla.

3.2. El Comité considera que es un error limitar las medidas para luchar contra la varroasis y las enfermedades asociadas. Hay otras enfermedades graves que afectan a las abejas (putrefacción, nosemosis de las abejas, ascosferosis, etc.) Teniendo en cuenta las condiciones reales, se impone adoptar medidas para luchar contra estas enfermedades.

Bruselas, el 23 de abril de 1997.

*El Presidente  
del Comité Económico y Social*

Tom JENKINS

## ANEXO

## al Dictamen del Comité Económico y Social

La siguiente enmienda, presentada con arreglo a lo dispuesto en el Reglamento Interno, fue rechazada en el transcurso de los debates:

**Punto 2.4**

Suprímense las dos últimas frases y sustitúyanse por el texto siguiente:

«Para garantizar los criterios más exigentes en materia de protección de los consumidores, toda la miel ha de cumplir los criterios cualitativos especificados en las distintas directivas y reglamentos comunitarios, los cuales se han de controlar y cumplir rigurosamente.»

*Exposición de motivos*

1. Los criterios cualitativos ya están en vigor. Están siendo actualizados por el documento COM(95) 722 final, sobre el que recientemente emitió un Dictamen el Comité (doc. CES 1259/96).
2. En las Directivas 89/387 y 93/99 CEE se incluyen en la actualidad los procedimientos de control y el cumplimiento de los criterios cualitativos; basta con aplicarlos. La presente propuesta insta a que se apoye a los laboratorios de análisis en los que sea necesario llevar a cabo dicho proceso.
3. Las medidas de control diferencial destinadas, en particular, a combatir la importación se consideran ilegales, con arreglo a lo dispuesto por el GATT y la OMC.

*Resultado de la votación*

Votos a favor: 42, votos en contra: 51, abstenciones: 7.

---

**Dictamen del Comité Económico y Social sobre la «Propuesta de Decisión del Parlamento Europeo y del Consejo por la que se establece un programa de acción para una mayor sensibilización de las profesiones jurídicas ante el Derecho comunitario (Acción Robert Schuman)»<sup>(1)</sup>**

(97/C 206/13)

El 13 de febrero de 1997, de conformidad con el artículo 100 A del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea, el Consejo decidió consultar al Comité Económico y Social sobre la propuesta mencionada.

La Sección de Asuntos Sociales, Familia, Educación y Cultura, encargada de preparar los trabajos en este asunto, aprobó su dictamen el 10 de abril de 1997 (Ponente: Sr. Cavaleiro Brandão).

En su 345º Pleno (sesión del 23 de abril de 1997), el Comité Económico y Social ha aprobado por 123 votos a favor, 1 en contra y 6 abstenciones el presente Dictamen.

## 1. Introducción

1.1. La Comunidad Europea es ante todo una Comunidad de derecho. Por ello una de sus características esenciales e inherentes es que las normas comunes sean accesibles y conocidas y que, además, se apliquen de forma efectiva y uniforme.

1.2. En el informe Sutherland («El Mercado Interior después de 1992: responder al Desafío»), que se presentó a la Comisión en 1992, se subrayaba la necesidad de que el Derecho comunitario fuese interpretado y aplicado del mismo modo que el Derecho nacional.

1.3. En dicho informe se proponen trece conclusiones (puntos 18 a 30) en las que se pone de relieve la necesidad de dar una respuesta a las preocupaciones sobre respeto del Derecho comunitario. Asimismo, en él se llamaba la atención sobre los muchos medios necesarios, en términos financieros y humanos, y la conveniencia de realizar un mayor esfuerzo para una mejor formación de los jueces nacionales y de los juristas especialistas en Derecho comunitario (conclusión vigesimocuarta) como condición para su correcta aplicación y el control de esa aplicación.

1.4. En el dictamen emitido sobre el informe Sutherland, el Comité Económico y Social manifestó su gran interés por las preocupaciones que en él se expresaban en relación con las condiciones de aplicación del Derecho comunitario.

1.5. Los ciudadanos no podrán tener confianza ni sentirse identificados con el proceso de construcción europea mientras no tengan la sensación, entre otras cosas, de que se pueden materializar los derechos y aplicar las normas establecidas para toda la Unión para su disfrute y protección. Nunca sentirán que pueden

hacer valer esos derechos mientras persista la impresión fundada de que los jueces y abogados nacionales, no han asimilado plenamente el Derecho comunitario, es decir, que no han asumido con todas sus consecuencias el Derecho comunitario.

1.6. De hecho, existe la impresión generalizada de que los juristas profesionales no dominan aún suficientemente la cultura jurídica comunitaria. Tampoco existen garantías de que los tribunales nacionales desempeñen actualmente, en el marco de las relaciones jurídicas intercomunitarias, y, en particular, de las relaciones generadas por el «mercado único», el papel que les corresponde.

1.7. Aunque el presente Dictamen sólo se refiere a la Propuesta objeto de examen, el Comité es consciente de que la gravedad del problema en general —que no sólo atañe a jueces y abogados, sino también a otros grupos de profesiones jurídicas— podrá justificarse que ulteriormente se abunde y profundice en el tema.

## 2. Observaciones generales

2.1. A pesar de lo exiguo de los medios con que está dotada, la «Acción Robert Schuman» es, por todas las razones aducidas, muy oportuna y más que justificada. Se propone sensibilizar a los cerca de 100 000 jueces y 450 000 abogados de la Comunidad sobre la importancia de su papel en lo que atañe a la aplicación del Derecho comunitario y proponerles los medios específicos y adicionales para que asuman más satisfactoriamente su papel.

2.2. Se trata de un programa que incentiva las iniciativas desarrolladas en los Estados miembros, que contempla un apoyo financiero temporal a las instituciones responsables de la formación de los profesionales que participan directamente en las actividades de los tribunales, con arreglo a lo dispuesto por el artículo 127

<sup>(1)</sup> DO nº C 378 de 13. 12. 1996, p. 17.

del Tratado CE, que reconoce la plena responsabilidad de los Estados miembros en la definición del contenido y la organización de la formación profesional.

2.3. La Comisión señala que ya en 1996 se pusieron en marcha algunos proyectos piloto con carácter experimental y en número reducido. Sin embargo, no se dispone aún de los resultados de esas experiencias.

2.4. El fundamento jurídico de la Propuesta de Decisión es el artículo 100 A del Tratado CE, toda vez que la aproximación de las disposiciones legislativas de los Estados miembros, que tiene por objeto el establecimiento y el funcionamiento del mercado interior, presupone la aplicación efectiva, uniforme y descentralizada de las normas del Derecho comunitario.

2.5. El Comité acoge favorablemente la Propuesta.

### 3. Observaciones particulares

3.1. La «Acción» se refiere exclusivamente a jueces y abogados y no contempla al resto de profesiones jurídicas.

Dado que existen diferencias entre los Estados miembros en cuanto a los conceptos de juez y de abogado, deberá prevalecer en cada uno de ellos el respectivo concepto.

No obstante, el Comité destaca la enorme importancia de los juristas de las empresas y de los juristas de organizaciones y asociaciones en lo tocante a la experiencia diaria y hasta la aplicación práctica del derecho comunitario. A este respecto, la propia Comisión ya ha anunciado en su propuesta que «de todas formas, la ampliación del grupo de beneficiarios de la Acción Robert Schuman podría contemplarse, llegado el caso, con motivo del seguimiento y la evaluación» evocados en el artículo 9. El Comité espera que este debate sobre la ampliación pueda entablarse a su debido tiempo.

A pesar de ello, en un principio, resultan convincentes las razones aducidas por la Comisión para limitar su alcance a los jueces y abogados. Por un lado, resulta necesario seleccionar y delimitar los objetivos y concentrar los escasos medios disponibles, como condición para la eficacia de los acciones que se emprendan. Por otro lado, la aplicación práctica del Derecho comunitario por los tribunales depende, al ser éste el verdadero objetivo de la «Acción», de los jueces y de los abogados, y únicamente de manera muy indirecta del resto de las profesiones jurídicas.

3.2. En el artículo 2 se fijan los objetivos del programa de apoyo previsto y que está destinado a fomentar acciones de formación, información y acompañamiento, que persiguen todas ellas la sensibilización de los jueces y de los abogados sobre el Derecho comunitario.

3.3. En el artículo 4 se fijan las condiciones para acogerse a los apoyos programados. Entre los candidatos se incluyen las instituciones responsables de la formación inicial de los futuros jueces y abogados.

Con esto se da a entender que la «Acción» está pensada para incluir también a los futuros jueces y abogados, a pesar de que en el artículo 1 sólo se menciona expresamente a los jueces y los abogados.

Este punto debería clarificarse, pues no se trata de un aspecto de importancia menor.

Hay argumentos en favor y en contra de la inclusión de los «futuros» jueces y abogados.

En contra de su inclusión está el hecho de que al ampliar demasiado el ámbito del programa se disminuiría su impacto y eficacia.

Por otro lado, tanto las universidades como las demás instituciones encargadas de la formación inicial de los «futuros» jueces y abogados están ya en general sensibilizadas sobre los objetivos perseguidos por la «Acción Robert Schuman» y es de esperar que sean más eficaces a la hora de proseguirlos.

Además, son los jueces y abogados con una larga carrera profesional quienes se han mostrado más reticentes y mayores dificultades de asimilación han evidenciado en relación con el Derecho comunitario.

Por esta razón, tal vez deberían ser ellos el objetivo prioritario de la «Acción» y de las medidas de apoyo que se desarrollen.

3.4. En el artículo 5 de la propuesta se enuncian los criterios de selección de los proyectos y establece como criterio facultativo la dimensión interprofesional y transfronteriza de las acciones.

Cabe destacar la relevancia del primero de estos criterios facultativos.

El Comité defiende que se reconozca y conceda prioridad a las acciones que consigan la participación conjunta de jueces y abogados.

Según nos muestra la experiencia, las dificultades de relación entre jueces y abogados podrían haber agravado las dificultades relacionadas con la plena aplicación del Derecho comunitario.

Por otro lado, estudios sociológicos realizados en algunos países miembros señalan como causa de estas dificultades de relación justamente el hecho de que la formación complementaria recibida por jueces y abogados se realiza de modo separado.

3.5. Hay que señalar que la fecha de entrada en vigor (1 de enero de 1997) fijada por la Comisión ha expirado

ya. De hecho, es poco probable que dicha entrada en vigor se produzca antes del 1 de enero de 1998.

Bruselas, el 23 de abril de 1997.

*El Presidente*  
*del Comité Económico y Social*  
Tom JENKINS

**Dictamen del Comité Económico y Social sobre la «Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo — Impacto y efectividad del Mercado Único»**

(97/C 206/14)

El 21 de abril 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 la comunicación mencionada.

La Sección de Industria, Comercio, Artesanía y Servicios, encargada de preparar los trabajos en este asunto, aprobó su dictamen el 4 de abril de 1997 (Ponente: Sr. Pasotti).

En su 345º Pleno (sesión del 23 de abril de 1997), el Comité Económico y Social ha aprobado por 59 votos a favor, 8 en contra y 7 abstenciones el presente Dictamen.

## 1. Introducción

1.1. El documento de la Comisión es el resultado de un extensísimo estudio sobre el funcionamiento del mercado único. El Anexo 1 (Fuentes de información de la Comunicación de la Comisión) da una idea de la amplitud de este trabajo.

El documento de la Comisión valora los diferentes aspectos del programa del mercado único (PMU) y realiza una evaluación «política» del trayecto recorrido hasta ahora.

Como en todas las síntesis —y más aún en este caso, debido al punto de vista adoptado en la Comunicación— se hace referencia a los principales resultados de análisis teóricos. El Comité confía en que se dé la más amplia difusión a los análisis anteriores, sobre todo, con el fin de clarificar los capítulos más «técnicos» del documento.

1.2. En el Resumen, la Comisión ha considerado oportuno presentar un compendio de los resultados del programa del mercado único. El Comité concede suma importancia a todos los esfuerzos dirigidos a crear entre los ciudadanos de Europa un sólido consenso de cara al mercado único. Es de lamentar que junto con las cifras

de los efectos económicos del mercado único en términos de crecimiento, creación de puestos de trabajo e inflación la Comisión no haya presentado pruebas que lo demuestren, hecho que reducirá probablemente el impacto político del documento.

1.3. En particular, en lo relativo al desempleo, las cifras muestran la gravedad persistente del problema. No obstante, conviene recordar que en el Pacto de Confianza — «Acción por el empleo en Europa», presentado por la Comisión, el mercado único se plantea como una condición necesaria pero no suficiente para estimular la creación de nuevos puestos de trabajo y alcanzar un crecimiento sostenido. Aunque el empleo puede considerarse como un objetivo fundamental del proceso de integración europeo, debido a la complejidad de su relación con el programa del mercado único no debe deducirse una rígida relación causal, sobre todo, porque esto ocultaría la necesidad de crear una complementariedad entre el programa del mercado único y las demás políticas de la UE.



## 2. El planteamiento del Comité

2.1. La contribución del Comité al trabajo de la Comisión sólo puede centrarse en las opiniones que sustentan los operadores del mercado, ya sean trabajadores, consumidores o productores de bienes y servicios (para mayor facilidad, denominados en adelante «actores»).

Desde este punto de vista, la difícil coyuntura económica y los ajustes estructurales de la industria de los últimos años han limitado probablemente los efectos más positivos, influenciando los juicios sobre las medidas ya tomadas, pero hay que señalar que se han alcanzado progresos considerables.

2.2. A la hora de definir y aplicar las políticas económicas, el seguimiento de las acciones realizadas es un elemento indispensable para determinar los factores críticos. En particular, esto es esencial a nivel comunitario, debido a la complejidad de las relaciones entre las partes interesadas, las diferencias, a veces profundas, entre países, y, sobre todo, en el caso que nos ocupa, el extenso ámbito de aplicación y el calendario de referencia. Con esta óptica, la credibilidad política de las tesis contenidas en el documento de la Comisión depende de manera crucial de la solidez de los análisis técnicos en los que se apoyan.

2.3. Con el fin de respaldar los estudios analíticos y la verificación emprendida por la Comisión, el Comité ha considerado útil obtener apreciaciones independientes de los progresos que se han logrado en la realización del mercado único, celebrando una audiencia en la que participen los diferentes actores. La metodología empleada permitirá comparar la audiencia con otra análoga realizada por el Comité en 1994, contribuyendo a definir un análisis dinámico del mercado único en un ámbito que le compete directamente.

2.4. La audiencia servirá, además, de foro para evaluar el impacto cualitativo (calidad de vida, efectos en los sectores sociales más débiles, protección del medio ambiente) del proceso de realización del programa del mercado único, complementando así el enfoque cuantitativo del documento de la Comisión.

2.5. El dictamen del Comité se divide en dos partes:

- una valoración de algunos factores críticos del programa del mercado único;
- una síntesis de los resultados de la audiencia dedicada al impacto del mercado único en las categorías interesadas.

## 3. Observaciones generales

### 3.1. *Un gran salto adelante en lo cultural*

3.1.1. En primer lugar, hay que destacar que han cambiado las actitudes de los actores: hoy nos sentimos más ciudadanos de Europa, entre otras cosas, gracias al

mercado único. Sus efectos se dejan sentir en nuestra vida cotidiana a través de productos, garantías, normas y modos de producción, con una intensidad que quizá no se refleja suficientemente en el documento de la Comisión.

3.1.2. No cabe duda de que las antiguas barreras aduaneras «físicas» han sido sustituidas hoy día por barreras «virtuales», constituidas por limitaciones y normas técnicas; sin embargo, tampoco cabe duda de que así como hubo un tiempo en que las aduanas se encontraban en las fronteras de cada país, hoy, una vez alcanzada la «ciudadanía» en el mercado único, desplazarse, vender, comprar, vivir, resulta más fácil que antes.

3.1.3. Una serie de factores —las normas comunes, las políticas económicas, el mayor grado de competencia— tienden a crear un entorno en el que se puede sacar el máximo partido, en igualdad de condiciones, de las distintas capacidades de los actores. Progresivamente, van desapareciendo los mercados protegidos, aumentan las oportunidades para las empresas de mercado y se reduce el espacio para los acuerdos monopolísticos.

3.1.4. Los actores que participan en el proceso de globalización piensan ya en función del mercado único: para las PYME, todos los problemas y obstáculos señalados en el documento son reales y, probablemente, añadiremos otros más en nuestro análisis, pero es evidente que hoy día, si un empresario quiere exportar, aunque sólo sea una ínfima parte de su cifra de negocios, o realizar una inversión o estudiar un nuevo producto, lo hace pensando en el mercado único.

3.1.5. Este profundo cambio en la mentalidad de los actores es quizá el resultado más indiscutible obtenido con los esfuerzos realizados hasta ahora.

### 3.2. *Intensidad y calado del mercado único: un criterio de análisis de los resultados*

3.2.1. ¿Cuál es el grado de penetración del mercado único en Europa? La Comisión trata de hacer un balance de su funcionamiento. En algunos sectores y para algunos actores el proceso parece extraordinariamente eficaz. En lo que respecta a la libertad de circulación y al funcionamiento de los mercados de capitales, la integración ha alcanzado niveles elevados. Si se considera la libertad de movimientos de los grandes grupos industriales y financieros, los obstáculos detectados por la Comisión que todavía deben ser eliminados llegan a transformarse en oportunidades de inversión. Para estos grupos y para muchas otras empresas de dimensiones suficientes para beneficiarse del mercado único, éste funciona a niveles muy elevados. Con todo, si se desciende en la escala, ahondando en la compleja estructura europea, se observa que intensidad y calado son parámetros inversamente proporcionales: cuando la primera aumenta, el segundo disminuye. Esto no puede pasarse por alto cuando se analiza la situación: el grado de funcionamiento del mercado único debe analizarse

hasta la última empresa, el último consumidor, el último actor.

3.2.2. No hay que ver en ello un criterio «extremo»: lo sería si se pensase que en Europa sólo resultaría eficaz el mercado único como medio para optimizar los recursos económicos.

3.2.3. El Comité mira hacia una Europa más amplia, más fuerte, más integrada también desde el punto de vista social: la prueba es que se observa que aquellos para los que se ha alcanzado la máxima intensidad de funcionamiento son los mismos que disfrutaban ya de movilidad en los distintos países comunitarios, prescindiendo incluso de la aplicación de las normas comunes. Por el contrario, las mayores limitaciones, los costes más elevados derivados de la aplicación de las normas, los mayores problemas causados por la lentitud y las indecisiones de los gobiernos y administraciones nacionales a la hora de aplicar las normas, siguen afectando en gran parte a los actores que desde siempre han encontrado dificultades para moverse libremente. En particular, las pequeñas y medianas empresas, elemento fundamental de la estructura productiva europea que, a lo largo del difícil periodo de reconversión de las grandes empresas, han seguido contribuyendo de manera concreta al mantenimiento del empleo y al desarrollo, corren el riesgo de no poder beneficiarse plenamente de las ventajas que el PMU pretende destinarles. Por esta razón, los niveles de intensidad marginal son el mejor criterio para medir el funcionamiento del mercado único.

### 3.3. *El mercado único y el calendario*

3.3.1. Otro parámetro para medir el funcionamiento del mercado único es el tiempo transcurrido y el tiempo aún disponible.

Las acciones dirigidas a la creación del mercado único se han sucedido a un ritmo cada vez mayor desde 1987. Hoy día, nueve años más tarde, ¿podemos proporcionar a los actores una fecha en la que dar por terminado este gigantesco proceso? Resulta difícil una opción «matemática», pero tenemos un objetivo a la vez técnico e histórico: la introducción de la moneda única.

3.3.2. El funcionamiento eficaz del mercado único es una condición necesaria, aunque no suficiente, para el paso a la moneda única. Es una de las decisiones de mayor envergadura que la Unión ha tenido que afrontar jamás, y es tal su complejidad y dificultad técnica que, pese a los esfuerzos intelectuales desplegados hasta ahora, nadie es capaz de afirmar con certeza que se han analizado todos los aspectos.

3.3.3. Por tanto, llegar a esa fecha sin haber concluido el programa que la Comisión propone en el último capítulo de su documento podría tener consecuencias muy onerosas.

3.3.4. Si a los costes, a las incertidumbres y a las dificultades que comportará la introducción del euro hubieran de añadirse los costes y dificultades vinculados a un mercado único deficiente, la combinación de los dos procesos podría «intoxicar» a los actores menos integrados, con consecuencias difícilmente previsibles pero seguramente nefastas.

3.3.5. Por estas razones, el PMU deberá haber alcanzado el mayor grado de realización posible en la fecha de la introducción de la moneda única. Dado que la fecha de 1999 deja menos de dos años para la plena realización del PMU, deberá actuarse de manera que lo que quede aún por realizar del proceso de integración discurra en paralelo a la introducción de la moneda única.

Con esta perspectiva, el Comité se felicita de que la Comisión haya anunciado la presentación de un plan de acción para la realización del mercado único antes de la introducción de la moneda única, como ya solicitó el Comité en 1995.

3.3.6. El Comité considera que las PYME son actualmente los agentes económicos más penalizados por los problemas y obstáculos que subsisten. Por ello, estas PYME no han podido obtener en general todo el beneficio que se esperaba de un mercado único. Conviene, pues, concentrar los esfuerzos legislativos en medidas de simplificación administrativa, de información y de transparencia, que permitirían eliminar los obstáculos y garantizar una competencia real para todos.

### 3.4. *Sistema fiscal: riesgos y oportunidades*

3.4.1. El debate sobre las relaciones entre el mercado único y la unión monetaria remite lógicamente, por otro lado, al de las relaciones entre esta última y los otros elementos de la política económica de que disponen los Estados miembros: la política fiscal y presupuestaria. Las fluctuaciones de valor en las monedas son, en efecto, un mecanismo de ajuste para los desfases entre la estructura y la evolución de las distintas economías nacionales. Dado que dichos desfases están muy arraigados, la eliminación de este mecanismo implica, para la realización de los objetivos de convergencia económica de la Unión Europea, la existencia de mecanismos sustitutivos tales como la movilidad de los factores de producción y el efecto de compensación propio de una política fiscal y presupuestaria compatibles.

3.4.2. Pese a reconocer la existencia en la Unión de una diversidad muy arraigada entre las legislaciones fiscales de los Estados miembros, la globalización de los mercados y la movilidad internacional de los capitales ponen ya de manifiesto —como se subrayaba en el dictamen que el Comité dedicó el pasado año al mercado único— los límites de la eficacia de las acciones de los Estados miembros por falta de concertación.

3.4.3. Es evidente que las cuestiones relacionadas con la política fiscal son muy delicadas. De ello da cuenta, en primer lugar, el principio de unanimidad requerido para las decisiones sobre este tema, cuyo fundamento, el Comité reconoce en general. Sin embargo, esto no debe inducir a infravalorar las consecuencias de una persistente ausencia de decisiones, frente a la cual sería deseable la adopción de decisiones por mayoría cualificada, al menos para las cuestiones más importantes. De hecho, existe el riesgo real de que las supuestas divergencias «arraigadas» en el régimen fiscal y en la legislación social existentes en los Estados se transformen en medios subrepticios de competencia desleal entre países. Con esta perspectiva, la Comunicación de la Comisión señala, por ejemplo, cómo la ausencia de una estrategia armonizada sobre imposición de las rentas de capital sigue siendo un grave factor de distorsión del mercado, sobre todo, en lo que se refiere a los aspectos relacionados con el empleo.

3.4.4. En otros ámbitos importantes, tales como un sistema de IVA basado en el principio de origen, la eliminación de la doble imposición y, más en general, la armonización del trato fiscal de las empresas, se ha producido una aplicación deficiente de las medidas previstas en un principio por el Libro Blanco. El paso a un sistema comunitario de imposición directa coherente y sólidamente integrado en el PMU constituiría, por tanto, el primer paso importante hacia una concepción del sistema fiscal que ya no sería del dominio exclusivo y absoluto de los gobiernos nacionales. El Comité está dedicando un dictamen específico a este tema.

3.4.5. Por tanto, el Comité desea que las indicaciones sobre fiscalidad contenidas en las líneas de acción futura señaladas por la Comisión den lugar a un amplio debate que conduzca a la elaboración de una serie de políticas fiscales y presupuestarias específicas coordinadas a nivel comunitario.

### 3.5. *De los actores a los reguladores*

3.5.1. El mercado único viene definido por sus normas: no se puede hablar de mercado único sin referirse explícitamente a la administración pública. Si los actores han ido aceptando paulatinamente el mercado único, resulta difícil decir lo mismo de la mayor parte de las administraciones públicas de los Estados miembros y de otros países del EEE. Tras once años del acuerdo sobre el Libro Blanco, poco más de la mitad de las medidas que se proponían han sido incorporadas, con importantes disparidades en su aplicación, en cada Estado miembro.

3.5.2. La participación plena y activa de las administraciones públicas en la realización del PMU debe constituir, por consiguiente, uno de los objetivos principales de las futuras acciones en este ámbito. A tal fin, un paso decisivo podría venir de los propios «actores», que día a día se enfrentan con las dificultades derivadas de los problemas de transposición y aplicación. La ausencia de medidas de reparación eficaces limita considerablemente esta posibilidad. Todavía hoy, pese

a los importantes avances realizados, resulta dificultoso para los particulares hacer valer sus derechos en los diferentes sistemas jurídicos. Los recursos a la Comisión son relativamente más sencillos, pero los plazos de respuesta siguen siendo lentos.

3.5.3. Por otro lado, parece que los Estados miembros y algunos países del EEE no son proclives a simplificar sus legislaciones nacionales, por ejemplo, en lo relativo a las normas técnicas; asimismo, aún queda mucho por hacer en el sector de los servicios de interés general, empezando por definirlos claramente: algunos Estados miembros mantienen aún tratamientos discriminatorios. Las repercusiones negativas de esta situación se perciben sin dificultad. En particular, los costes derivados de la observancia de las reglamentaciones europeas, que a menudo se añaden —complicándolas— a las nacionales, son un problema para la mayor parte de las pequeñas empresas.

3.5.4. Por consiguiente, el Comité reitera con fuerza la conveniencia de una colaboración entre administraciones públicas de los Estados miembros y de otros países del EEE, tanto mutua como de cara a la Unión Europea, para reactivar eficazmente el compromiso para la realización del mercado único. El Comité manifiesta su deseo de que la Comisión haga participar cada vez en mayor medida a los «actores» sociales en este proceso, aprovechando su acervo de experiencias. Además, el Comité desea igualmente que cada vez se exploren mejor las posibilidades de los reglamentos, ampliando su utilización cuando proceda. Incluso se podría prever que, para asuntos en los que los daños causados a los operadores por tardanzas en la incorporación sean de mayor magnitud, las directivas prevean explícitamente un periodo de tiempo para la debida incorporación, transcurrido el cual la Unión Europea pueda intervenir con un reglamento.

### 4. Las perspectivas futuras del mercado único

4.1. Como se desprende claramente de las conclusiones de la Comunicación de la Comisión, es necesario avanzar con determinación para sacar el máximo partido del programa del mercado único. Temas tales como la aplicación efectiva del derecho comunitario, la aplicación completa de las medidas del Libro Blanco y la necesidad de simplificar las legislaciones nacionales y comunitarias ya se han expuesto en el presente texto.

4.2. A título de conclusión, cabe subrayar que el PMU debe ser considerado en una perspectiva más amplia, es decir, con el conjunto de las políticas comunitarias, garantizando la coordinación más estrecha posible entre estos instrumentos, a fin de afrontar los retos que se le plantean a la UE en materia de empleo y de globalización de la economía mundial.

4.3. Con esta perspectiva, deberá prestarse una atención particular al papel que el programa del mercado

único puede desempeñar, por una parte, en el desarrollo de los acuerdos actualmente en vigor —como el acuerdo con el Espacio Económico Europeo y con Suiza— y, por otra parte, en los procedimientos de preadhesión de los países de la Europa central.

5. Como sucedió para el programa 1992 con el Acta Única, la Conferencia Intergubernamental sobre la reforma del Tratado debería dar al plan de acción 1999 los medios necesarios para su éxito. Estas revisiones, en concreto, deberían referirse a:

- la inclusión en el Tratado de un nuevo plazo para la plena realización del mercado único en conexión con la introducción de la moneda única;
- la ampliación del voto por mayoría cualificada en el Consejo, en especial, para temas como la libre circulación de personas, la cooperación aduanera y la fiscalidad directamente relacionada con el funcionamiento del mercado único;
- la ampliación de las competencias comunitarias al ámbito de la propiedad intelectual e industrial y a algunas cuestiones que actualmente pertenecen al llamado tercer pilar, en particular, la libre circulación de personas y la cooperación aduanera;
- el reforzamiento de los poderes de impulso y control de la Comisión Europea referidos al funcionamiento del mercado único;
- un código de conducta de los Estados para el funcionamiento del mercado único, garantizando una mejor autodisciplina y un interés constante por la compatibilidad a nivel comunitario de las disposiciones nacionales, a fin de limitar la aparición de obstáculos en el origen.

#### 6. Audiencia pública celebrada en el Comité Económico y Social (CES)

6.1. El Comité Económico y Social organizó el 5 de marzo una audiencia pública sobre el tema «¿Qué mercado único para la moneda única?» Esta audiencia tenía un doble objetivo:

- Analizar la evolución de los obstáculos a los intercambios intracomunitarios, 62 de los cuales habían sido detectados en una audiencia anterior celebrada en junio de 1994.
- Contribuir al plan de acción 1999 que prepara la Comisión para realizar progresos decisivos en la realización del mercado único hasta la introducción

del euro, tal como el Comité Económico y Social reivindica desde 1995.

6.2. Se celebraron cuatro sesiones, dedicadas a la libre circulación de productos, la libre prestación de servicios, la armonización fiscal y la libre circulación de personas, y se llegó a las siguientes conclusiones:

- La supresión de los controles en las fronteras intracomunitarias ha progresado sin duda, pero ello hace que resalte el mantenimiento de las fronteras jurídicas, técnicas y fiscales entre los Estados miembros.
- Más de la mitad de los obstáculos detectados por el Comité en 1994 sigue existiendo en el mismo estado que antes y en la mayor parte de los demás se han realizado únicamente progresos parciales, mientras que, por otra parte, han aparecido nuevas barreras.
- A lo largo de los últimos años se han promulgado menos normativas comunitarias nuevas frente a más normativas nacionales nuevas (una a dos diarias) que pueden interponer nuevos obstáculos al comercio.
- Se observa también que existe un importante problema de adecuación entre la reglamentación comunitaria y las reglamentaciones nacionales: las normativas comunes, que en la mayor parte de los casos son directivas, siguen estando incompletas, a veces están mal aplicadas y dejan un margen demasiado importante a excepciones y prescripciones suplementarias a escala nacional.
- La introducción de la moneda única constituye una etapa esencial en la realización del mercado único, pero hará resaltar sus lagunas y disfunciones. Esto justifica plenamente la creación de un programa de urgencia para subsanar dichas carencias.
- La Conferencia Intergubernamental (CIG) debería dar a este programa los medios necesarios para su éxito. Los Estados miembros han de adoptar un código de buena conducta para contrarrestar en su origen la creación de nuevos obstáculos. Es necesario que los usuarios estén plenamente informados sobre sus derechos y medios de recurso, y se debería simplificar su acceso a ellos.
- En la elaboración de su programa de acción 1999, la Comisión Europea deberá definir igualmente con mayor claridad el concepto mismo de «mercado único»: habría que precisar lo que puede ser plenamente unificado, lo que se debe someter a reconocimientos mutuos eficaces y lo que seguirá siendo diferente de un Estado a otro. Una comparación con el funcionamiento del mercado interior de los Estados Unidos, con inclusión del ámbito fiscal, podría aportar elementos comparativos útiles, teniendo en cuenta el contexto específico de Europa.

Bruselas, el 23 de abril de 1997.

*El Presidente*  
*del Comité Económico y Social*  
Tom JENKINS

**Dictamen del Comité Económico y Social sobre «Los problemas de las PYME en las relaciones comerciales transfronterizas, incluida la conformidad con los requisitos técnicos»**

(97/C 206/15)

El 26 de marzo de 1996, 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 «Los problemas de las PYME en las relaciones comerciales transfronterizas, incluida la conformidad con los requisitos técnicos».

La Sección de Industria, Comercio, Artesanía y Servicios, encargada de preparar los trabajos en este asunto, aprobó su dictamen el 3 de marzo de 1997 (Ponente: Sr. Muller, Coponente: Sr. Folias).

En su 345º Pleno de los días 23 y 24 de abril de 1997 (sesión del 23 de abril 1997), el Comité Económico y Social ha aprobado por 79 votos a favor y 2 abstenciones el presente Dictamen.

## 1. Introducción

1.1. Una Europa que quiere suprimir sus fronteras debe prestar una atención muy especial a lo que ocurre a lo largo de las fronteras que se pretenden «suprimir». Las regiones fronterizas intracomunitarias representan territorialmente una superficie importante de la UE. El alcance transfronterizo de las políticas comunitarias es evidente; su aplicación por los Estados miembros vecinos revela a veces divergencias significativas. Estas divergencias, así como los esfuerzos de integración y de cohesión se perciben de manera distinta por tener una incidencia más directa en los ciudadanos de estas regiones, cuyas particularidades políticas, demográficas, económicas, sociales, culturales, geográficas e históricas no deben olvidarse. El grado de permeabilidad que se observe a una y otra parte de las fronteras de estas regiones brindará indicaciones sobre la conveniencia y la manera de paliar las eventuales carencias.

1.2. Es un hecho generalmente comprobado que las PYME de la Unión Europea<sup>(1)</sup> constituyen como conjunto un elemento de estabilidad social y de desarrollo económico. Por ello, no es difícil admitir que estas empresas pueden brindar un apoyo decisivo al fortalecimiento de la función de bisagra y de cabeza de puente que desempeñan las regiones fronterizas en el devenir del mercado único. Efectivamente, estas empresas cubren ámbitos de actividad diversificados. Su clientela por lo general reside cerca y es fácilmente identificable. Estas empresas además no disfrutan del eventual «anonimato» que produce la distancia. Deben organizarse y desarrollar una estrategia para integrarse correctamente en un mercado regional transfronterizo en función de sus dimensiones y particularidades.

1.3. Esta aportación no es sólo de índole económica o social. También puede servir de elemento de dinamismo en numerosos ámbitos como pueden ser la vida

cultural, los intercambios de experiencias, la búsqueda de las «mejores prácticas», la valorización de las relaciones humanas, la comprensión recíproca, el respeto de las singularidades de las regiones en cuestión. Para que pueda concretarse esta aportación y a la vez ser fructífera es necesario que las PYME puedan actuar en unas condiciones y en un entorno acorde con las exigencias esenciales del funcionamiento del mercado único.

1.4. El objetivo del presente Dictamen es precisamente examinar, a partir de las informaciones recabadas sobre el terreno con ocasión de los encuentros con los medios socioeconómicos directamente afectados, en qué medida concurren estas condiciones esenciales y de qué tipo son los problemas que las PYME pueden encontrar en los intercambios transfronterizos.

1.5. Las informaciones así obtenidas, completadas a su vez por los estudios realizados por determinado número de regiones fronterizas, permitirán extraer conclusiones de validez general sobre las PYME que operan en estas regiones.

1.6. El Comité Económico y Social y, en particular, su Observatorio del Mercado Único, opina que estos análisis específicos y el examen de los problemas directamente «sobre el terreno» desde el punto de vista de los propios ciudadanos, y en este caso de las PYME, pueden contribuir a una evaluación correcta del funcionamiento del mercado interior.

1.7. El Comité, en su papel de representante de los medios socioeconómicos de la Unión Europea, no pretende realizar sólo una verificación. Está obligado a transmitir un mensaje, emitir señales y remitir a la Comisión, al Parlamento Europeo y al Consejo propuestas de acciones e intervenciones con vistas a resolver los eventuales problemas y suprimir algunos obstáculos que podrían impedir a una parte importante de los ciudadanos beneficiarse plenamente del mercado ampliado. Es preciso, pues, no decepcionarlos en sus expectativas. El CES se remite por otra parte a algunos

<sup>(1)</sup> Sectores del comercio, artesanía, turismo, servicios, etc.

de los dictámenes que ha elaborado sobre el funcionamiento del mercado único<sup>(1)</sup>.

1.8. Es un hecho comprobado que los problemas que han de superar las PYME en las regiones fronterizas intracomunitarias se manifiestan en la actualidad con una intensidad y una prioridad muy distintas. No obstante, los problemas encontrados presentan numerosos aspectos comunes. Se puede afirmar que, hasta cierto punto, son válidos igualmente para todos aquellos Estados miembros de la UE que tienen pocas o ninguna frontera directa con uno o varios Estados de la UE. No deben obviarse los problemas específicos que pueden derivarse de esta situación geográfica y política. Por el contrario, deberían ser objeto de análisis particulares, especialmente en el contexto de la política de ampliación de la UE.

1.9. Por otra parte, cabe destacar que en estos momentos los problemas relativos a los intercambios intracomunitarios y a los principios de libre circulación se están manifestando ya en sus diversas facetas en los países que celebraron el acuerdo sobre el EEE, que entró en vigor el 1 de enero de 1994, a saber: Noruega, Islandia y Liechtenstein, que, en este contexto, caen bajo el ámbito de actuación de la UE.

## 2. Observaciones

### 2.1. Aspectos generales

2.1.1. Las informaciones recogidas en las audiencias de Luxemburgo e Innsbruck se refieren a un número considerable de problemas que merecen ser destacados. Dado que es imposible enumerarlos en detalle en el presente dictamen, el Comité consideró que era necesario realizar su inventario en un informe que se presentará en forma de anexo o síntesis. Con ello no se quiere restar importancia a dichas informaciones. A modo de ejemplo, se puede señalar que los problemas mencionados en las dos reuniones corresponden a los siguientes ámbitos: las cargas administrativas y los requisitos reglamentarios, que resultan desproporcionados en relación al volumen y la frecuencia de los intercambios transfronterizos, los trámites para el registro de las empresas, los regímenes inadaptados a los impuestos ecológicos vinculados con las condiciones de embalado, la representación fiscal y social, la doble imposición y la tributación de las empresas y de los asalariados, las vías de recurso inadaptadas, el acceso restringido en la contratación pública, etc.

(1) Programa estratégico sobre el Mercado Interior, DO nº C 304 de 10. 11. 1993, p. 10; Informe sobre el funcionamiento del mercado interior, DO nº C 195 de 18. 7. 1994, p. 6; PYME, programa integrado; entorno fiscal y Segundo Informe del Observatorio Europeo de las PYME, DO nº C 102 de 24. 4. 1995; Segundo informe anual sobre el funcionamiento del mercado único en 1994, DO nº C 39 de 12. 2. 1996, p. 70; Tercer informe del Observatorio PYME, DO nº C 82 de 19. 3. 1996; Tercer informe sobre el mercado único, DO nº C 212 de 22. 7. 1996, p. 40; Programa integrado PYME, DO nº C 56 de 24. 2. 1997.

2.1.2. Los problemas descubiertos suelen ser problemas inherentes a todos los tipos de PYME. Con todo, tienen un carácter particular, toda vez que se perciben y se experimentan de manera diferente, pues se inscriben directamente en un contexto a la vez de confrontación y de integración regional y transfronteriza.

2.1.3. Si el Comité insiste en el aspecto de una política integrada en favor de las empresas en cuestión, lo hace evidentemente en el contexto del funcionamiento del mercado único. Asimismo, lo hace con miras al refuerzo de la cohesión en Europa. De hecho, muchas regiones fronterizas de la UE siguen encontrándose por su situación periférica en una posición desfavorable frente a las regiones más céntricas de los Estados. Merecen, por consiguiente, que se les preste una atención especial con el fin de promover su crecimiento económico y mejorar su potencial de empleo. Ello permitirá también a las PYME aumentar el radio de acción de sus actividades, pues de persistir la misma situación seguirían topándose de manera ostensible con las fronteras de los países vecinos.

2.1.4. A instancias de las organizaciones profesionales de las PYME y con el apoyo de la Comisión (en concreto, de la DG XXIII) se realizaron diversos estudios y encuestas en los que se describe la situación en las regiones en cuestión y en los que se indican propuestas de solución, estudios que se han realizado tanto antes como después de la implantación del mercado interior en 1993. El Observatorio del Mercado Único puede consultar estos trabajos sin necesidad de que el presente dictamen recoja toda la gama de obstáculos al funcionamiento del mercado único detectados en los sectores y regiones en cuestión<sup>(2)</sup>.

2.1.5. En estos trabajos, informes, intervenciones y encuestas, así como en las reuniones mantenidas con los medios profesionales en cuestión, sale a relucir más o menos directamente que, al margen de los obstáculos que se examinan en el apartado 2.2, la apertura de las fronteras y la aplicación de las normas de la libre circulación han generado, al menos en algunos sectores, una corriente de dinamismo sostenido en las empresas y sus organizaciones gracias en parte a sus administraciones y a la Unión Europea<sup>(3)</sup>.

(2) a. Entre 1995 y 1996 se realizaron doce estudios sobre las pequeñas empresas y la artesanía en las zonas transfronterizas.

b. Seis centros empresariales de desarrollo transfronterizo de las Empresas (BDTE) establecidos en las zonas transfronterizas entre Austria e Italia, Reino Unido e Irlanda, España y Francia, Alemania y Francia, Alemania y Bélgica e Italia e Francia elaboraron sus respectivas memorias.

c. «Artesanía y pequeñas empresas en zonas fronterizas» fue uno de los temas prioritarios tratados en la II Conferencia Europea de la Artesanía y la Pequeña Empresa celebrada en Berlín los días 26 y 27 de septiembre de 1993.

(3) Reunión de consulta celebrada en Luxemburgo, el 11 de noviembre de 1996 (Renania-Palatinado, Sarre, Lorena, Provincia belga de Luxemburgo) y en Innsbruck, el 21 de noviembre de 1996 (Austria, Italia y Baviera).

2.1.6. De las repercusiones y perspectivas, que pueden calificarse de positivas desde el punto de vista del funcionamiento del mercado único, es preciso mencionar las siguientes:

- las nuevas posibilidades de expansión y diversificación para las empresas dinámicas y activas debido a la ampliación del radio de acción de sus actividades sin tener que enfrentarse a los problemas que puede acarrear la deslocalización de la empresa;
- los esfuerzos de adaptación realizados por las PYME para reaccionar a la mayor competencia en un espacio relativamente restringido y a las necesidades y hábitos de consumo de «nuevos» consumidores;
- un efecto de atracción en los esfuerzos encaminados a una mayor competitividad, de ahí la conciencia de los imperativos de actuación que se aprecia en diversos planes operativos: exigencias de adaptación de los métodos de gestión, mejora de las cualificaciones profesionales, eficacia de las políticas de inversión, formas apropiadas de cooperación, de sinergia y de información más allá de las fronteras, detección de problemas comunes y puesta en marcha de acuerdos de solución. Este planteamiento positivo queda de manifiesto con las acciones concretas realizadas que a veces se fundamentan en acuerdos bilaterales celebrados con un espíritu de colaboración;
- el nacimiento en las PYME de actividades complementarias y nuevas a raíz del fortalecimiento de la cooperación y de una mayor diversidad de la demanda en las regiones fronterizas y, por ende, la posibilidad de crear nuevos empleos;
- la puesta a prueba no sólo de las posibilidades de flexibilidad y movilidad de las PYME, sino también de la estructura, los medios de operación y del grado de eficacia de sus organizaciones profesionales y otros organismos de apoyo cuya función de catalizador y multiplicador cabe destacar;
- el aprovechamiento de los EIC creados con la ayuda de la Comisión y fomento de iniciativas locales y regionales de alcance general o sectorial: agencias de información y coordinación en los ámbitos específicos como los contratos públicos, las normas técnicas, la gestión de residuos y la protección del medio ambiente, además de aquellos servicios que tengan por misión el estudio de los mercados transfronterizos, la información y la sensibilización en materia de exportaciones, la organización de la participación colectiva o individual en exposiciones de la región, la organización de encuentros de promoción de acciones de cooperación entre empresas, a veces en colaboración con los institutos de investigación de la región.

## 2.2. Los obstáculos

Dado que la iniciativa del Comité aspira a conseguir un mejor conocimiento de los problemas de las PYME, el Observatorio del Mercado Único quiere hacer hincapié en las preocupaciones reales de estas empresas.

2.2.1. Si el Comité se refiere a aspectos como los descritos en el punto 2.1.5 no es tanto para minimizar las preocupaciones de las PYME de las regiones fronterizas, como por presentar con objetividad el trabajo emprendido y trazar algunas líneas de acercamiento positivo que puedan llevar a la mejora de una situación. Como consecuencia de los encuentros, bastante fragmentarios, mantenidos sobre el terreno con los medios afectados, el Comité destaca los aspectos siguientes:

2.2.2. En los diversos dictámenes del Comité y, en concreto, en los dictámenes elaborados por el Observatorio del Mercado Único, se han señalado los problemas que deben superar las PYME en general en el proceso de funcionamiento del mercado único. En cuanto a la problemática más concreta a la que se ciñe el presente dictamen, la Comisión dispone de una serie de descripciones detalladas de las dificultades que afrontan las PYME que operan en las regiones fronterizas; los órganos políticos de los Estados miembros en cuestión no pueden pasar por alto esta situación; los diputados del Parlamento Europeo han sido también informados. A los efectos del presente dictamen, el Comité no debe proceder, por tanto, a efectuar nuevas investigaciones.

2.2.3. De los obstáculos o trabas que el Comité cree necesario mencionar de manera global hay algunas que inevitablemente presentan un carácter general y que no afectan exclusivamente a las PYME de las regiones fronterizas. No obstante, pueden manifestarse de una manera más acentuada, más incisiva y más urgente. Por ello es preciso considerarlas desde este punto de vista.

2.2.4. Si bien en el contexto del desarrollo de la UE y del proceso de apertura indispensable hay quienes sostienen que las «fronteras están en las cabezas», también se puede afirmar que los «hechos son cabezas», lo que evidentemente no nos libra de la necesidad de buscar las causas reales y probables de estos obstáculos de índole psicológica a los que se refirieron también los representantes de las PYME con los que nos entrevistamos.

2.2.4.1. Sobre este extremo, se puede considerar que estas causas se sitúan en todos los niveles de toma de decisión y de agentes. Pueden tener su origen en una información deficiente, en un lenguaje de «especialistas» difícil de comprender por el «profano» y perjudicial para la comprensión normal de los logros e imponderables propios de la actuación europea. Pueden resultar también de una evaluación imprecisa, incluso errónea, de la situación y, en este caso del grado de funcionamiento del mercado único a escala de la vida cotidiana de los ciudadanos y de las PYME de las regiones fronterizas. Pueden resultar de una relativa falta de capacidad de escucha, tanto por parte de la base como de la cúpula.

2.2.4.2. Proceden de posicionamientos o declaraciones políticas en los medios de comunicación demasiado atrevidas o demasiado especulativas, inútilmente iluso-

rias o peligrosamente desalentadoras. A menudo hunden sus raíces en actitudes de reticencia ante los eventuales cambios políticos, económicos, sociales culturales o ante el incierto cambio de las costumbres y de las posturas adquiridas.

2.2.4.3. Atenuar o suprimir las causas que frenan el proceso puede ser largo y difícil. Tan sólo los hechos concretos, positivos y repetidos pueden acabar con estas causas y con sus efectos. En el caso de las empresas en cuestión deberá traducirse en la creación de un entorno que pueda alentar a las PYME a convertirse en actores en su región fronteriza y superar los obstáculos por voluntad propia o por sus propios medios.

2.2.5. Además de los impedimentos de índole psicológica, existen obstáculos inherentes a las PYME, lo que las diferencia de las empresas de envergadura, sobre todo en el contexto del comercio transfronterizo regional. Los jefes de PYME que estén deseosos o se vean obligados a ampliar sus actividades más allá de las fronteras pueden topar frecuentemente con obstáculos como la débil dimensión y estructura de la empresa, la falta de información sobre los mercados vecinos, la falta de experiencia con las prácticas comerciales, la falta de orientación estratégica y de formación adecuada, la falta de medios financieros, el insuficiente conocimiento de las ayudas ofrecidas por los instrumentos de apoyo, las dudas ante la multitud de trámites, formalidades administrativas y exigencias reglamentarias. Es evidente que se deben reforzar las acciones apropiadas tanto a nivel nacional como en el seno de las organizaciones profesionales, y eventualmente con el apoyo de la Comisión.

2.2.6. En las regiones transfronterizas se observa una serie de obstáculos que obedecen a la situación geográfica, histórica y política, situación que puede ser determinante para la existencia y el grado de desarrollo de lo que se podría denominar la «cultura transfronteriza», la cual, si se exceptúan los problemas lingüísticos, contribuye sobremanera a la integración transfronteriza y a las posibilidades de penetración de las PYME. En el caso de las regiones o zonas fronterizas donde esta cultura transfronteriza no está enraizada, habría que tener en cuenta en los diversos programas de desarrollo el aspecto concreto de la promoción sistemática de un tejido económico donde a las PYME de diversos sectores se les reconociese el lugar que les corresponde. A la hora de concebir y hacer funcionar estos programas deberá garantizarse la participación de los representantes de las PYME. Sobre este particular, es interesante señalar que en el marco de las actuaciones emprendidas para definir una política regional transfronteriza más coordinada y más coherente en la «Gran Región Sarre — Lorena — Luxemburgo» (Alemania — Francia — Bélgica — Luxemburgo) se podría contemplar la posibilidad de crear un consejo económico y social interregional, lo que permitiría a los medios socioeconómicos participar más directamente en la aplicación de esta política.

2.2.7. Los análisis realizados sobre el tema de la integración en las regiones transfronterizas demuestran que, al igual que en todas las regiones de la UE, los obstáculos relacionados con las disposiciones legislativas y normativas, especialmente su transposición y aplicación, son importantes. En las regiones fronterizas se perciben estos obstáculos de manera permanente y perturbadora. Adquieren a veces formas grotescas y obligan a las PYME, o bien a abandonar sus proyectos de actividad, o bien a sortear estos obstáculos con medios que, por muy ingeniosos que sean, resultan intolerables, toda vez que conducen a situaciones de discriminación y de falseamiento de la competencia. Las numerosas dificultades señaladas se refieren a menudo a la complejidad de la legislación comunitaria y a sus modalidades de aplicación práctica. Sobre este particular, se formulan peticiones expresas de reducción y simplificación de las cargas administrativas y muy especialmente en lo que toca al sistema «Intrastat».

2.2.7.1. También pueden crear dificultades importantes, incluso trabas insuperables, las diferencias observables en las disposiciones legislativas y normativas de los Estados miembros en cuestión, especialmente en el ámbito de las fiscalidad, de la seguridad social, del Derecho laboral, de las normas para la incoación de expedientes para determinar las molestias y peligros de la instalación de una empresa, toda vez que provocan situaciones de discriminación o de competencia desleal y se utilizan para justificar requisitos administrativos abusivos.

2.2.8. Entre las PYME fronterizas los aspectos que suscitan mayores inquietudes y desencanto con miras al desarrollo de la Unión Europea son las trabas administrativas, la poca agilidad de los procedimientos y los medios de recurso inadaptados. El Comité hace hincapié en la necesidad de que los responsables de las administraciones nacionales, regionales y locales muestren una mayor capacidad de adaptación en la aplicación de las normativas.

2.2.8.1. En lo que atañe al libre acceso a los mercados fronterizos vecinos y a las diversas formas de establecimiento (establecimiento estable, prestación de servicios temporales o discontinuos), las dificultades encontradas son múltiples y a menudo se experimentan como engorrosas o discriminatorias, en la medida en que éstas afectan especialmente a las empresas foráneas.

2.2.9. El tema —aparentemente, inagotable— de las normas técnicas ha sido estudiado extensa y profundamente en el dictamen del CES sobre normas técnicas y reconocimiento mutuo<sup>(1)</sup> (doc. CES 6901/96; Ponente: Sr. Jaschick) al que posteriormente hay que sumar los datos recogidos durante las audiencias celebradas en Estocolmo y Milán en enero de 1996. De manera más concreta, en el dictamen antes mencionado el Comité estudia los «intentos» para suprimir las trabas técnicas al comercio, describe la actual situación y propone una serie de recomendaciones. Estas recomendaciones siguen siendo válidas.

2.2.9.1. Se ha estimado que en 1985 coexistían más de 100 000 especificaciones técnicas nacionales diferentes

(1) DO nº C 212 de 22. 7. 1996.



en la entonces CEE. Además, cada año se notifican a la Comisión más de 450 nuevas reglamentaciones técnicas en el campo de los productos. Si persiste esta situación, el mercado único se convertirá en una utopía inalcanzable, lo que supondría tener que elegir entre dos opciones, ambas negativas: aumentar los costes de adaptación o producción o perder toda posibilidad de exportar. Hay que tener en cuenta que el 76 % del valor de los intercambios comerciales intracomunitarios está sujeto a especificaciones técnicas que son de obligado cumplimiento.

2.2.9.2. Las exigencias técnicas pueden afectar a la concepción, producción, venta, comercialización y, seguidamente, a los costes y políticas de servicios posventa, menoscabando así las propias actividades de las empresas a las que se pretendía ayudar. Los efectos que estas exigencias acarrearían para las PYME por los diversos planteamientos aplicados se evidencian en toda su extensión si se considera el grado de armonización ya conseguido <sup>(1)</sup>.

2.2.9.3. Los sectores que realizan operaciones y que se ven principalmente afectados en los intercambios transfronterizos son los siguientes:

- Productos y servicios del sector de la construcción: Falta de normas armonizadas, reglamentación relativa a la construcción, códigos de construcción, exigencias de construcción, condiciones técnicas o pliegos de condiciones y medidas de seguridad para las instalaciones (de electricidad, gas, fontanería, etc.).
- Alimentación (panificación, productos lácteos y cárnicos): Legislación veterinaria; diferencias en los ingredientes autorizados en cada país, condiciones de almacenamiento durante la distribución, facturación, etiquetado y requisitos de registro.
- 2.2.9.4. Otros sectores en general y, por ello, también activos en el comercio transfronterizo, afectados por las distintas trabas técnicas son los siguientes:
  - Productos farmacéuticos: regímenes nacionales de reembolso, control de precios, sustancias prohibidas y trámites de registro.
  - Vehículos de motor: diferencias de trato fiscal y antigüedad de los automóviles de segunda mano.
  - Maquinaria: elevado coste de los ensayos y de la evaluación de la conformidad, diferencias de voltaje, diferencias en el suministro de gas y distintos tipos de enchufes.

<sup>(1)</sup> Los datos son los siguientes:

- el 34 % de los intercambios comerciales se encuentra ya armonizado gracias al antiguo planteamiento (armonización detallada);
- el 17 % de los intercambios comerciales se encuentra en estos momentos, o se encontrará en breve, cubierto por el nuevo planteamiento;
- el 25 % de los intercambios comerciales está sujeto a normativas técnicas nacionales sin armonización, esto es, depende del principio de reconocimiento mutuo;
- el 19 % de los intercambios comerciales está cubierto por acuerdos de reconocimiento mutuo, pero la mitad de esta cifra (10 %) comprende productos ya armonizados con arreglo al nuevo planteamiento;
- tan sólo el 15 % de los intercambios comerciales no está cubierto ni por la armonización ni por acuerdos de reconocimiento mutuo.

— Juguetes: trabas a los métodos publicitarios y requisitos de seguridad.

— Instrumental médico.

2.2.10. De las exigencias técnicas que el Comité ha tenido la ocasión de estudiar en sus diferentes dictámenes y en vista de los ámbitos enumerados anteriormente en los que las PYME experimentan dificultades más o menos importantes, cabe mencionar aquellos problemas que pueden afectar de manera especial a las PYME de las regiones fronterizas:

2.2.10.1. Por el mero hecho de que al año se definan unas 500 normas para diferentes productos y de que las normas de aplicación o ejecución no se arbitren a ese ritmo se provocan casos de ambigüedad que pueden afectar sensiblemente a las actividades de la PYME que operan cotidianamente a través las fronteras y que se ven obligadas a responder en unos plazos relativamente breves, no habiendo ninguna que no se vea perjudicada por dudas o retrasos debidos a requisitos técnicos imprecisos.

2.2.10.2. Las exigencias técnicas relacionadas con las normas de seguridad, como las que se refieren a las instalaciones de gas, electricidad y de otros tipos de instalaciones de la construcción, pueden provocar dificultades en la medida en que en diversos Estados las normativas específicas vigentes no son coincidentes con las normas aplicables en el Estado vecino. En estos casos, es importante examinar las eventuales casos de discriminación o de falseamiento de la competencia.

2.2.10.3. De manera general, las PYME de las regiones fronterizas esperan mejoras constantes en la transparencia de las exigencias técnicas válidas en los Estados vecinos. Al margen del problema lingüístico, pueden surgir otros obstáculos por las propias definiciones e interpretaciones de las normas técnicas, bien comunitarias, bien nacionales, convirtiéndose así en obstáculos para las relaciones transfronterizas.

2.2.10.4. Podría resultar útil en las regiones transfronterizas examinar con mayor detenimiento las posibilidades y los mejores métodos de cooperación fronteriza en el ámbito de la transferencia de nuevas tecnologías, en colaboración, cuando convenga, con los institutos de tecnología e investigación.

### 3. Propuestas

3.1. Sin perjuicio de las propuestas hechas por el CES en unos sesenta dictámenes sobre el tema del mercado interior y sin perjuicio tampoco de las numerosas recomendaciones presentadas por el Observatorio del Mercado Único desde su creación en 1994 <sup>(2)</sup>, además

<sup>(2)</sup> El mercado único en 1993, DO nº C 393 de 31. 12. 1994; El mercado único en 1994, DO nº C 39 de 12. 2. 1996; El mercado único en 1995, DO nº C 212 de 22. 7. 1996; Las comunicaciones comerciales, DO nº C 66 de 3. 3. 1997; Normas técnicas, DO nº C 212 de 22. 7. 1996; Contratos públicos, DO nº C 212 de 22. 7. 1996; Servicios codificados.

del complemento que suponen las conclusiones que cabe extraer de las diversas investigaciones, estudios y análisis realizados sobre aspectos concretos con ayuda de la Comisión, el CES quiere insistir en las diversas acciones y medidas que puedan mejorar la situación que se ha descrito anteriormente. Estas acciones se inscriben en los diversos ámbitos de competencias, atribuciones y responsabilidades.

### 3.2. *A escala de la UE*

3.2.1. En los informes de la Comisión sobre el mercado único se recogen por lo general las observaciones y conclusiones relativas a los problemas de carácter macroeconómico. El CES no critica de ningún modo este planteamiento en la evaluación de los resultados obtenidos por la realización del mercado interior. Con todo, estima que es necesario centrarse más en la situación observada sobre el terreno en la «Europa profunda», ya que considera que las «pequeñas cosas» pueden tener una gran importancia para el desarrollo de las «grandes cosas». Los dictámenes que el CES estime oportuno realizar sobre problemáticas concretas y puntuales merecen por consiguiente la atención de la Comisión y el Consejo.

3.2.2. Este planteamiento seguramente requiere la supresión de determinadas «fronteras» que parecen existir para la Comisión y que pueden obstaculizar una labor sistemática de coordinación, integración y cooperación. A modo de ejemplo, se puede citar la reivindicación, manifestada por los medios interesados, de que se publique un vademécum destinado a las PYME fronterizas. Es evidente que esta acción requerirá la eficaz cooperación de las diversas direcciones generales debido a la interferencia de las políticas y acciones comunitarias (en este caso, política de desarrollo regional, Fondos estructurales, Fondo de Cohesión, programa integrado en favor de las PYME, protección del medio ambiente, incluida la gestión de los residuos, libertad de circulación y establecimiento, reconocimiento mutuo de las titulaciones y cualificaciones, liberaciones sectoriales, contratos públicos, fiscalidad, política de competencia, etc.). Los EIC podrían contribuir en un trabajo de este tipo.

3.2.3. El Comité apoya el desarrollo de las oficinas transfronterizas de asistencia, a imagen y semejanza del centro empresarial de desarrollo transfronterizo instalado en Francia y en Bélgica con el concurso de la Comisión. Este tipo de iniciativas merece un apoyo mucho más decidido, especialmente en aquellas regiones que no disponen de estructuras organizativas apropiadas. Estos centros deberían funcionar con total independencia de las administraciones nacionales y recibir el apoyo de las delegaciones nacionales y regionales de la Comisión, así como de los EIC. Asimismo, deberían estar facultadas para señalar a las autoridades comunitarias las trabas perjudiciales para el funcionamiento del mercado único y, llegado el caso, transmitir las quejas a las instancias competentes.

3.2.4. El Comité aprecia en su justo valor los actuales esfuerzos de la Comisión por conseguir una mejor

coordinación de las actividades. Asimismo, observa con satisfacción que la Comisión y el Consejo consideran importante una integración más satisfactoria de las PYME en las distintas políticas. El Comité solicita que esta actuación general y positiva no se vea menoscabada por un desconocimiento injustificado de los problemas que afrontan las regiones fronterizas.

3.2.5. En este sentido, el Comité solicita a la Comisión que tenga en cuenta las observaciones emitidas en el presente dictamen cuando elabore los diversos documentos previstos en el programa de trabajo de 1997. Sobre este particular, pueden mencionarse los trabajos que la DG XVI tiene intención de realizar para elaborar una recomendación sobre el estrechamiento de la cooperación transfronteriza y sobre los logros y perspectivas de la cooperación interregional, así como para la elaboración de otra comunicación sobre la política regional y la política de competencia.

3.2.6. En los diversos programas de actuación de la Comisión en favor de las PYME, es conveniente conseguir una mayor amplitud de miras, una formulación más precisa de las disposiciones reglamentarias y administrativas, así como una mejor adecuación a las singularidades de las regiones transfronterizas (programas LEONARDO, SÓCRATES, CRAFT, BRITTE-EURAM, INTERREG, LEADER, ADAPT, URBAN, INTERPRISE, EURES, LINGUA, Fondos estructurales).

3.2.7. La mejora de la cooperación por parte de la Comisión en el ámbito que nos ocupa probablemente podría obtenerse si se faculta a la DG XXIII, que es la competente en lo que se refiere a las PYME, para desarrollar una función de aglutinador y coordinador, que asimismo contemplaría la implantación de un mecanismo de información y reflexión con el Observatorio del Mercado Único del CES.

3.2.8. El Comité solicita a la Comisión que tome medidas para hacer participar asimismo en los futuros trabajos de la iniciativa SLIM a representantes de las PYME que sean conscientes de los problemas prácticos en las fronteras. Lo mismo cabe afirmar de los trabajos de codificación de las normativas de la UE, que cada vez resultan más urgentes.

3.2.9. En la Comunicación de la Comisión titulada «Impacto y efectividad del mercado único» (doc. COM(96) 520 final de 30 de octubre de 1996) se estudia un programa de acción que tiene entre sus fines la eliminación de las trabas persistentes. Para que este programa de acción pueda ser útil, se procurará recurrir a formas de consulta que permitan tener en cuenta la situación especial en las regiones fronterizas.

3.2.10. Las deficiencias observadas en materia de reclamaciones y recursos presentados por las empresas, la falta de métodos de seguimiento ágiles, argumentados y eficaces, así como la impotencia relativa de los intermediarios ante las diversas trabas, no pueden sino destruir la confianza que a las PYME y sus representantes quisieran tener en la UE. Habrá que instaurar un sistema adecuado de recursos a más tardar antes de la aplicación del programa de acción en materia del funcionamiento

del mercado único anunciado por la Comisión. Es necesario realizar un análisis previo sobre la situación en lo que se refiere a las posibilidades y vías de recurso vigentes.

3.2.11. Habrá que precisar el papel de los EIC en la cadena de transmisión y de información hacia arriba y hacia abajo en materia de funcionamiento del mercado único. Con este planteamiento cabe garantizar la concordancia y fiabilidad de las informaciones suministradas por las administraciones competentes a la solicitudes que les remitan los EIC. Así las cosas, podría resultar útil la búsqueda de una colaboración entre EIC, PYME y EIC para consumidores.

3.2.12. Con vistas a definir posturas y prácticas comunes y arbitrar acciones adecuadas, la Comisión debería establecer cuanto antes y en colaboración con el Observatorio del Mercado Único del CES un sistema de consultas periódicas, aunque regulares, con los EIC, los centros empresariales de desarrollo transfronterizo y las organizaciones profesionales correspondientes. Parece oportuna una reflexión especial sobre la utilidad de los centros únicos de información y asesoramiento (First-Stop-Shops).

3.2.13. El CES observa que en el ámbito examinado no se tiene en cuenta o se subestima a los intermediarios y organismos de apoyo existentes, los cuales ya han tomado iniciativas interesantes e innovadoras. Hay que animar a estas instituciones en sus trabajos.

3.2.14. Con el fin de animar a las partes interesadas a arbitrar y realizar acciones y programas que faciliten la integración de las PYME en las regiones transfronterizas, el Comité solicita que se elabore un programa de actuación y de incentivos en forma de concursos y de distribución de primas o ventajas financieras para las «mejores prácticas» que puedan servir, llegado el caso, de modelo para otras regiones fronterizas.

3.2.15. En el proceso de definición y de aplicación de las normas técnicas es preciso apoyar a organismos como el NORMAPME, vinculado a la UEAPM, la cual está llamada a plantear los problemas específicos de las PYME y en particular las de las regiones fronterizas.

### 3.3. *A escala de los Estados miembros y de las entidades regionales*

3.3.1. Un buen número de las propuestas antes expuestas dirigidas a la Comisión en cuanto interlocutor directo del Comité deben recogerse en las acciones que se propongan y realicen los Estados miembros y las entidades regionales.

3.3.2. La transposición y aplicación correctas de la legislación comunitaria son evidentemente indispensables. En esta labor las autoridades nacionales deberían velar por que se tengan verdaderamente en cuenta los problemas de los «agentes» —y, en concreto, de las PYME— de sus regiones fronterizas.

3.3.3. Los Estados miembros por medio de acciones concertadas y juiciosas podrán contribuir a atenuar las dificultades de índole lingüística.

3.3.4. Una información apropiada sobre los organismos y las administraciones que puedan servir de interlocutores directos y válidos, al igual que un sistema de centralización de las reclamaciones dirigidas a los Estados miembros por las empresas y sus organizaciones, debería contribuir a que salieran de una situación de anonimato perjudicial para todas las partes.

3.3.5. Los Estados miembros y las entidades regionales deberían dotarse de una estructura definida y conocida encargada de desarrollar las relaciones con las autoridades competentes del Estado o Estados miembros vecinos y poner en marcha un mecanismo que facilite la formulación de soluciones pragmáticas y acuerdos bilaterales. Este planteamiento reviste una gran importancia para conseguir la eliminación de las trabas, que no siempre asumen la forma de divergencias de las disposiciones legales, y que pueden tratarse con pragmatismo. De igual modo y a escala de la Comisión, tales plataformas especializadas en la gestión de los problemas planteados contribuirían a restablecer la confianza que está perdiéndose en el mercado único. Así pues, es aconsejable que en esta actuación participen en las mejores condiciones los medios socioeconómicos.

3.3.6. El CES es consciente de que, por diversos motivos más o menos objetivos (diferencias de las legislaciones y en las prácticas administrativas) o subjetivos (cambio de costumbres, sentimientos de incertidumbre, reacciones proteccionistas), se observan aún reflejos de rechazo o discordancia en gobiernos y administraciones. Este es el motivo por el que es preciso concebir acciones que permitan una mejor comprensión de los comportamientos recíprocos, a fin de instaurar un *modus vivendi* que sea aceptado por todas las partes en cuestión. En este contexto, es preciso tener en cuenta el papel de las entidades locales y regionales, así como las iniciativas positivas emprendidas por las empresas y sus organizaciones, acciones que no hay que considerar como acciones marginales, sino, antes al contrario, como merecedoras de un apoyo concreto.

3.3.7. Aunque la Comisión considera que las normas comunitarias vigentes permiten responder de manera satisfactoria las exigencias técnicas, es preciso estar atento a las posibilidades de proceder por medio de acuerdos bilaterales, lo que podría provocar, si se reúnen determinadas condiciones de consulta, situaciones menos onerosas para las PYME de las fronteras.

### 3.4. *A escala de las organizaciones profesionales, organismos de apoyo e intermediarios*

3.4.1. A lo largo del presente dictamen se ha aludido al papel de las organizaciones profesionales de las PYME en el desarrollo de las actividades transfronterizas y los positivos efectos de sus iniciativas de sensibilización y de cooperación.

3.4.2. Con todo, son limitadas las posibilidades de intervención y persuasión de estos organismos en lo que atañe a los sectores de las PYME. Estas posibilidades tienen menos probabilidades de materializarse si la visión de una «cultura transfronteriza» se halla perturbada constantemente por acciones y reacciones contrarias a las actuaciones voluntaristas y perjudiciales para las perspectivas de futuro. Estas acciones pueden presentar un espectro muy amplio. Pueden encaminarse a amortiguar los embates proteccionistas y los efectos negativos suscitados por actitudes de descontento y derrotismo. Pueden materializarse en varias direcciones: campañas informativas correctas y directas, elaboración de estrategias adecuadas de actuación y reacción de las empresas que quieran ganar el desafío de operaciones transfronterizas, apoyo a las diversas formas de cooperación que hagan hincapié en la utilidad y necesidad de un compromiso constructivo de todas las partes en causa, mejora de los sistemas de créditos a la inversión —eventualmente con el concurso adecuado de entidades financieras o crediticias que operen en las regiones fronterizas— presentación de argumentos, a partir de una comprensión correcta de las realidades, que se inscriban en una visión más global de la situación y de las posibilidades de desarrollo. Esta tarea no es sencilla y puede suscitar críticas procedentes de diversas partes. Su valor dependerá, por consiguiente, de la voluntad y la capacidad de asumir la responsabilidad de una postura de apoyo a las empresas y de afrontar turbulencias de todo tipo. En este caso como en otros, también se plantea la cuestión crucial de la fe en una «Europa de los ciudadanos». Corresponde a los responsables políticos de la UE no destruir esta fe.

3.4.3. Las organizaciones directamente afectadas deberían hacer todo lo posible para estar en condiciones, no sólo de comprender bien las nuevas posibilidades que se les abren a las empresas, sino además de aprovechar la ocasión para concebir y emprender nuevas operaciones ampliamente consensuadas en el seno de los sectores económicos, así como en otras esferas sociales, económicas y de consumidores, cumplir adecuadamente el papel —tal vez nuevo— de mediador, y fortalecer sus estructuras, credibilidad y eficacia.

3.4.4. Estos organismos, basándose en las preocupaciones y éxitos de las empresas, deberán contar con la

atención, la comprensión y el apoyo de todos los interlocutores que puedan contribuir a crear un clima que permita a las empresas integrar sus propias fuerzas en un mercado transfronterizo ampliado.

3.4.5. El Comité hace un llamamiento a las organizaciones profesionales europeas de las PYME para que presten una mayor atención a los problemas expuestos en el presente dictamen. Les ofrece además un cooperación eficaz y continua en esta labor.

#### 4. Conclusiones

4.1. En vista de las observaciones expuestas y de las propuestas formuladas anteriormente, el Comité y su Observatorio del Mercado Único están obligados a sacar algunas conclusiones sobre el papel que podrán desempeñar en cuanto órgano consultivo de la UE que representa a los medios socioeconómicos, y, entre ellos, las PYME, y en cuanto institución encargada de observar el funcionamiento del mercado único.

4.2. Gracias a sus relaciones con las agrupaciones socioeconómicas el Comité deberá reflexionar sobre la mejora del flujo de informaciones con sus interlocutores en lo que atañe a las necesidades y posibilidades de inserción en el proceso de desarrollo de las PYME de las regiones fronterizas. Al mismo tiempo, habrá que definir las vías de transmisión que faciliten una observación más sistemática del curso de las políticas y programas comunitarios, así como de los resultados obtenidos por las empresas que operen en las regiones fronterizas.

4.3. El Comité, basándose en el presente dictamen, en los hechos actualmente comprobados y en las medidas por tomar, espera hacer uso pleno de su papel de interlocutor directo y privilegiado de la Comisión y del Parlamento Europeo.

4.4. En el contexto del tema tratado, el Comité, por consiguiente, examinará los mejores modos de contribuir a recabar y divulgar las experiencias realizadas y, muy especialmente, las acciones-modelo emprendidas en las diversas regiones fronterizas de la Unión Europea.

Bruselas, el 23 de abril de 1997.

*El Presidente*  
*del Comité Económico y Social*  
Tom JENKINS

**Dictamen del Comité Económico y Social sobre el «Primer Informe sobre la Cohesión»**

(97/C 206/16)

El 23 de abril de 1997, de conformidad con el artículo 198 del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea, la Comisión decidió consultar al Comité Económico y Social sobre el «Primer Informe sobre la Cohesión».

La Sección de Desarrollo Regional, Ordenación del Territorio y Urbanismo, encargada de preparar los trabajos en este asunto, aprobó su dictamen el 11 de abril de 1997 (Ponente: Sr. Vasco Cal).

En su 345º Pleno (sesión del 23 de abril de 1997), el Comité Económico y Social ha aprobado por 117 votos a favor, 4 en contra y 8 abstenciones el presente Dictamen.

**1. Observaciones previstas**

1.1. La Comisión presentó, a comienzos de noviembre de 1996, el «Primer informe sobre la Cohesión» que, con arreglo al artículo 130 B del Tratado, debe analizar «los avances realizados en la consecución de la cohesión económica y social y la forma en que los distintos medios establecidos en el presente artículo hayan contribuido a ellos». Los medios citados en este artículo incluyen, además de los fondos con finalidad estructural, del Banco Europeo de Inversiones y de los demás instrumentos financieros existentes, la coordinación de las políticas económicas de los Estados miembros (EM), la formulación y el desarrollo de las políticas y acciones de la comunidad, así como la realización del mercado interior. En dicho artículo del Tratado, el fortalecimiento de la cohesión económica y social se define como la reducción de las «diferencias entre los niveles de desarrollo de las diversas regiones y el retraso de las regiones menos favorecidas, incluidas las zonas rurales». En los artículos 2 y 3 del Tratado, la cohesión económica y social figura entre los objetivos y las acciones que debe desarrollar la Comunidad.

1.2. Es la primera vez que se examinan conjuntamente las contribuciones de las políticas europeas y de los Estados miembros a la cohesión económica y social y que se evalúan los efectos de las políticas no estructurales en las regiones y grupos sociales, a pesar de que se hayan concebido para alcanzar otros objetivos. El Comité celebra el cumplimiento de esta obligación por parte de la Comisión. En su dictamen de iniciativa sobre la cohesión económica y social, aprobado en febrero de 1992 (CES 226/92, Ponente: Sr. Masucci), el CES optó por un planteamiento cuya estructura era similar a la del informe que ahora presenta la Comisión.

1.3. El concepto de cohesión económica y social es de suma importancia. Sirve de criterio para identificar las regiones a las que las políticas estructurales de la UE deben dar prioridad y permite una evaluación cuantificada de los avances realizados.

1.4. Los mecanismos de apoyo regional de la Unión Europea, que han ido desarrollándose desde su creación en 1975, se basan en dos principios: el primero es el de que el proceso de integración económica europea se caracteriza esencialmente por un desarrollo desigual del territorio, y el segundo es el de que lograr una elevada cohesión económica y social en la UE constituye el elemento clave de la construcción de una «Unión cada vez más estrecha entre los pueblos de Europa».

1.5. El proceso de integración económica sigue transformando la economía de la Unión Europea. La realización del mercado interior, resultante del proyecto de 1992, junto con las sucesivas ampliaciones de la Unión han creado nuevas oportunidades para los productores de sacar provecho de las ventajas dinámicas que, como se reconoce desde hace tiempo, trae consigo la integración económica internacional. No obstante, también se reconoce que es poco probable que la distribución de estas oportunidades sea equitativa. Existen muchas explicaciones posibles a este fenómeno tales como la proximidad del mercado, la disponibilidad de servicios, la productividad de la mano de obra y la incidencia de la I&DT, entre otras.

1.6. La integración puede beneficiar a unas regiones más que a otras, dando lugar al fenómeno de desarrollo desigual, de manera que los «vencedores» iniciales siguen obteniendo los mayores beneficios de la integración y los «perdedores» se quedan cada vez más a la zaga, abriendo así la posibilidad a una agravación de las disparidades económicas regionales en el conjunto del territorio comunitario.

1.7. Es evidente que, al mismo tiempo, existen fuerzas que contrarrestan esta tendencia. Se puede observar un éxito económico significativo —polos de desarrollo económico— en determinados lugares de regiones desfavorecidas. Las inversiones circulan a veces del «centro» hacia la «periferia» creando oportunidades interesantes. No obstante, una vez más, parece que las inversiones hechas fuera de las regiones del centro tienden a concentrarse en determinados lugares, sin distribirse uniformemente por la región de que se trate.

1.8. Es esta relación entre las oportunidades que trae consigo la integración económica y la desigualdad en la distribución de sus beneficios lo que constituye el fundamento que justifica la acción de los Fondos estructurales. En resumen, estos Fondos representan la posibilidad de garantizar una ayuda, por parte de los que más se benefician con la integración, al desarrollo económico de países y regiones que menos se benefician de la misma, pero que, a pesar de ello, contribuyen a los beneficios globales de la integración. En esta perspectiva, los Fondos estructurales deben considerarse como un mecanismo justificable de promoción de un desarrollo económico equilibrado y eficiente en todo el territorio comunitario.

Las políticas para garantizar una mayor cohesión son responsabilidad compartida de la Unión Europea, los gobiernos de los Estados miembros y las autoridades regionales y locales. En la Unión Europea existe la imperiosa necesidad de asegurar que las políticas concebidas por las diferentes instancias —en el marco de la libertad inherente a la descentralización y al principio de subsidiariedad— estén coordinadas y sean coherentes entre sí.

1.9. Los Fondos estructurales constituyen un mecanismo de expresión de la solidaridad de los ciudadanos de la Unión. La intervención comunitaria tiene sentido en la medida en que pretende ser un complemento de la solidaridad nacional o interregional cuando ésta no es suficiente para superar los problemas. El principio de la «cohesión económica y social», establecido en el Acta Única Europea, constituye un objetivo claro en lo que se refiere a las aspiraciones políticas a largo plazo de la Unión Europea. Es difícil concebir el éxito de una Unión en la que persistan diferencias demasiado grandes en los niveles de vida y oportunidades de empleo. Los Fondos estructurales tienen por objeto colaborar a la mejora de las oportunidades en las regiones económicamente desfavorecidas, desempeñando así un papel fundamental en el mantenimiento del dinamismo encaminado a lograr una mayor integración en la Unión Europea.

1.10. Los Fondos sólo son eficaces en la medida en que lo son las políticas que respaldan. El valor crítico del Primer Informe sobre la Cohesión reside en que sitúa a los Fondos en el contexto de un conjunto más amplio de políticas comunitarias.

Por consiguiente, en el debate sobre la futura configuración de los Fondos estructurales que tendrá lugar en breve, se debe prestar más atención al objetivo hacia el cual se dirigen los Fondos, así como a la manera de aumentar su eficacia.

1.11. Los recursos destinados a sostener la política de cohesión deben utilizarse de manera que favorezcan el crecimiento de la creación sostenible de empleos y el aumento de los ingresos en las regiones más pobres. Las transferencias, tanto si provienen de la Unión como de los Estados miembros, no deben entenderse como subvenciones permanentes. El objetivo consiste, ya sea

mediante el aumento de la productividad, la adopción de innovaciones, el fortalecimiento de las capacidades de la mano de obra o la mejora de las infraestructuras, en apoyar las empresas viables que generen un mayor valor añadido. Cualquier objetivo menos ambicioso supondría un obstáculo inaceptable.

## 2. Observaciones sobre los diversos capítulos del Informe

### 2.1. *Sobre los resultados globales alcanzados*

2.1.1. Considerando los resultados a nivel de los Estados miembros, el Informe señala que la cohesión se fortaleció en el período que se analiza (1983-1993), ya que el Producto Interior Bruto a precios de mercado por habitante en paridad del poder adquisitivo (PIBpc-PPC) de los cuatro países que pueden beneficiarse del Fondo de Cohesión se aproximó a la media comunitaria.

No obstante, cuando se miden a nivel de las regiones de la Unión, parece que las disparidades no han variado.

2.1.2. El PIB por habitante es el indicador que se suele utilizar para medir la cohesión y constituye el criterio principal establecido para definir las regiones que presentan retrasos en su desarrollo (es decir, aquellas en las que este indicador esté por debajo del 75 % de la media comunitaria).

2.1.3. No obstante, los resultados globales que ahora se presentan deben considerarse con cierta precaución, habida cuenta de que hubo diversos factores durante el período considerado por el Informe que influyeron considerablemente. El primero fue la unificación alemana, que tuvo como consecuencia inmediata un descenso en el índice medio comunitario y la consiguiente subida —entre 1 y 2 %— de los índices de los países de la cohesión a partir de 1991 (y también el de otras regiones), así como la modificación del índice medio comunitario debido a la adhesión de los tres nuevos países en 1995. El segundo fue la introducción, para el período posterior a 1990, de las estimaciones de PPC hechas por Eurostat, que reflejaban en los índices no sólo el crecimiento de la producción por habitante sino también las variaciones de los términos del intercambio y, en menor medida, las variaciones de los tipos de cambio.

2.1.4. Todo esto provocó aumentos, durante la década de los 90, en los índices oficiales de Portugal, Irlanda y Grecia superiores a las diferencias de crecimiento económico real por habitante registradas entre estos países y la media comunitaria. Dada la gran importancia que han adquirido estos índices, para determinar qué regiones pueden beneficiarse de los fondos comunitarios, para distribuirlos o incluso para la presentación global de los resultados de la política de cohesión, la Comisión debería mejorar su metodología al examinar las futuras regiones del objetivo 1 a fin de tener en cuenta las diversas componentes que explican las variaciones de los índices de PIBpc-PPC (evolución de la producción real, evolución del nivel de los precios,

en el que influyen en parte las perturbaciones monetarias y distorsiones que introducen las fórmulas de cálculo y de «regionalización» de las actividades económicas, por ejemplo, al atribuir a determinadas regiones la producción de petróleo o de gas o al atribuir al lugar de la sede de las empresas la totalidad de sus actividades).

2.1.5. La evolución de la situación de los países que pueden optar al Fondo de Cohesión respecto de la media comunitaria, que depende de la evolución de las respectivas regiones y capitales, fue mejor que la registrada entre las regiones más desarrolladas y menos desarrolladas de la UE. En este caso, los datos del Informe confirman que las disparidades no se redujeron ya que, a pesar de la mejora observada respecto de la media comunitaria de las 25 regiones más pobres, cuyo índice pasó de 53 a 55, los índices de las 25 regiones más ricas subieron de 140 a 142 respecto de la media comunitaria.

2.1.6. Así pues, no puede sostenerse que los grandes progresos en materia de cohesión son debidos a que durante las fases de mayor crecimiento económico se redujeron las diferencias de ingresos entre los Estados miembros, y, especialmente, en los países elegibles para el Fondo de Cohesión. Las cifras utilizadas experimentaron cambios importantes por razones metodológicas, se modificó la base comparativa y, además, el marco conceptual resulta poco satisfactorio si se encara de manera simplista.

2.1.7. El Comité, además de sus preocupaciones en cuanto a los métodos de evaluación utilizados y al peso relativo de las regiones-capital, también toma nota de la explicación que esboza la Comisión sobre los componentes de las disparidades geográficas. Las diferencias en materia de tasa de ocupación de la población adulta y las diferencias de PIB por persona empleada contienen también implicaciones políticas para el futuro de los objetivos de cohesión a nivel comunitario y nacional.

## 2.2. *Sobre las políticas de los Estados miembros*

2.2.1. En lo que se refiere a los efectos de las políticas macroeconómicas seguidas por los Estados miembros, el Informe se limita a las eventuales consecuencias del cumplimiento de los criterios de convergencia nominal que crearán las condiciones necesarias para la estabilidad y para un clima propicio a la inversión, que traerá consigo el futuro crecimiento económico y, en última instancia, el empleo. No se hace ninguna referencia a los eventuales efectos que puedan tener sobre la cohesión la instauración de la UEM y las políticas presupuestarias restrictivas, ni a los efectos de las relaciones entre los países que accedan a ella en un primer momento y los demás. A pesar de que el Parlamento Europeo ha

solicitado hace ya bastante tiempo con el apoyo del CES un estudio sobre las consecuencias de la UEM en lo que a la cohesión se refiere, la Comisión todavía no lo ha elaborado. Tampoco existen estudios sobre las eventuales consecuencias para los países de la cohesión de la «cooperación reforzada», que se debe introducir en el Tratado, ni se conocen los ámbitos en que dicha «cooperación» se llevará a cabo. En cualquier caso, no deberían aplicarse en ámbitos del primer pilar, como el de la política de cohesión económica y social o el del mercado interior.

2.2.2. En cuanto a los efectos del gasto público de los Estados miembros, el Informe señala que los montantes correspondientes en los presupuestos nacionales (comprendidos entre el 40 y el 60 % del PIB) son considerables y que el presupuesto actual de la Comunidad (equivalente al 1,2 % del PIB, cuya parte dedicada a políticas estructurales se estima en 0,45 %) es demasiado limitado para contribuir de manera significativa a la eliminación de los desequilibrios.

2.2.3. Los servicios prestados por las administraciones (que representan entre el 20 y el 30 % del PIB de los Estados miembros) tienen efectos redistributivos importantes, dado que sostienen el nivel de consumo de los grupos con rentas más bajas y que menos contribuyen a su financiación, debido a la fiscalidad progresiva o proporcional. Gracias a las transferencias sociales, que constituyen una de las señas más importantes del modelo social europeo, el número de familias viviendo por debajo del umbral de pobreza ha bajado del 40 al 15 % del total de familias.

2.2.4. A través de los gastos en servicios económicos (que representan entre 6 y 14 % del PIB de los Estados miembros) se pretende mejorar las condiciones en que se desenvuelven las empresas ayudándolas a nivel regional, de investigación y desarrollo y en la política de empleo y formación profesional. Las diferentes capacidades de financiación de los Estados miembros hacen que las ayudas nacionales de desarrollo regional sean superiores (equivalentes al 4 % del PIB de las regiones donantes y al 8 % del PIB de las regiones beneficiarias) en los países más desarrollados y con acentuado dualismo en sus economías.

2.2.5. Como consecuencia del proceso de redistribución practicado por los presupuestos nacionales, el Informe señala que las disparidades regionales en la media de los ingresos personales son entre 20 y 40 % inferiores a las disparidades del Producto Interior Bruto regional por habitante. Este dato es importante para que se tenga bien presente la diferencia entre la renta disponible después de las transferencias y el producto por persona activa, que nos da la verdadera dimensión de las disparidades de desarrollo entre regiones.

2.2.6. Además de la influencia de las políticas macroeconómicas nacionales sobre la cohesión, a través del impacto de los criterios de convergencia, algunos de los elementos cruciales para el fortalecimiento de la cohesión se encuadran en las iniciativas de los Estados miembros

y de las entidades regionales y locales. Estas iniciativas, tanto si se refieren a ayudas estatales, concesiones fiscales, educación, formación, IDT, políticas medioambientales, políticas sociales o inversiones en infraestructura, entran en el ámbito de una política global capaz de mejorar la cohesión.

### 2.3. Las políticas comunes de la Unión Europea

2.3.1. Como señala el Informe en la introducción de este capítulo, las políticas comunes tienen objetivos definidos y específicos. No han sido concebidas para alcanzar otros objetivos pero, cuando se examinan sus resultados, se puede y se debe analizar cómo contribuyen a la cohesión económica y social dentro de los límites impuestos por sus propios objetivos.

2.3.2. De las políticas sectoriales de la UE, la política agrícola común es la que ha provocado la más amplia redistribución de rentas entre los ciudadanos europeos. Si bien es cierto que la política de precios agrarios (que absorbe cerca del 50 % del presupuesto comunitario, es decir, cerca del 0,6 % del PIB de la UE de los quince) transfiere rentas de las zonas urbanas más ricas a las zonas rurales, en la PAC anterior, de apoyo a precios agrarios elevados, éstos funcionaban como un impuesto regresivo para los consumidores puesto que las familias con rentas más bajas gastan una proporción mayor de sus ingresos en alimentación y las transferencias a los agricultores favorecían más a las grandes explotaciones. La reforma de 1992, al vincular los montantes correspondientes a las superficies y no a las producciones, ha atenuado, al parecer, esta situación en que se estimaba que el 80 % de las transferencias tenían como destino un 20 % de las explotaciones, es decir, las de mayores dimensiones y, en general, más rentables: sin embargo, todavía no existen datos estadísticos que permitan confirmarlo.

2.3.3. En lo que se refiere a las transferencias entre regiones y Estados miembros, los beneficiarios del FEOGA-Garantía en 1995 fueron, en primer lugar, Francia (con casi el 25 % del total), seguida de Alemania (16 % del total), España (13 % del total), Italia (10 %), Reino Unido (9 %) y Grecia (7 %).

2.3.4. En cuanto a la política de pesca, muy resumida en el Informe, se señalan efectos contradictorios desde el punto de vista de la cohesión: por una parte, se reconoce que la mayoría de los pescadores está concentrada en España, Grecia, Portugal y el Sur de Italia pero, por otra parte, se señala que la existencia de una capacidad excesiva ha de conducir a la reducción de los esfuerzos de pesca, con efectos negativos en el nivel de empleo.

2.3.5. El programa del Mercado Único y las políticas de promoción de la competitividad, principalmente a través de medidas para garantizar la plena libertad de

circulación de capitales, bienes, servicios y personas, fueron objeto de una serie de estudios que han dado origen a una comunicación específica de la Comisión, actualmente objeto de examen en el Observatorio del Mercado Interior del CES. El Informe no parece tener en cuenta estos trabajos.

2.3.6. En el ámbito de la política de competencia, y de acuerdo con el Tratado, la Comunidad reconoce dos tipos de regiones que pueden optar a ayudas regionales otorgadas por los Estados miembros: las regiones menos desarrolladas o que padecen graves problemas de desempleo (párrafo a) del apartado 3. del artículo 92) y las regiones con otro tipo de problemas, principalmente las regiones en declive industrial (párrafo c) del apartado 3 del artículo 92). La política de competencia no tiene como objetivo fortalecer la cohesión geográfica sino más bien la prevención o eliminación de las distorsiones de los mercados, al objeto de aumentar su eficacia.

2.3.7. Si bien prácticamente todas las regiones del objetivo 1 pueden beneficiarse de ayudas con arreglo a los términos del párrafo a), en lo que se refiere a los objetivos 2, 5b y 6 no existe una coincidencia completa entre las regiones definidas en función de los artículos citados del Tratado y las regiones definidas como resultado de los objetivos fijados en los Fondos estructurales.

2.3.8. Los montos de la ayuda estatal a la inversión varían en función del tipo de región, pero se observa que en las regiones menos desarrolladas no se alcanzan los montantes máximos autorizados debido a sus dificultades presupuestarias, al tiempo que otros países tienen capacidad para conceder ayudas regionales con montantes más elevados, como se ha señalado en el anterior punto 2.3.6.

2.3.9. Es importante que los criterios que determinan la concesión de ayudas regionales de los Fondos estructurales sean coherentes con los criterios nacionales, por lo que se debe poner remedio a la situación actual. En primer lugar, los criterios utilizados para delimitar regiones y áreas con vistas a la política regional deberían establecerse a nivel de la UE. En segundo lugar, las regiones que se considera que pueden optar a las ayudas de los Fondos estructurales deberían estar incluidas entre las propuestas por los respectivos Estados miembros para sus propias ayudas regionales y ser compatibles con ellas. En tercer lugar, las áreas que reciben ayuda únicamente del correspondiente Estado miembro deberían completar o añadirse a las regiones elegibles para los Fondos estructurales: la Comisión debe fortalecer su papel de control en este sentido.

2.3.10. La política de investigación y desarrollo financiada por la Comunidad representa cerca del 4 % del total dedicado a I&DT civil por los Estados miembros (y, aproximadamente, el 0,05 % del PIB comunitario), lo que demuestra bien sus limitaciones. El Informe confirma los datos ya conocidos de que más de la mitad de la I&DT europea se lleva a cabo en la decena de



«islas de innovación» del «archipiélago Europa» entre Londres y Milán, que absorben también la mayoría de la financiación comunitaria destinada a este fin. Las regiones menos desarrolladas, que no disponen de las necesarias infraestructuras, equipos de laboratorio, científicos e ingenieros cualificados, no tienen capacidad para absorber actividades de mayor valor añadido y tecnológicamente más avanzadas ni para participar en sistemas de innovación. La selección de programas de investigación y desarrollo debería tener en cuenta los ámbitos de especialización de la investigación en estas regiones, al objeto de mejorar su participación y accesibilidad, y debería prestar mayor atención a la interacción entre los Fondos estructurales y el Programa marco de investigación y desarrollo de la Comunidad, y a las actividades de divulgación y difusión de los resultados para fortalecer el tejido empresarial de las regiones menos avanzadas.

2.3.11. La política de la PYME debe abordar los principales problemas con que tropieza su desarrollo, como la falta de capital inicial («seed capital») y de gestores cualificados. El acceso de la PYME a la I+DT y a los diversos sistemas de información existentes es indispensable en el nuevo contexto económico con la globalización de los mercados y la introducción generalizada de nuevas tecnologías. La contribución de las organizaciones de ayuda a la PYME y el fortalecimiento de la cooperación horizontal y vertical de las PYME son factores muy importantes para la aplicación de la política de ayuda a las PYME, una política que el CES siempre ha respaldado.

2.3.12. En lo que se refiere a la política comercial, se reconoce que la protección aduanera es más elevada respecto de productos cuyo origen lo constituyen principalmente las regiones con ingresos más bajos y que las industrias protegidas todavía por derechos aduaneros más elevados representan casi la mitad del empleo (industrial) en Portugal y Grecia, pero menos de la cuarta parte en países como Dinamarca y Alemania. En general, los países que se benefician del Fondo de Cohesión, posiblemente con la excepción de Irlanda y algunas otras regiones periféricas, son más vulnerables a la liberalización del comercio exterior.

2.3.13. Las redes transeuropeas (RTE) pretenden mejorar la coherencia y la eficacia de los transportes, telecomunicaciones y energía, y contribuir así a la competitividad de la economía europea en su conjunto. La liberalización en curso o las inversiones en las redes tienden a beneficiar más a las regiones centrales y desarrolladas de la Comunidad por lo que, si no se toman medidas adecuadas, las regiones con los mercados más importantes obtendrán ventajas desproporcionadas en relación con las regiones más atrasadas o periféricas.

Es de interés comunitario que se desarrollen redes locales, ligadas a las redes transeuropeas, dado que, en la medida en que den prioridad al acceso a las regiones más periféricas, las RTE podrán contribuir al fortalecimiento de la cohesión.

2.3.14. En lo que se refiere a las políticas relacionadas con la calidad de vida, el Informe aglutina la política social, la política de medio ambiente y la educación y formación profesional.

2.3.14.1. El texto del Informe sobre la política social es muy reducido y confuso, y mezcla medidas ya tomadas con declaraciones de intenciones. En la política social, que, por definición, pretende promover la cohesión, las iniciativas legislativas intentaron garantizar la libre circulación de los trabajadores (aunque se reconoce que, en la práctica, la movilidad del trabajo entre los Estados miembros es muy reducida), la igualdad de trato entre hombres y mujeres y niveles adecuados de higiene y seguridad en el trabajo (lo que ha contribuido a la cohesión, en la medida en que los países donde los trabajadores estaban menos protegidos se han reforzado los niveles de protección respectivos).

2.3.14.2. La puesta en práctica del Programa de Acción Social se llevó a cabo, en lo que a las normas de protección social se refiere, basándose en la fijación de mínimos que, casi siempre, constituían el «mínimo denominador común» de las disposiciones nacionales existentes, por lo que sus efectos en la cohesión no han sido significativos. Los atrasos en la aprobación de las normas relativas a la subcontratación transfronteriza no contribuyeron al fortalecimiento de la cohesión. El papel de los interlocutores sociales se fortaleció en los últimos años, como quedó reflejado en el Protocolo anexo al Tratado, lo que también puede tener efectos a nivel nacional. La aprobación de la directiva sobre la información y consulta de los trabajadores en las empresas multinacionales, al promover el acceso de los trabajadores de las regiones más periféricas, también contribuyó al fortalecimiento de la cohesión social a nivel de la UE. No obstante, estos aspectos no figuran en el Informe sobre la cohesión.

2.3.14.3. En cuanto a la prioridad atribuida al empleo a nivel comunitario, que ya dio origen a la propuesta de un Pacto por el empleo presentada por la Comisión y, más recientemente, a las propuestas para el desarrollo de Pactos territoriales de empleo, todavía no se pueden evaluar los resultados. El Fondo Social Europeo tiene competencias para contribuir a la resolución de los problemas estructurales que se derivan de la falta de adecuación entre las cualificaciones de los trabajadores y las competencias exigidas en el mercado de trabajo. Si bien la mejora de las aptitudes de los trabajadores no crea directamente puestos de trabajo, sí abre la perspectiva de que la disponibilidad de trabajadores cualificados atraiga a la inversión y por tanto conlleve un crecimiento del empleo. El Fondo Social Europeo

sólo puede suministrar una pequeña parte de los créditos necesarios para financiar un programa de formación y educación adaptado a las necesidades de regiones concretas. Las asignaciones del Fondo Social constituyen una oportunidad para la Comunidad de demostrar su apoyo a las necesidades de regiones concretas, así como para mejorar la coherencia en la utilización de los créditos de los Estados miembros y de la Comunidad.

2.3.14.4. La política de medio ambiente, según el Tratado, debe tomar en consideración los aspectos de la cohesión (artículo 130 R). El Informe señala que la situación de partida de los países de la cohesión es, en general, más favorable, porque la contaminación es menos importante, tanto en relación al PIB como a la población, que en los países más desarrollados, pero que los esfuerzos para garantizar un crecimiento económico más rápido y una convergencia de las capacidades productivas y de los niveles de renta «crean inevitablemente riesgos para el medio ambiente». No obstante, el Informe también reconoce que la evaluación de los efectos de las medidas ya tomadas es difícil y que la aprobación del conjunto de medidas que se está preparando (impuestos sobre la energía o sobre el carbón, reducción de las emisiones de vehículos, mayor utilización de energías renovables, directivas sobre los nitratos, agua y alcantarillado) puede provocar descensos del PIB con efectos más pronunciados en el aumento de los costes en la agricultura y en el transporte por carretera. Este fue, además, el argumento utilizado para justificar la creación del Fondo de Cohesión y que una parte importante de sus recursos fuesen canalizados para preparar a los países de la cohesión ante los desafíos planteados por la política de medio ambiente, que no van a dejar de acentuarse.

2.3.14.5. En cuanto a la educación y formación profesional en la UE, los programas comunitarios existentes tienen una dimensión reducida (aproximadamente el 0,5 % del presupuesto comunitario) y son, por su naturaleza innovadora, de acceso más fácil para los jóvenes de las regiones más desarrolladas. A pesar de ello, los estudiantes de los países de la cohesión están representados en número elevado.

2.3.14.6. Contrariamente a lo que se afirma en las conclusiones de este capítulo, es preciso señalar que los análisis no confirman que los países de la cohesión sean los principales beneficiarios de la PAC y de la política de I&DT.

#### 2.4. Las políticas estructurales de la Comunidad

2.4.1. El Informe comienza afirmando que los cuatro Fondos estructurales y el Fondo de Cohesión representan aproximadamente la tercera parte del presupuesto comunitario y el 0,5 % del PIB comunitario, pero estas cifras se basan en previsiones hechas en función del compromiso de Edimburgo, aprobado en el segundo paquete Delors. En realidad, los datos reales para 1995

muestran que la ejecución de los gastos estructurales corresponden al 0,38 % del PIB comunitario. Y en los presupuestos para 1996 y 1997, los montantes previstos para pagos confirman que el total de los gastos estructurales corresponden, respectivamente, a 0,38 y 0,37 % del PIB de la Unión Europea. En cuanto a los créditos de compromiso, las perspectivas financieras aprobadas en Edimburgo establecen que deberán alcanzar el 0,46 % de PIB comunitario, por lo que no se pueden esperar efectos sustanciales a nivel macroeconómico para el conjunto de la economía comunitaria. Para los países beneficiarios del Fondo de Cohesión, las consecuencias son diferentes, porque los montantes transferidos son significativos, con respecto a sus PIB e inversiones; gracias a ello se registró un crecimiento económico suplementario de, aproximadamente, 0,5 puntos porcentuales. Además, los Fondos han servido de impulso económico y han traído consigo, en algunos casos, un incremento significativo de la inversión directa extranjera en dichos países, contribuyendo así a su modernización.

2.4.2. La principal prioridad de las políticas estructurales de la Comunidad (objetivo nº 1) es el desarrollo y el ajuste estructural de las zonas cuyo desarrollo presenta retrasos, incluyendo las zonas rurales, en las que vive aproximadamente el 26 % de la población de la Unión y en las que se prevé, para el periodo 1994-1999, un reparto casi idéntico de los Fondos estructurales en los tres grandes ámbitos de intervención: infraestructuras, recursos humanos e inversiones productivas. A lo largo de los últimos años, se ha observado una disminución del peso relativo de las infraestructuras y un aumento de los gastos en el entorno productivo.

2.4.3. En las regiones del objetivo 2, a saber, las zonas en declive industrial, vive aproximadamente el 16 % de la población. Se atribuyen a este objetivo en torno al 11 % del total de los Fondos estructurales, repartidos entre el entorno productivo (45 %), los recursos humanos (35 %) y la rehabilitación de empresas y enclaves industriales (20 %). El menor peso relativo de los gastos en infraestructuras se debe al hecho de que, normalmente, se trata de regiones mejor dotadas que las regiones del objetivo 1.

2.4.4. En lo que se refiere al objetivo 4, cuya inclusión fue respaldada por el CES, es importante seguir intentando anticiparse a los cambios económicos, fortaleciendo una estrategia preventiva ante el empleo y contribuyendo a mejorar los sistemas de formación profesional. Ya en su Dictamen sobre «el futuro de la cohesión y sus implicaciones a largo plazo por lo que respecta a los Fondos estructurales» [aprobado en febrero de 1996, Ponente: Sr. van Dijk, punto 5.3 viii)], el CES solicitaba a la Comisión que llevase a cabo una «estimación detallada de los efectos de las ayudas del nuevo objetivo nº 4».

2.4.5. Por lo que respecta al objetivo 5b), relativo a las regiones con mayores problemas agrarios, era importante fortalecer de manera significativa los programas de desarrollo rural integrado para acentuar los efectos que se pretendían alcanzar con la reforma de la PAC.

2.4.6. El Fondo de Cohesión tan solo comenzó a funcionar en 1993 y su objetivo es ayudar a los cuatro Estados miembros menos desarrollados, con un Producto Nacional Bruto por habitante en paridad del poder adquisitivo inferior al 90 % de la media comunitaria y que presentaran un programa de convergencia. Financia proyectos de infraestructuras de transportes y proyectos relacionados con el medio ambiente. El Fondo de Cohesión funciona con un planteamiento basado en proyectos, lo que facilita su coordinación con el BEI.

2.4.7. En su dictamen sobre el futuro de la cohesión, el CES defendía que «los Estados miembros beneficiarios del Fondo de Cohesión que no cumplan las condiciones para pasar a la tercera fase de la Unión Monetaria el 1 de enero de 1999» debían seguir «recibiendo ayuda del Fondo de Cohesión con las posibles adaptaciones para llegar a cumplir los criterios de convergencia establecidos en Maastricht» y que los Estados que lograsen cumplir los criterios de convergencia podrían seguir necesitando apoyo financiero, problema que también debería ser resuelto (véase punto 5.3, párrafos xii) y xiii) del citado Dictamen).

2.4.8. El Banco Europeo de Inversiones ha respaldado de manera significativa los proyectos en las regiones elegibles de la Comunidad, centrando los créditos en proyectos de transportes y telecomunicaciones (42 % del total), energéticos (15 %) y medioambientales (13 %). Los países de la cohesión han recurrido relativamente menos al BEI, lo que plantea la cuestión de la falta de coordinación de las intervenciones de los Fondos estructurales con el BEI.

2.4.9. La evaluación de los resultados de las intervenciones estructurales en las diversas regiones elegibles tropieza con dificultades que se derivan de la falta de datos básicos (por ejemplo, datos macroeconómicos para otras regiones que no sean de los países de la cohesión), de los diversos métodos posibles de evaluación (modelos «input-output» y modelo de la demanda agregada), de las dificultades en separar los efectos de las políticas estructurales de las consecuencias de las políticas económicas en general (como se reconoce cuando se señala que las políticas estructurales han contribuido a atenuar los efectos de la recesión) y de la imposibilidad de saber qué habría sucedido si no se hubieran realizado inversiones adicionales. Todos estos factores deberían haber conducido a la Comisión a abordar con mucha prudencia los resultados ahora presentados.

2.4.10. La concentración de los gastos estructurales en las regiones con niveles de PIB o de renta menos elevados produjo un efecto de redistribución positivo en términos de cohesión, como se puede comprobar a través de las curvas de Lorenz, más acentuado en las regiones del objetivo 1 que en las regiones del objetivo 2 y más acentuado en el período 1989-1993 que el previsto para el período 1994-1999.

2.4.11. En el crecimiento económico de los cuatro países beneficiarios del Fondo de Cohesión también se observaron influencias positivas de las transferencias comunitarias. Las estimaciones presentadas por la Comisión sugieren que el crecimiento adicional del PIB ha sido de +0,5 puntos porcentuales por año, en el período 1989-1993, lo que significa que, sin las transferencias comunitarias de los Fondos estructurales y del Fondo de Cohesión, estos países habrían tenido un crecimiento medio de 1,7 % al año en lugar del 2,2 % de crecimiento medio registrado, es decir, habrían tenido un crecimiento inferior a la media comunitaria. Para el período 1994-1999, se ha estimado de la misma manera que el crecimiento podría ser de 3,2 % en lugar de 2,6 %. Desafortunadamente, la Comisión no ha suministrado estimaciones comparables de las regiones que pueden beneficiarse de los Fondos estructurales pero no del Fondo de Cohesión.

2.4.12. Globalmente, el Informe confirma también que aproximadamente una cuarta parte de los importes transferidos a los cuatro países beneficiarios regresan a los otros Estados miembros más desarrollados, en forma de suministros de equipos y de «saber hacer», y que se estima que en 1999 este porcentaje podrá elevarse hasta el 35 %. Además, la considerable mejora del nivel de vida y de los patrones de consumo en los países de la cohesión provocó un aumento de los suministros intracomunitarios con la consiguiente expansión de la actividad económica de los países contribuyentes netos. El Informe no tiene en cuenta que las transferencias netas recibidas por los países de la cohesión han aumentado menos, o incluso han disminuido, debido a las contribuciones que estos países hacen al presupuesto comunitario gracias a la mejora de sus ingresos y de los pagos del IVA.

2.4.13. En cuanto al sistema de gestión creado para las intervenciones estructurales, el Informe hace referencia, acertadamente, a las reorganizaciones administrativas llevadas a cabo en algunos Estados miembros y a la difusión de métodos de programación y de evaluación *ex-ante* y *ex-post* que no formaban parte de las prácticas corrientes de su gestión. No obstante, se observa que la Comisión sigue siendo tributaria de los Estados miembros para cuestiones de evaluación y que los resultados ahora presentados se basan en evaluaciones *ex-ante*. Sería conveniente que la Comisión adoptase métodos de evaluación más eficaces y que preparase la evaluación del actual período de programación de manera más satisfactoria. La metodología utilizada para elaborar el Informe sobre la cohesión podría servir de base a la evaluación que la Comisión debe efectuar con vistas al próximo período de programación.

2.4.14. En lo que se refiere de manera más general a los métodos de gestión, el Informe pasa por alto las críticas de los beneficiarios respecto del aumento de la burocracia y de los constantes atrasos ocasionados por el proceso de programación y también por los métodos de decisión sobre la elegibilidad de los gastos, así como las competencias de los diferentes fondos ante los diferentes gastos que deben efectuarse. También en lo que se refiere a los pagos se han observado retrasos constantes, en parte debidos a la sustitución del sistema basado en proyectos por el basado en programas. En este balance intermedio de las políticas de cohesión, la Comisión debería haber aprovechado la ocasión para presentar propuestas de simplificación de los procedimientos y acelerar el proceso de decisión.

### 3. Perspectivas y conclusiones

3.1. Ni en 1988 ni en 1993, se produjo la reorganización del número de Fondos estructurales existentes pese a que venía exigida por la profunda transformación llevada a cabo en el planteamiento, en los principios, en las prioridades y en las orientaciones de las políticas estructurales. El mantenimiento de los tres Fondos estructurales y la creación del instrumento financiero de la pesca y del Fondo de Cohesión, junto con las modificaciones de los reglamentos, complicó aún más el proceso cuando lo que se pretendía era simplificarlo, y las responsabilidades de la ejecución de las acciones quedaron diluidas. A pesar del esfuerzo por que las relaciones entre los Estados miembros y la Comisión fuesen más claras y transparentes, sigue habiendo muchas zonas de indefinición y potencialmente conflictivas, como sucede a la hora de decidir sobre los gastos de programas ya aprobados o de comprobar la adicionalidad o los gastos incurridos. Peor es todavía la situación de los beneficiarios finales, que difícilmente consiguen orientarse entre la multitud de programas de intervención que, a veces se solapan y carecen de una coordinación eficaz a nivel de cada región. El ejemplo de Irlanda, donde los interlocutores económicos y sociales y las autoridades locales participan plenamente en los comités de seguimiento, demuestra que es posible alcanzar una mayor eficacia en la aplicación de los Fondos estructurales. El Comité desea asimismo llamar la atención sobre el modelo aplicado en Suecia para los objetivos 3 y 4. Si se presenta un proyecto para el objetivo 3, debe ser aprobado tanto por el comité regional del objetivo 3, donde están representados los interlocutores sociales así como otros intereses económicos, como por la autoridad regional responsable del mercado laboral. Para el objetivo 4 se aplica un sistema similar. Este modelo de «doble veto» ha demostrado su capacidad para hacer que las decisiones sean sólidas y ha creado buenas condiciones para proyectos eficaces. En este contexto, el Comité subraya su opinión de que, si se intensifica la participación de las autoridades locales y de los interlocutores económicos y sociales, se ahondará aún más y se organizará con

mayor eficacia la cooperación vertical y horizontal. Ésta representa un importante nexo entre las intervenciones estructurales comunitarias y la disposición de los ciudadanos a acceder a estas ayudas y a utilizarlas con fines específicos para la organización concreta del desarrollo de las regiones de la Comunidad. Los fondos de la ayuda técnica deberían utilizarse en mayor medida que hasta ahora para guiar la cooperación y aumentar las competencias técnicas de los interesados. El Comité comparte la opinión de la Comisión de que el desarrollo de la cooperación es capital para el desarrollo de la ciudadanía de la Unión, la democracia y la solidaridad.

3.2. La adecuación entre los objetivos, los recursos, las actividades y los procedimientos de las políticas estructurales y de los Fondos estructurales debería constituir una cuestión central para el próximo período de programación. La política regional en la Unión Europea no es una simple redistribución de rentas ni debe ser objeto de una planificación centralizadora, alejada de las realidades locales y regionales. La mayor autonomía en la ejecución de las acciones, incluyendo la participación de los interlocutores económicos y sociales, debe tener como condición la eficacia de las acciones realizadas, premiando la mejor utilización de los recursos comunitarios. El grado de descentralización financiera de esta política es importante. No obstante, si se mantuvieran los actuales procedimientos («excesivamente complejos», como la propia Comisión reconoce), los intentos de descentralización estarán condenados al fracaso. Es necesario modificar profundamente los procedimientos actuales. Para la próxima reforma de los Fondos estructurales, es necesario adoptar un planteamiento más profundo que en el pasado. Sólo así se podrán crear las condiciones generales de una simplificación real y necesaria de los procedimientos y para lograr una mayor transparencia de las acciones financiadas por los Fondos. Si se mantiene el actual marco, que implica un gran número de fondos y de programas, el margen para simplificar procedimientos queda muy reducido. En este ámbito, la racionalización y la reducción de los objetivos y de los Fondos estructurales han de responder a la necesidad de mantener políticamente visible la prioridad concedida desde siempre a las regiones menos desarrolladas, en las que se concentra masivamente el desempleo; concentrar los recursos para obtener el mayor efecto posible sobre el desarrollo y el empleo, territorializando al máximo las intervenciones y simplificar los procedimientos administrativos de acceso a las intervenciones de los Fondos estructurales.

3.3. Si se mantuviera el actual marco legislativo, la redefinición de los objetivos para dar cabida a una mayor concentración de las ayudas comunitarias podría llevar a profundas modificaciones a nivel de las regiones beneficiarias, con el riesgo de que las propuestas se orienten únicamente en función de criterios de restricción presupuestaria. Una parte de las regiones menos desarro-

lladas desde el punto de vista del desarrollo supera hoy los límites establecidos, como sucede con las regiones principales de los países del objetivo 1, para las cuales se debe encontrar una situación transitoria al objeto de no comprometer los resultados alcanzados. Si se mantiene el mismo límite para las ayudas comunitarias, la población cubierta por el objetivo 1 podría reducirse considerablemente, lo que implicaría una mayor dispersión de la asistencia financiera con una ayuda per cápita semejante y repercutiría en la definición de los demás objetivos, así como en la fijación de los importes de los Fondos estructurales para el próximo período de programación. Se debería aprovechar la oportunidad para revisar el número de fondos existentes y adecuarlos a los objetivos y prioridades de las políticas estructurales. El Tratado ya prevé la posibilidad de «agrupación de los fondos» (con finalidad estructural) en el artículo 130 D.

3.4. Como primera aproximación para el debate, el Comité propone que los objetivos queden reducidos a dos objetivos globales y de amplio alcance: un objetivo global y de amplio alcance A) de fortalecimiento de la cohesión económica y de «reducción de las diferencias entre los niveles de desarrollo de las diversas regiones y el retraso de las regiones menos favorecidas, incluidas las zonas rurales» (como se establece en el artículo 130 A del Tratado); se basaría en términos geográficos, y reagruparía las acciones previstas en el marco de los actuales objetivos 1, 2, 5 b y 6, a las que se deben añadir las cuestiones relativas a la ordenación del territorio, la coherencia del territorio de la UE y la cooperación interregional; y un objetivo global y de amplio alcance B) de fortalecimiento de la cohesión social, no basado en consideraciones geográficas que reagrupase las acciones de los actuales objetivos 3 y 4 y diversas iniciativas y programas comunitarios tales como aquellos que, orientados al fomento de la igualdad de oportunidades, permiten en particular mejorar la posición de las mujeres en el mercado laboral, y la lucha contra la exclusión social.

3.5. Los fondos existentes pueden reagruparse en dos, uno para cada objetivo de amplio alcance antes mencionado. En cuanto a los procedimientos y a la gestión, esto permitiría resolver los actuales problemas creados por la intervención simultánea de diversos objetivos y fondos en la misma zona geográfica. De esta manera, en las regiones del objetivo global y de amplio alcance A) sólo intervendría el primer fondo, incluso en los casos en los que se llevaran a cabo acciones de cohesión social y de solidaridad. Se debería mejorar la difusión de las prácticas consideradas como correctas y, de esta forma, los beneficiarios de las acciones calificadas como de «cohesión social» podrían aprovechar las mejores experiencias que el otro fondo se disponga a financiar. En el seno de la Comisión, sería necesario garantizar que los conocimientos y la experiencia existentes, tanto en lo que se refiere a los objetivos sociales y de formación como al desarrollo rural integrado, estén

también presentes cuando se traten cuestiones relativas al primer objetivo global y de amplio alcance. Asimismo, debería reducirse el número de iniciativas comunitarias mediante la incorporación de las medidas que tuviesen éxito en la actividad normal del Fondo; debería haber una mayor concentración de la ayuda del Fondo y más diferenciación entre regiones en la aplicación de las medidas; y se debería impulsar la subsidiariedad a través del desarrollo de una cooperación más estrecha entre las autoridades locales y los interlocutores económicos y sociales.

3.6. Deberá perseguirse una mejor armonización de las intervenciones comunitarias y una mayor coordinación en los servicios de la Comisión, lo que facilitará también la coordinación *in situ*. Dentro de cada objetivo global y de amplio alcance, se deberían definir los grados de ayuda comunitaria, de manera que se tengan en cuenta las particularidades y el retraso de cada región, así como la prosperidad relativa del Estado miembro considerado. Los Estados miembros menos desarrollados, con menos posibilidades de financiar los necesarios programas de cohesión económica y social, deberían recibir ayudas adicionales mediante transferencias en el marco de los procedimientos presupuestarios globales de la Comunidad para permitirles determinar sus prioridades en el marco de las políticas de cohesión comunitarias acordadas. Otra ventaja de este proceso de modulación sería la de garantizar que las dificultades económicas de las regiones con las características de los objetivos 1, 2, 5b y 6 las mantendrían como regiones acreedoras de la ayuda financiera comunitaria y que las regiones menos desarrolladas (objetivo 1) seguirían siendo el centro de la mayoría de estas ayudas.

3.7. En su Dictamen sobre «el futuro de la cohesión y sus implicaciones a largo plazo por lo que respecta a los Fondos estructurales» (CES 246/96, aprobado el 28 de febrero de 1996, Ponente: Sr. J.J. van Dijk), en el que el CES analizaba los efectos de la ampliación, de la UEM y del posicionamiento de cada Estado miembro, se insta al aumento de los recursos financieros de los Fondos estructurales, paralelamente al aumento de su eficacia y a la instauración de mecanismos, sobre la base de la profunda remodelación del programa Phare, «destinados específicamente a fomentar el desarrollo social y económico de los PECO antes y después de su integración en la UE». De no ser así, existe el riesgo de que se amplíe la brecha de la cohesión económica y social entre los actuales Estados miembros de la UE «(punto 5.3, párrafo xi, de dicho Dictamen)».

3.8. Para cada uno de los desafíos que se plantean a la política comunitaria, la voluntad política debe traducirse en la creación de instrumentos o en la reformulación de los existentes, o en ambas cosas, y en la adecuación de los recursos a la dimensión de los problemas que hay que afrontar. Cohesión económica,

cohesión social y ampliación son los desafíos a los que la Unión Europea tiene que hacer frente. Los instrumentos para afrontar cada uno de estos desafíos, así como las correspondientes dotaciones presupuestarias, deben ser proporcionales a la naturaleza de las acciones que han de llevarse a cabo y estar en consonancia con los principios comunitarios. En sus dictámenes, el CES ha insistido en que las ayudas para aumentar la cohesión en el interior de la UE deben continuar, añadiendo que los Estados miembros más pobres no tienen los medios necesarios para ayudar a sus regiones más atrasadas, razón por la cual deben ser los primeros beneficiarios de las ayudas comunitarias. Por consiguiente, debe insistirse en la prioridad de las regiones con menor grado de desarrollo. El CES elaborará un dictamen complementario sobre las propuestas concretas de reforma de los Fondos estructurales que la Comisión presentará tras la clausura de la Conferencia Intergubernamental.

3.9. De una manera más general, la práctica y los ejemplos concretos *in situ* que las estadísticas no reflejan fielmente muestran que el actual funcionamiento de los Fondos estructurales no parece adecuarse a las profundas transformaciones que la economía y la sociedad están experimentando con la llegada de la sociedad cognitiva

y de la información, con la globalización de la economía y de las finanzas y con la rápida evolución de las nuevas tecnologías. La rapidez en la toma de decisiones que el nuevo entorno económico impone no es compatible con los procedimientos actuales ni con los plazos de las decisiones y de los pagos.

3.10. El Comité acoge favorablemente los progresos significativos realizados en el análisis y el debate estratégico sobre las políticas de cohesión establecidas en el Primer Informe sobre la Cohesión Económica y Social. Aunque se han hecho grandes progresos, el informe confirma las ventajas que podrían derivarse de políticas comunitarias más fuertes y mejor coordinadas, en paralelo con las políticas desarrolladas en la esfera de competencias de los Estados miembros. Si bien gran parte del anterior debate se centró en el papel y el funcionamiento de los Fondos estructurales y del Fondo de Cohesión y existen argumentos de peso a favor de una mejora de la concepción y el funcionamiento de estos fondos, quizás el elemento más importante de este informe es la integración explícita de un conjunto de políticas comunitarias en el debate sobre el impulso para asegurar una mayor cohesión. El Comité aprovechará todas las oportunidades para contribuir a este debate y recomendar las medidas para alcanzar el objetivo de mejorar la cohesión.

Bruselas, el 23 de abril de 1997.

*El Presidente*  
*del Comité Económico y Social*  
Tom JENKINS

---

**Dictamen del Comité Económico y Social sobre la «Comunicación de la Comisión sobre las industrias nucleares en la Unión Europea (Programa Indicativo Nuclear con arreglo al artículo 40 del Tratado Euratom)»**

(97/C 206/17)

El 27 de septiembre de 1996, de conformidad con el artículo 40 del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea de la Energía Atómica, la Comisión decidió consultar al Comité Económico y Social sobre la comunicación mencionada.

La Sección de Energía, Asuntos Nucleares e Investigación, encargada de preparar los trabajos en este asunto, aprobó su dictamen el 2 de abril de 1997 (Ponente: Sr. Lyons).

En su 345º Pleno (sesión del 24 de abril de 1997), el Comité Económico y Social ha aprobado por 101 votos a favor, 18 votos en contra y 11 abstenciones el presente Dictamen.

## 1. Introducción

1.1. De conformidad con lo dispuesto en el artículo 40 del Tratado Euratom, la Comisión, tras recabar el dictamen del Comité Económico y Social, tiene la obligación de publicar «periódicamente programas de carácter indicativo, que se referirán, en especial, a los objetivos de producción de energía nuclear y a las inversiones de todo orden necesarias para la consecución de tales objetivos».

1.2. Desde la aprobación del Tratado Euratom, la Comisión ha publicado tres programas indicativos en 1966, 1972 y 1985. Éste último fue actualizado en 1990 ya que la Comisión consideraba que aunque las líneas generales de este programa sobre las perspectivas de desarrollo de la industria nuclear seguían siendo fundamentalmente válidas, convenía, no obstante, adaptarlo con el fin de tener en cuenta las perspectivas abiertas por el mercado interior, así como las actividades que debían acometerse en este sector para contribuir a su plena realización, tomando en consideración, al mismo tiempo, las características propias de mercado del sector nuclear y los problemas a los que han tenido que hacer frente las empresas interesadas.

1.3. Estas acciones prioritarias se referían al mercado de los equipos y componentes, para los que se imponía, en opinión de la Comisión, la creación de un verdadero mercado común, con el fin de alcanzar una reducción de los costes de inversión y reforzar la competitividad de las industrias nucleares.

1.4. Fue 11 años más tarde, en el marco del «Libro blanco: Una política energética para la Unión Europea»<sup>(1)</sup> y en un contexto en el que la situación energética de la Unión y la organización del mercado de la energía se han modificado considerablemente, cuando la Comisión volvió a revisar sustancialmente el papel de la energía nuclear. En el documento que ahora nos ocupa, la Comisión analiza el papel de la industria nuclear en función de los tres objetivos de competitividad global, seguridad de abastecimiento y protección del medio ambiente que estableció en dicho Libro Blanco.

## 2. La Comunicación de la Comisión

2.1. La Comunicación de la Comisión analiza la situación de la industria nuclear en la Unión Europea a

mediados de la década de 1990. Actualmente son más de 140 los reactores nucleares que están en funcionamiento en Bélgica, Alemania, España, Francia, los Países Bajos, Finlandia, Suecia y el Reino Unido. Producen aproximadamente la tercera parte de la electricidad que se genera en la Unión Europea. Forman parte de una industria nuclear bien establecida que abarca el ciclo completo del combustible, dispone de una base tecnológica propia y da trabajo según fuentes propias a más de 400 000 personas, en su mayoría altamente cualificadas.

2.2. No obstante, la electricidad de origen nuclear crea una cierta preocupación. Hay, pues, un problema de aceptabilidad que tiene su origen principalmente en la preocupación en torno a la seguridad nuclear, al transporte y evacuación de los residuos nucleares y a la proliferación nuclear.

2.3. La Comunicación de la Comisión examina el funcionamiento de la industria nuclear a través de las actividades que le son propias. Considera sus costes de producción, incluidos los de clausura, combustible, evacuación de los residuos y almacenamiento, y hace una valoración de su competitividad con relación a otras fuentes de producción de electricidad. Examina asimismo su contribución a las exportaciones, al empleo de mano de obra cualificada indígena en la UE y a la innovación y desarrollo tecnológico. Señala que las inversiones del sector son, por la naturaleza del mismo, a largo plazo.

2.4. El documento examina a continuación la seguridad de aprovisionamiento energético y la contribución que la energía nuclear puede aportar al respecto. Aborda la cuestión de la protección de la población y del medio ambiente e incluye un capítulo dedicado a los problemas de seguridad en Europa central y oriental y la CEI. No obstante, la Comisión no se aventura a hacer pronósticos sobre la cantidad de electricidad de origen nuclear que se generará a partir del año 2000.

2.5. La Comunicación de la Comisión analiza posteriormente las oportunidades comerciales que se le brindan a la industria europea, las condiciones de

(1) Doc. COM(95) 682 final de 13. 12. 1995.

aprovisionamiento de combustible nuclear, los desafíos tecnológicos de la seguridad nuclear y otras cuestiones relacionadas con el combustible ya utilizado, los residuos nucleares y la clausura de las instalaciones, el transporte de materiales radiactivos, la utilización de plutonio y el futuro de la tecnología, investigación y desarrollo nucleares.

2.6. En sus conclusiones, la Comisión propone una serie de principios que la Unión Europea debería adoptar para que la energía nuclear pueda seguir contribuyendo al aprovisionamiento de electricidad. Son los siguientes:

- la decisión de desarrollar o no desarrollar la utilización con fines pacíficos de la energía nuclear es competencia de cada Estado miembro;
- la opción de cada Estado miembro debe ser respetada;
- los Estados miembros que hayan optado por la energía nuclear deberán, simultáneamente, garantizar un nivel de seguridad elevado y el respeto de las exigencias de no proliferación, de conformidad con los acuerdos internacionales vigentes al respecto, así como un nivel elevado de protección de la salud pública;
- si bien cada Estado miembro es responsable de la fijación de normas de seguridad y de la autorización de las instalaciones nucleares, al tiempo que la seguridad de su funcionamiento es responsabilidad de las empresas nacionales que las explotan, ambos son responsables colectivamente de la seguridad nuclear ante la ciudadanía europea.

### 3. Observaciones sobre el documento de la Comisión

3.1. El Comité acoge favorablemente la publicación del proyecto de Programa Indicativo Nuclear de la Comisión<sup>(1)</sup>. Durante bastantes años, a pesar de que la energía nuclear representa la tercera parte de la electricidad generada en la UE, evitando así emisiones a la atmósfera de 700 millones de toneladas de CO<sub>2</sub>, la Comisión ha hecho pocos comentarios acerca de su potencial o de sus problemas. Este documento abre el debate sobre el futuro de esta industria, cuyo atraso es considerable. El Comité espera que este Dictamen contribuirá a estimular dicho debate.

3.2. Dada la amplia variedad de puntos de vista diferentes sobre la electricidad generada por energía nuclear en los Estados miembros, el Comité se felicita de que la Comisión haya logrado elaborar un documento equilibrado y documentado que refleja la complejidad de los temas estudiados. Hay que notar en particular dos aspectos del documento de la Comisión. En primer lugar, sin ser hostil al uso de la energía nuclear, la Comisión analiza sus aspectos positivos y negativos desde diferentes puntos de vista sin tomar una postura

definitiva. En segundo lugar, la Comisión ha adoptado como premisa básica que cada Estado miembro debe tener libertad para elegir los combustibles que emplea en la producción de electricidad dentro de su territorio.

3.3. El enfoque de la Comisión puede muy bien tener como resultado iniciar un debate más documentado y quizá menos ideológico sobre los pros y los contras de la energía nuclear entre los ciudadanos de la Unión Europea. Si ello es así será un resultado positivo.

3.4. El artículo 1 del Tratado Euratom, firmado en 1957, dice lo siguiente:

«La Comunidad tendrá por misión contribuir, mediante el establecimiento de las condiciones necesarias para la creación y crecimiento rápidos de industrias nucleares, a la elevación del nivel de vida en los Estados miembros y al desarrollo de los intercambios con los demás países.»

3.4.1. El lenguaje diametralmente diferente que utiliza la Comisión en su documento actual ilustra la gran medida en que ha cambiado el entorno económico y político desde 1957. Así la energía nuclear tendrá que juzgarse en función de los objetivos de «competitividad económica general, seguridad de abastecimiento y protección del medio ambiente» (capítulo II, pp. 6-7); además, «la energía nuclear tendrá que competir en el mismo contexto y las mismas condiciones que todas las otras fuentes de energía» (II, 1(b), p. 9); y de nuevo, «el objetivo actual de la Unión es dejar que las leyes del mercado desempeñen el papel que les corresponde» (IV 2, p. 20). Así pues, el contexto en que se debe considerar la energía nuclear en 1997 es totalmente diferente del contexto en que era considerada hace cuarenta años.

3.5. Si se examina detalladamente el documento de la Comisión, las páginas en las que se abordan los aspectos económicos de la energía nuclear en el capítulo II 1 (a), pp. 7-9, dejan mucho que desear. Es evidente que la Comisión se ha visto limitada por la ausencia de información actualizada. Las fechas a las que se refieren diferentes cifras que figuran en el documento varían de manera arbitraria entre 1990 y 1993. Los precios de los combustibles han cambiado, tanto de modo absoluto como relativo, desde esos años, y también han cambiado los tipos de cambio. Es de lamentar que el cuadro 3, donde se comparan de manera global los costes de la producción de electricidad a partir de carbón, gas y combustible nuclear, no pueda ser una guía útil sobre las opciones económicas reales que tienen ante sí los productores de electricidad que actualmente están analizando las diferentes opciones de inversión.

3.6. En algunos apartados habría sido mejor que la Comisión hubiera dado más información. Por ejemplo, en el capítulo II 2 (d), pp. 13-15, enumera los diferentes criterios acordados como consecuencia del «Nuevo

<sup>(1)</sup> En adelante se hará referencia al mismo con el nombre de «documento de la Comisión».



Enfoque de Colaboración» de 1992, pero no indica ninguna mejora concreta que haya resultado del mismo. En el capítulo II 3 (e), p. 18, y en el capítulo V 3, pp. 22-23, la Comisión aborda los problemas tecnológicos de la seguridad nuclear. Se señalan los objetivos de algunos acuerdos pasados de cierta importancia pero nada se dice sobre algún eventual progreso específico que se haya realizado en cualquiera de los ámbitos citados.

3.7. Hubiera sido especialmente útil haber dado más información sobre el problema de los residuos radiactivos, respecto del cual la opinión pública sigue siendo recelosa. La Comisión (II 3 (e), p. 18) hace una referencia positiva a la estrategia que adoptó en 1994 y enumera las principales cuestiones que, en su opinión, despiertan mayor interés en la opinión pública. Pero no dice nada sobre lo que está sucediendo, o cabe esperar que suceda, tras haber adoptado esta estrategia. No obstante, en relación con el transporte de materiales radiactivos, la Comisión llama la atención sobre la seguridad con la que esta actividad se ha venido realizando (V 5, p. 24).

3.8. El planteamiento de la Comisión es más abierto en otras partes del documento. Por ejemplo, al analizar la ayuda ofrecida a los países de Europa central y oriental y a la CEI (capítulo III, pp. 18-19), la Comisión da al menos una indicación de las acciones que se están llevando a cabo como consecuencia de la ayuda financiera de la UE a las industrias nucleares de estos países. Con todo, se podría haber mejorado significativamente el texto con alguna indicación relativa a la escala de los problemas que están afrontando (para poder hacerse una idea de lo que representa la ayuda financiera de la UE).

3.9. Se trata de lo siguiente: es importante demostrar a la población de la UE no sólo que se adoptan las resoluciones, acuerdos, tratados, etc. pertinentes en áreas fundamentales de las actividades energéticas nucleares, sino también que se están preparando y aplicando en consecuencia medidas fácilmente identificables, como de hecho ocurre. La Comisión está muy lejos de hacerse justicia cuando da la impresión de que algunos acuerdos a primera vista importantes no tienen una incidencia práctica perceptible.

3.10. El capítulo V es tal vez el más logrado del documento de la Comisión. La Comisión, aquí, insta a la industria nuclear a buscar mercados exteriores para las empresas energéticas nucleares de naturaleza civil al

tiempo que hace hincapié en la importancia de propagar la actitud adoptada en la Unión en relación con el problema de la seguridad en general.

3.11. En cuanto a la cuestión fundamental de la seguridad, la Comisión acoge favorablemente el Convenio internacional sobre seguridad nuclear elaborado en el marco del Organismo Internacional de la Energía Atómica (OIEA). Todavía no ha sido formalmente ratificado por varios signatarios para conferirle un estatuto jurídico internacional<sup>(1)</sup>. La Comisión apoya el proyecto del OIEA de establecer un convenio internacional sobre la gestión de los residuos radiactivos. En relación con esto último, la Comisión señala también su respaldo a programas de cooperación para el almacenamiento seguro de materiales fisibles procedentes del desmantelamiento de armas nucleares, su uso pacífico y su transporte en condiciones de seguridad. La Comisión señala su compromiso de 555 millones de ecus para proyectos en los PECO y en la CEI entre 1991 y 1995, y su intención de asignar una parte similar de los presupuestos anuales para los mismos propósitos durante el periodo 1996-1999. Cabe elogiar a la Comisión por haber dado tanta relevancia a estas importantes actividades relacionadas con la seguridad, así como a otras no señaladas aquí de modo específico.

3.12. El Comité desearía que en la versión final del Programa Indicativo Nuclear se abordasen dos áreas de información no incluidas en el documento de la Comisión. Estas áreas son: (i) información sobre quién es responsable, entre la UE y los Estados miembros, del funcionamiento de los diferentes aspectos de la producción nuclear y las actividades a ella ligadas; e (ii) información sobre cualquier avance tecnológico o de organización significativo en los últimos años en el tratamiento y eliminación de los residuos nucleares.

3.13. En sus conclusiones (capítulo VI), la Comisión insinúa la posibilidad de introducir nuevos elementos: en el futuro se podrá «revisar el papel de la energía

<sup>(1)</sup> En relación con el Convenio del OIEA, el Comité señaló en su Dictamen sobre el «Tratado sobre la Carta de la energía» de 26 de octubre de 1995 (DO nº C 18 de 22. 1. 1996, p. 146) que el Convenio no abarca la no proliferación de armas nucleares (ni la salvaguardia del material nuclear correspondiente), ni la protección física del material nuclear, ni la responsabilidad civil por los daños nucleares causados a escala internacional ni la seguridad en el transporte de materiales y residuos radiactivos. La intención de los arquitectos del Tratado sobre la Carta de la energía era proporcionar una normativa jurídicamente vinculante que abarcara esos aspectos de la actividad nuclear en la propia Carta, pero, al observar que esto era impracticable, el Comité instó a que estos aspectos adicionales de la seguridad nuclear se incorporaran a tiempo en el Convenio del OIEA (apartado 2.2.5.5 del Dictamen). El Comité espera que la Comisión respalde activamente esta propuesta.

nuclear junto con otras alternativas»; el futuro debate sobre el papel de la energía nuclear dependerá de que «las circunstancias confirmen una dependencia creciente... de la importación de combustibles fósiles». Sugerencias de este tipo suscitan simplemente la cuestión de por qué no se han abordado adecuadamente estos asuntos en la presente revisión, habida cuenta de que ya está disponible la información correspondiente en las propias fuentes de la Comisión. Los principios que figuran al final del documento reconocen el statu quo y representan el mayor grado de acuerdo que se puede alcanzar por el momento. El Comité suscribe estos principios.

#### 4. ¿Tiene futuro la generación nuclear de electricidad en la UE?

4.1. El documento de la Comisión plantea varias cuestiones de gran importancia —tal vez crítica— para el futuro abastecimiento energético de la Unión Europea. Para la propia industria nuclear, el documento plantea claramente la cuestión de si va a seguir siendo operacional dentro de la Unión después del período de vida de las centrales existentes. No es casual que la Comisión no haga previsiones sobre producción nuclear de electricidad más allá del año 2000.

4.2. Puede parecer extraño expresar semejante duda. La Comisión da cuenta de la estimación hecha por la industria nuclear de que emplea directa o indirectamente a 400 000 personas, en su mayoría bien cualificadas, y produce económicamente el 33 % de la electricidad de la Unión<sup>(1)</sup> <sup>(2)</sup>. Para ello consume un combustible que no tiene otros usos pacíficos, permitiendo así ahorrar combustibles que tienen otras aplicaciones o podrían tenerlas<sup>(3)</sup>. Cada año evita que en Europa se emitan a la atmósfera unos 700 millones de toneladas de CO<sub>2</sub>, si se compara con la misma producción de electricidad a

partir de otros combustibles fósiles<sup>(4)</sup>. Es el combustible que tiene la capacidad potencial, una vez que la tecnología de reacción rápida pueda ser controlada desde el punto de vista comercial, de reproducirse y, de esta manera, de prolongar su utilidad para la sociedad indefinidamente de cara al futuro.

4.3. Sin embargo, y a pesar de estas consideraciones, el futuro de la industria nuclear en la Unión es dudoso debido a tres razones principales.

4.4. Primera, la industria sufre los inconvenientes de una amplia intranquilidad pública, que no excluye la abierta hostilidad. La razón principal de esta hostilidad radica casi con toda seguridad en el miedo a otro accidente desastroso en un reactor como el de Chernóbil, que lanzó a la atmósfera terrestre grandes cantidades de radiación y reavivó la profunda preocupación latente en muchas personas sobre este tipo de radiación. Pero existe también ansiedad debido a la persistente incapacidad por parte de la industria de encontrar una solución al problema del tratamiento y almacenamiento de los residuos nucleares, sobre todo en grandes cantidades, que el público en general considere aceptable. Este telón de fondo de intranquilidad pública tiene un efecto contagioso sobre las decisiones en materia de energía que afectan directa o indirectamente a la industria nuclear, y puede tener fuertes efectos inhibitorios.

4.5. La segunda y tercera razones para dudar del futuro de la industria son, respectivamente, la adopción por parte del Parlamento y el Consejo Europeos de la Directiva<sup>(5)</sup> que establece que de ahora en adelante la generación de electricidad deberá estar abierta a la acción de las fuerzas del mercado, y la llegada al mercado, en los últimos años, de cantidades cada vez mayores de gas producido a precios competitivos.

4.6. La apertura de la producción eléctrica a las fuerzas del mercado es un factor clave. En la mayor parte de la UE, la generación de electricidad ha contado hasta ahora con el acceso garantizado a mercados nacionales y regionales claramente definidos<sup>(6)</sup>. Ello ha

<sup>(1)</sup> Equivale aproximadamente al 14 % de la demanda total de energía de la UE (véase pár. 104, p. 55 del Libro Verde de la Comisión «Por una política energética de la Unión Europea» (COM(94) 659 final).

<sup>(2)</sup> La energía nuclear proporciona un tercio de la electricidad de la UE pero se produce solamente en ocho de los quince Estados miembros (a saber, en orden descendente de potencia nuclear en megawattios: Francia, Alemania, Gran Bretaña, Suecia, España, Bélgica, Finlandia y Países Bajos). No obstante se suministra a todos los Estados miembros mediante tendidos conectores de alta tensión.

<sup>(3)</sup> 1 kg. de leña produce cerca de 1 kw/h, 1 kg. de carbón unos 3 kw/h, 1 kg. de petróleo unos 4 kw/h, 1 kg. de uranio natural unos 50 000 kw/h y 1 kg. de plutonio unos 6 000 000 kw/h — Declaraciones de Hans Blix, Director General de la Autoridad Internacional de la Energía Atómica, en la Segunda Conferencia Nuclear Filipina de Manila, el 10 de diciembre de 1996.

<sup>(4)</sup> Il 3 (b) p. 13 del documento de la Comisión. En 1995, las emisiones de CO<sub>2</sub> relacionadas con la producción de energía ascendían en el conjunto de la UE a 2 950 millones de toneladas, de las que 874 millones de toneladas provenían del uso de combustibles sólidos, 1 455 millones de toneladas del petróleo y 621 millones de toneladas del gas natural. (Fuente: «Energy in Europe: 1966 Annual Energy Review», publicado por la Comisión en septiembre de 1996). Hay ligeras discrepancias debido al redondeo de las cifras publicadas hasta el millón de toneladas más próximo.

<sup>(5)</sup> Directiva del Parlamento y del Consejo Europeos del 19 de diciembre de 1996 relativa a la normativa común para el mercado único en materia de electricidad, DO nº L 27 de 30. 1. 1997, p. 20.

<sup>(6)</sup> Esto no ha sido así en Finlandia, donde se han construido plantas nucleares que operan en el mercado libre. La firma de acuerdos a largo plazo entre las dos compañías nucleares productoras de energía y las industrias de procesado ha facilitado esta situación. El Reino Unido comenzó a abrir a la competencia sus mercados eléctricos en 1991 y el proceso deberá darse por finalizado en 1998.

facilitado la inversión intensiva en capital y, por tanto, a largo plazo. Van a ser necesarios bastantes años para la total apertura de los mercados eléctricos<sup>(1)</sup>, pero a partir de ahora las compañías eléctricas no podrán planificar sus inversiones en nuevas centrales contando con un mercado seguro y protegido para su producción a largo plazo. Las empresas energéticas tendrán que ser competitivas sin contar con privilegios de mercado ni con ayudas directas o indirectas.

4.7. Este cambio importante de las circunstancias tendrá repercusiones sobre las actitudes hacia la inversión en las diferentes tecnologías de producción, incluida, por supuesto, la del carbón. Sin embargo, la nueva dimensión del mercado tendrá efectos más depresivos sobre la industria nuclear, porque de las principales tecnologías generadoras es con diferencia la más intensiva en capital<sup>(2)</sup>.

4.8. Por supuesto, un mercado más amplio tiene que ser considerado como lo que es, una apertura a nuevas posibilidades, y no como algo restrictivo. Sin embargo, antes de que un mercado libre de alta tensión en la UE dé frutos será necesario desarrollar interconexiones más amplias entre la mayor parte de los Estados miembros, así como una verdadera red comunitaria de alta tensión por medio de la cual los países generadores puedan vender permanentemente en grandes cantidades. Por consiguiente, es posible que haya un período de transición considerable cuya duración habrá que medir en décadas más que en años.

4.9. La tercera razón es la aparición en los últimos años no sólo de cantidades crecientes de gas natural cuyo precio ha tendido a bajar en general, sino además y de modo crucial de la moderna tecnología de producción por gas TGCC<sup>(3)</sup>. Las ventajas de la tecnología de TGCC se explicaban muy bien en un análisis de la OCDE que afirmaba que «la tecnología TGCC tiene la ventaja de bajos costes de capital, plazos cortos de construcción, pocos requisitos en términos de uso de la tierra y gran modularidad, es decir, que las economías de escala no son significativas por encima de un cierto

nivel y la capacidad generadora puede ampliarse en tramos relativamente pequeños»<sup>(4)</sup>.

4.10. La electricidad generada por gas por el método TGCC puede ser más barata o no que la generada en plantas nucleares aunque en general se espera que lo sea en los próximos años. Evidentemente dependerá de numerosos factores y será distinto de unos países a otros y según el momento. Pero cuando se trate de invertir en nueva generación de energía en un contexto de mercado, por las razones arriba mencionadas, allí donde el gas esté disponible como opción y su precio siga siendo competitivo<sup>(5)</sup>, tendrá una ventaja decisiva sobre la energía nuclear —y probablemente también sobre todas las demás tecnologías y combustibles<sup>(6)</sup>. La opinión pública se mostrará partidaria de las centrales de gas frente a las nucleares, e incluso frente a otras alternativas<sup>(7)</sup>.

4.10.1. No es posible predecir cuánto puede durar esta conjunción de circunstancias. Parece razonable suponer que será el modelo predominante en los próximos 10 ó 15 años, pero más allá es difícil de prever. Ésta, por supuesto, es una de las principales razones de la UE para mantener la flexibilidad en la disponibilidad de combustibles y para tener una política de seguridad de abastecimiento.

(1) En la Directiva a que se hace referencia en la nota 5, p. 91, la porción del mercado eléctrico que se abrirá inicialmente a la competencia será aquella parte en la que el consumidor individual consume más de 40 Gigawatios-hora de electricidad (GWh) al año. En el plazo de seis años se ampliará el mercado competitivo hasta incluir los consumos de 9 GWh o más. A su debido tiempo se considerará la posibilidad de una nueva apertura del mercado, que tendrá que ser efectiva a los nueve años de la entrada en vigor de la Directiva.

(2) Véase el cuadro 3 en el Anexo del documento de la Comisión. Por supuesto las tecnologías generatrices a partir de energía renovable también son muy intensivas en capital, pero, con la excepción de la hidroeléctrica, no se han establecido todavía como tecnologías generatrices principales.

(3) Turbinas de gas de ciclo combinado. Este tipo de turbinas ha incrementado la eficacia (electricidad producida por unidad de calor) de la producción de gas hasta un 60 %, frente a porcentajes inferiores a 40, que son todavía la norma en la producción de electricidad por medio de carbón o energía nuclear.

(4) De: «Projected Costs of Generating Electricity» — actualizado en 1993 (p. 143), publicado por la Agencia para la Energía Nuclear/Agencia Internacional de Energía de la OCDE.

(5) Alemania, Italia, los Países Bajos, España y el Reino Unido tienen acceso al gas en cantidades grandes o razonables, aunque la medida de su distribución concreta en estos países varía considerablemente. Austria, Bélgica, Dinamarca, Finlandia, Francia, Irlanda y Luxemburgo pueden disponer de pequeñas cantidades. Grecia, Portugal y Suecia no disponen de gas por el momento.

(6) Simon Holberton resumía recientemente así la situación: «Construir una central nuclear de 1 000 Mw costaría aproximadamente £3 000 millones y se tardaría unos 80 meses en su construcción. Una central de gas de tamaño similar costaría unos £400 millones y se tardaría menos de 24 meses en su construcción. Hasta que no haya un cambio sustancial en los precios, la energía nuclear no tiene nada que hacer» — Financial Times (Londres) 2. 12. 1996. Hay que añadir, sin embargo, que la cifra de £3 billones se refiere a la única planta de Sizewell B en el Reino Unido. La tesis defendida por el Sr. Holberton sigue siendo válida, pero las plantas nucleares construidas en serie en otros países costarían bastante menos, en algunos casos incluso la mitad — véase la tabla 8 de «Projected Costs of Generating Electricity» actualizado en 1992, publicado por la OCDE.

(7) Para que la población pueda disponer de gas es necesario disponer de una fuente básica de abastecimiento suficientemente capaz y además de una moderna infraestructura de conducción de gas, y en algunos Estados miembros aún no se han hecho las inversiones necesarias para ello.

4.11. El momento decisivo para la industria nuclear vendrá dentro de pocos años cuando las direcciones de las empresas de servicios públicos tengan que considerar y empezar a planificar la estrategia de sustitución de las centrales que tengan que ser retiradas del servicio a partir de 2005-2010 aproximadamente. Es difícil imaginarse en qué países, que no sean Francia, o quizá Finlandia, se van a poder construir centrales nucleares para sustituir a las que se supriman. Incluso en Francia se han expresado dudas respecto a continuar apoyando la opción de las centrales nucleares después del año 2010<sup>(1)</sup>.

4.12. Si, a partir de ahora, solamente cuentan los principios del mercado, entonces, a menos que haya un gran cambio en los precios relativos, o en los costes de construcción nuclear, o en la opinión pública, o en los tres factores a la vez, la respuesta a la pregunta al comienzo de este capítulo es que de acuerdo con la información actual, «es muy poco probable»<sup>(2)</sup>.

4.13. La Comisión parece haber llegado a la misma conclusión. De ahí su decisión de no hacer pronósticos para más allá del año 2000 y su invitación a la industria a buscar nuevos mercados, pero a hacerlo en otros lugares del mundo. Pero esta modesta invitación tiene un valor restringido. Sin un mercado activo en el interior, el intento de asegurar el crecimiento de las exportaciones será con toda probabilidad un ejercicio estéril.

4.14. Un cambio de esta magnitud en el equilibrio de combustibles empleados en la generación de electricidad

tiene implicaciones que van más allá de los límites de las propias industrias. En particular plantean cuestiones sobre la seguridad de abastecimiento de combustibles de la UE y sobre la política de medio ambiente, donde no es probable que las fuerzas del mercado por sí mismas puedan resolver estos problemas. Son temas estratégicos y a ellos nos referimos a continuación.

## 5. Temas estratégicos

### 5.1. ¿Una dependencia creciente?

5.1.1. La cuestión planteada se encuentra ya en las conclusiones del documento de la Comisión (Capítulo VI, p. 27):

«El futuro debate sobre el papel de la energía nuclear dependerá de que las circunstancias confirmen una dependencia creciente de la Comunidad de la importación de combustibles fósiles para atender en el futuro el abastecimiento energético.»

5.1.2. La pregunta no deja de ser curiosa puesto que se sabe que la respuesta es «sí». La autoridad es la propia Comisión, como p. ej. en el capítulo II, punto 2 (a) en la página 11 del documento cuando se afirma que «Europa aumentará significativamente su dependencia de la energía importada». El telón de fondo de la escena mundial descrito en el capítulo II, punto 2 (b) en las páginas 12 y 13 subraya este juicio.

5.1.3. Las proyecciones para el futuro en el sector de la energía se abordan mucho más detalladamente en otra publicación de la Comisión: «Energía europea hasta el año 2020» (a la que nos referiremos a partir de ahora como EE 2020), publicada a comienzos de 1996. En el Anexo se dan algunos extractos de las conclusiones sobre el tema de la futura dependencia. Sobre el tema central de las importaciones de combustible, el estudio de la Comisión EE 2020 llega a la conclusión de que el porcentaje de las importaciones destinadas al consumo de gas en la UE podría aumentar desde el actual 40 % hasta el 75 % en el año 2020. Las importaciones de carbón, que actualmente representan un 37 % del consumo europeo, podrían rozar el 80 % en esa fecha<sup>(3)</sup>.

(1) El Director adjunto de operaciones de las centrales nucleares del FED, Sr. Laurent Stricker, dijo en París, en una conferencia sobre gestión a largo plazo de las centrales nucleares del FED, que en el nuevo paisaje energético que se está perfilando en Europa un inversor que quiera incrementar la capacidad productora no elegiría una central nuclear, puesto que no podría competir con una central de gas de ciclo combinado en la producción de carga de base. El Sr. Stricker dejó claro sin embargo que esto no era aplicable a las centrales nucleares existentes. Las centrales existentes podrían competir porque los costes reales de su producción están compuestos por costes de operación y combustible y reservas para la gestión del combustible utilizado y el desmantelamiento del reactor (Tomado de «Nucleonics Week» del 19 de diciembre de 1996).

(2) En el Reino Unido, donde la liberalización y apertura de los mercados se introdujo en 1990/91, todas las nuevas centrales construidas desde entonces son del tipo TGCC, mientras que la industria del carbón no ha dejado de decaer. La energía nuclear se ha mantenido hasta ahora, en parte debido a que los costes de capital de las antiguas centrales se han amortizado ya. Todos los proyectos de nuevas centrales nucleares que, hasta hace poco, estaban en estudio, han sido cancelados para el futuro previsible. En el Documento 65 sobre energía «Energy projections for the UK, 1995-2020» publicado por Her Majesty's Stationery Office en 1995, se prevé la posibilidad de que entre el 38 % y el 55 % de la electricidad del Reino Unido en 2020 sea producida por tecnología TGCC, según cuál de las perspectivas posibles sea la más realista.

(3) Véase también la afirmación de la Comisión en el apartado 2 del punto 4 del Libro Verde «Energía para el futuro: Fuentes de energía renovables» (doc. COM(96) 576 final publicado el 11 de noviembre de 1996), publicado poco después que el proyecto de Programa Indicativo Nuclear. Tras observar que «las fuentes de energía renovables ... pueden aportar una poderosa contribución a la mejora de la seguridad del suministro» la Comisión continúa:

«Además, es importante tener la mira puesta más allá de las necesidades energéticas de la Comunidad, ya que todas las previsiones indican un fuerte crecimiento de la futura demanda energética del mundo en desarrollo, especialmente en Asia. Ello puede afectar de manera evidente a los mercados energéticos mundiales y no pueden descartarse restricciones de suministro e incrementos de precios. La energía renovable puede disminuir ciertas necesidades de importación de combustibles.»

5.1.4. Es evidente que la Comisión tenía en mente este supuesto cuando subrayaba la importancia de la diversidad de combustibles en su Libro Blanco sobre la política energética. La opinión de la Comisión, decía, es que «a nivel sectorial puede hacerse una importante aportación a la diversificación procurando que haya una base diversa de combustibles comunitarios, especialmente para la producción de electricidad» Se refiere a la «creciente dependencia comunitaria de las importaciones» y argumenta que «con miras a la seguridad de abastecimiento, está perfectamente justificado mantener abiertas todas las posibles opciones energéticas que resulten económicas»<sup>(1)</sup>.

5.1.5. La opinión de la Comisión, citada en el punto 5.1.1, de que se puede posponer sin peligro el análisis del problema que plantea esta dependencia creciente y el papel de la producción nuclear en relación con ella, contradice las pruebas que ella misma presenta y la postura adoptada en su Libro Verde sobre fuentes de energía renovables, como se pone de manifiesto más arriba en la nota 3, p. 93.

## 5.2. Seguridad de abastecimiento<sup>(2)</sup>

5.2.1. El problema central consiste en que, debido a la creciente dependencia de combustibles de importación para la producción eléctrica, la UE en su conjunto se enfrenta a un problema futuro de seguridad de suministro. (La situación varía en cada Estado miembro y entre ellos). No es un problema que requiera una reacción inmediata pero es claramente previsible. Debería abordarse directamente en este estudio sobre el papel de la producción nuclear.

5.2.2. En términos del previsible crecimiento de las importaciones, los dos combustibles claves son el carbón y el gas. Las estimaciones del EE 2020 sobre el futuro crecimiento de las importaciones se han mencionado más arriba. Sin embargo, la importancia de estos pronósticos para la futura seguridad de abastecimiento varía drásticamente. Con respecto a la importación de carbón, la Comisión afirmaba en su Libro Blanco<sup>(3)</sup> que «las características del mercado mundial del carbón y la gran diversidad de suministradores hacen que sea mínimo el riesgo de interrupción persistente del abastecimiento, incluso a largo plazo».

5.2.3. La importación de gas es otra cuestión. En Europa el gas se transporta fundamentalmente por gasoductos, que son medios de abastecimiento especialmente vulnerables. Además, una parte constantemente

creciente de los futuros suministros de la UE vendrán de áreas geográficas cada vez más distantes. La UE continuará recibiendo suministro del Mar del Norte, de los Países Bajos y de Noruega durante muchos años, pero como observa el EE 2020:

«Una parte mayor de los suministros provendrán fundamentalmente de la antigua Unión Soviética y del norte de África, aunque en 2020 es posible que se pueda contar con suministros de Nigeria, Irán y otros lugares de Oriente Medio, bien a través de gasoductos o bien en forma de GNL.»<sup>(4)</sup>

5.2.4. El hecho de que una proporción cada vez mayor de los futuros suministros a la UE procederá inevitablemente de áreas geográficas que son, o pueden ser en el futuro, políticamente inestables hace que se plantee el problema de la seguridad de abastecimiento.

5.2.5. El tema es importante para ser considerado por el Proyecto de Programa Indicativo Nuclear de la Comisión por tres razones: (i) la producción por combustión de gas es probable que sea ampliamente accesible para muchos Estados miembros a partir del año 2005, coincidiendo con el momento en que gran parte de la capacidad nuclear existente tenga que empezar a ser sustituida; (ii) la producción por energía nuclear no tiene problemas semejantes con el abastecimiento de su propio combustible<sup>(5)</sup>; (iii) debido a que con ella se obtiene el 33 % de la electricidad de la UE, puede ser un gran factor estabilizador estratégico y no podrá ser sustituida en dicho papel en un futuro previsible.

5.2.6. Si no aparecen nuevos factores tecnológicos o económicos y si a partir de 2005-2010 la producción por energía nuclear se va reemplazando paulatinamente por la producción por combustión de gas, el problema de la seguridad de abastecimiento puede alcanzar grandes proporciones y afectará posiblemente a la economía en general e incluso a las relaciones exteriores.

## 5.3. Las emisiones de CO<sub>2</sub>

5.3.1. Las emisiones de CO<sub>2</sub> son ante todo un problema medioambiental, pero para la industria energética también son un problema estratégico puesto que algunas emiten grandes cantidades de CO<sub>2</sub>. La producción nuclear, igual que las energías renovables, emiten cantidades mínimas de CO<sub>2</sub> a la atmósfera y su desaparición

(1) Párrafo 81 del Libro Blanco de la Comisión «Una política energética para la Unión Europea» (véase nota 1, p. 88).

(2) La frase «seguridad de abastecimiento» se emplea en este documento en un sentido estratégico, es decir, en relación con la dependencia externa de las fuentes de energía y el grado de fiabilidad de dichas fuentes.

(3) *Ibid.* — punto 78.

(4) Véase el Anexo. En otro lugar, en la página 80 del informe EE 2020 se señala que: «El papel cada vez más importante del gas natural tiene implicaciones geopolíticas específicas. Aumentarán las importaciones de gas natural para satisfacer las necesidades de Europa. Los estudios señalan la necesidad de transportar este gas desde lugares cada vez más distantes del mercado europeo, dependiendo de la buena voluntad de los países siempre más numerosos que debe atravesar.»

(5) Véase el punto 2 del capítulo V del documento de la Comisión.

como generadoras de electricidad supondría una gran diferencia.

5.3.2. En el capítulo II 3 b, página 16 del documento de la Comisión, la contaminación por CO<sub>2</sub> se describe como «una amenaza grave». En el apartado 4.1 de la página 19 del Libro Verde recientemente publicado sobre fuentes de energía renovables, la Comisión afirma que «Es precisa una importante limitación del uso de los combustibles fósiles a fin de garantizar que la Comunidad pueda cumplir sus objetivos en materia de CO<sub>2</sub> recogidos en el Convenio relativo al cambio climático»<sup>(1)</sup>. El Libro Verde pasa a proponer que se duplique la contribución de las energías renovables en 2010 (del 6 al 12 %) <sup>(2)</sup>.

5.3.3. El Libro Verde prevé una «una reducción de las emisiones de CO<sub>2</sub> de 386 millones de toneladas anuales para el año 2010» como resultado de fijar el objetivo mencionado más arriba, aunque 300 millones sería una cifra más apropiada<sup>(3)</sup>. Esta última cifra representaría una producción de energía sin emisiones de CO<sub>2</sub> considerable y deseada, pero no está claro qué reducción va a significar para la producción actual de CO<sub>2</sub> procedente de fuentes de energía de generación eléctrica convencionales como el carbón y el gas. Esto se debe a dos razones: (i) que la gran proporción del nuevo programa propuesto sobre energías renovables producirá energía adicional y no de sustitución<sup>(4)</sup>, y (ii) que una considerable proporción de esta electricidad adicional puede que no resulte adecuada para alimentar la red<sup>(5)</sup>.

5.3.4. Estas cifras muestran la importancia de la producción nuclear para la campaña de reducción de las emisiones de CO<sub>2</sub>. Bastaría que en el año 2015, por ejemplo, se hayan cerrado el 30 % de las plantas nucleares actuales (posibilidad perfectamente creíble) para anular el programa completo de reducción de emisiones de CO<sub>2</sub> del Libro Verde de la Comisión sobre

fuentes de energía renovables, en el supuesto de que dicho programa fuera un éxito<sup>(6)</sup>. No parece excesivo afirmar que si la producción eléctrica por energía nuclear desaparece en su mayor parte, como se ha afirmado que va a ocurrir más arriba, la UE no tiene ninguna posibilidad de alcanzar los objetivos internacionales relativos al CO<sub>2</sub>, ni ahora ni en un futuro próximo.

#### 5.4. Las responsabilidades de la Comisión

5.4.1. A partir de los datos del párrafo anterior está claro que la UE tiene que contar con un problema de seguridad de abastecimiento en la primera década del siglo próximo. La UE tiene ya un problema de CO<sub>2</sub>. La sustitución por gas de toda, o la mayor parte, de su producción nuclear en los años siguientes a 2005-2010 (véase el capítulo 4 más arriba) contribuiría inevitablemente a aumentar la precaria seguridad de abastecimiento que previsiblemente padecerá la UE y supondría una gran desventaja para los esfuerzos de la UE encaminados a reducir las emisiones de CO<sub>2</sub>. La Comisión debe iniciar urgentemente un debate sobre las alternativas a esta situación que incluya a los actores económicos afectados y a los Estados miembros.

5.4.2. El documento de la Comisión no consigue aclarar estos puntos como debería. Se tratan los temas —por ejemplo la seguridad de suministro en el capítulo II 2 (a) y en las Conclusiones y las emisiones de CO<sub>2</sub> en II 3 (b)— y se alude a la contribución nuclear en cada caso, pero no se menciona ni su importancia decisiva a la hora de considerar cualquiera de los dos problemas, ni su relevancia para la política energética de la UE.

5.4.3. Más concretamente, una vez que ha señalado en el apartado 2 (a) del capítulo II, página 11, que Europa aumentará significativamente su dependencia de la energía importada, la Comisión comenta simplemente que la energía nuclear «sería especialmente útil si el ... grado de diversificación de abastecimiento se deteriorase». No hay ninguna indicación sobre el alcance o la

<sup>(1)</sup> COM(96 576 final).

<sup>(2)</sup> Ibid, Resumen y comentarios, p. 4.

<sup>(3)</sup> Ibid 6.1, p. 30. Hay, sin embargo, una discrepancia aparente entre la cifra de 386 millones de toneladas de CO<sub>2</sub> del Libro Verde de la Comisión, el 6 % del consumo bruto de energía primaria (c.b.e.p.) libre de emisiones que suponen las energías renovables y la cifra de 700 millones de toneladas de emisiones libres de CO<sub>2</sub> manejada por la Comisión en el Proyecto de Programa Indicativo Nuclear, derivada de una contribución de la producción por energía nuclear al c.b.e.p. del 14 %. Si se acepta que la cifra de 700 millones de toneladas es correcta para la energía nuclear, entonces la contribución del 6 % de energías renovables libres de emisiones al c.b.e.p. es de 300 y no de 386 millones de toneladas. Esta cifra más baja es la que se ha tomado como base para las observaciones del punto 5.3.4.

<sup>(4)</sup> Ibid sección 3, p. 19.

<sup>(5)</sup> «La disponibilidad de estas fuentes (renovables) es quizá de 2 000 horas al año o el 25 % del tiempo» — de «Energía europea hasta el año 2020», punto 2.2.3 del capítulo 3, p. 82.

<sup>(6)</sup> El cierre del 30 % de la capacidad nuclear actual reduciría la limitación de las emisiones de CO<sub>2</sub> en unos 210 millones de toneladas al año. En el supuesto conservador de que sea reemplazada por la producción por el método TGCC de combustión de gas, que es el combustible fósil que menos emisiones produce, las emisiones de CO<sub>2</sub> aumentarían en unos 95 millones de toneladas al año. Esta última cifra se basa en la opinión del ponente de Fells Associates (Consultores de política energética y de medio ambiente) de que si toda la capacidad de producción eléctrica nuclear de la UE fuera sustituida por electricidad producida por el método TGCC de combustión de gas, con una efectividad típica del 52 %, el impacto sobre las emisiones de CO<sub>2</sub> sería un incremento aproximado de 32.3 millones de toneladas al año.

naturaleza del problema que realmente se avecina, ni de la importancia de la producción nuclear a la hora de enfrentarse con él, positiva o negativamente.

5.4.4. Lo mismo ocurre con el tratamiento por parte de la Comisión del problema del CO<sub>2</sub>. No serán muchas las personas que, partiendo únicamente de la escueta redacción del capítulo II 3 (b), podrán deducir las consecuencias para el Programa de reducción de CO<sub>2</sub> de la UE cuando la UE no disponga ya de una capacidad generadora nuclear importante.

5.4.5. Casi con certeza, la ambigüedad de la Comisión en estos dos puntos se debe a su percepción del problema de la aceptación pública de la industria nuclear y a su necesidad de llegar a una visión de consenso. Pero la incapacidad de la Comisión de enfrentarse directamente a estos dos temas es, a pesar de todo, una omisión grave.

5.4.6. Es cierto que la Comisión —y la propia UE— tiene poderes limitados para asegurar o incluso para fomentar la seguridad de abastecimiento. Pero los Estados miembros están en mejor situación. La nueva Directiva que introduce la normativa común del mercado único en materia de electricidad (véase nota 5, p. 91) les confiere poder a ese respecto. El primer esfuerzo y efecto de esta Directiva es abrir el mercado eléctrico a la competencia. Pero además el apartado 2 del artículo 3 dice entre otras cosas:

«Los Estados miembros podrán imponer a empresas que operen en el sector eléctrico, en aras del interés económico general, obligaciones de servicio público que pueden guardar relación con la seguridad, incluida la seguridad de abastecimiento, regularidad, calidad y precio del suministro y con la protección medioambiental.»

5.4.7. Dichas obligaciones de servicio público tendrán que «definirse claramente, ser transparentes no discriminatorias y verificables» y deberán ser publicadas. Además los Estados miembros que lo deseen podrán elaborar una planificación a largo plazo para cumplir con sus obligaciones de servicio público. La consecuencia es que los Estados miembros tendrán ahora la facultad de proteger su seguridad de abastecimiento (entre otras cosas) si lo consideran necesario, observando, por supuesto los procedimientos adecuados. La Comisión puede asesorar y evidentemente lo hará en los temas de política energética estratégica.

5.4.8. Por lo que respecta a las emisiones de CO<sub>2</sub>, la Comisión puede proponer, y el Consejo puede actuar,

si considera que es necesario, por ejemplo con arreglo al artículo 130 S del Tratado (1).

5.4.9. A la hora de revisar el proyecto de Programa Indicativo Nuclear, es preciso que la Comisión tome una decisión clara en cada caso sobre si la salvaguardia de la seguridad de abastecimiento y la reducción de las emisiones de CO<sub>2</sub> son todavía objetivos políticos claves. Si la Comisión decide que sí lo son (su postura pública hasta ahora) entonces tiene el deber de establecer claramente en cada caso las implicaciones para el éxito de la política: a) si la Unión continúa disponiendo de un gran componente generador nuclear y b) si no dispone de él.

5.4.10. Sobre la base de sus conclusiones, sean éstas las que sean, la Comisión estará en condiciones de orientar claramente a todos los agentes implicados, y al público en general, sobre la realidad de las opciones futuras y hasta qué punto puede ser conveniente o no intentar influir sobre el curso de los acontecimientos que, según los datos de que ahora disponemos, se avecinan.

## 6. Seguridad nuclear en los países de Europa Central y Oriental (PECO) y en los Estados de la antigua URSS

6.1. La Comisión pasa revista en los capítulos III y V de su documento a las partes potencialmente peligrosas de las industrias nucleares en los PECO y en los Estados de la antigua URSS. Describe brevemente los principales tipos de asistencia técnica que los países occidentales han puesto a disposición de dichos países, incluida la asistencia prevista en los programas PHARE y TACIS.

6.2. No debería haber ninguna duda de que si hubiera otro accidente nuclear grave el efecto sobre la actitud del público con respecto a la continuidad de la industria nuclear de la UE sería altamente negativo. Incluso podría disparar las decisiones políticas de hacer desaparecer progresivamente tan pronto como sea posible, sin tener en cuenta otras consideraciones, la propia industria nuclear de la UE, con todos los gastos y la perturbación económica que ello pueda acarrear. Un problema especialmente grave es la precaria situación de la Unidad 4 Sarcófago en Chernóbil que, según los informes, requiere atención urgente.

(1) Según el párrafo 2 del artículo 130 S del Tratado, «(...) el Consejo, por unanimidad, a propuesta de la Comisión y previa consulta al Parlamento Europeo y al Comité Económico y Social, adoptará (...) medidas que afecten de forma significativa a la elección por un Estado miembro entre diferentes fuentes de energía y a la estructura general de sus abastecimiento energético.»

6.3. Los peligros en estos países no se limitan únicamente a la industria nuclear civil. Un incidente en el arsenal nuclear de algunos de los Estados que formaban parte de la Unión Soviética, cuyos niveles de inspección y mantenimiento en algunos lugares han descendido drásticamente según informaciones ampliamente difundidas, puede provocar la alarma pública con la misma facilidad.

La revisión de los programas PHARE y TACIS es absolutamente prioritaria.

6.4. Los programas PHARE y TACIS no se ocupan de estos últimos asuntos, y aunque los fondos gastados en temas de seguridad nuclear convencional parecen grandes considerados en abstracto, si se comparan con las verdaderas necesidades son muy pequeños. Los programas que se han acometido son indudablemente útiles, pero ahora se enfrentan a críticas cada vez más fuertes sobre su eficacia real. Han sido lo que dice el título —es decir, programas de asistencia técnica— mucho más que cualquier otra cosa. Se han ocupado fundamentalmente de asuntos como la asesoría técnica, la formación, la redacción de manuales, la orientación en el establecimiento de sistemas, etc. Y se ha contado con muy poco equipo.

6.5. Las razones de estas deficiencias en la falta de bienes de equipo es perfectamente comprensible, pero sería muy conveniente empezar a ponerles remedio, si es que es posible. Es necesario, sin embargo, tener perfectamente claro que el abandono de la economía en algunos de los países afectados ha supuesto un gran obstáculo a la hora de prestar la adecuada asistencia externa.

6.6. Un factor importante subyacente en las críticas a los distintos programas de asistencia técnica es que la Comisión, hasta donde sabe el Comité, no ha acometido todavía la evaluación seria de los programas. ¿Qué se ha conseguido?, ¿cuánto se ha mejorado en materia de seguridad?, ¿cómo han funcionado las disposiciones políticas, financieras y administrativas?, y ¿cuáles deberían ser las prioridades para el futuro? Este es el tipo de preguntas que requieren una respuesta.

6.7. Es indudable que hacer este tipo de evaluaciones sobre bases objetivas es muy difícil. El Comité considera, no obstante, que los programas de asistencia técnica seguirán sin gozar de la credibilidad pública hasta que se haga un estudio serio sobre su impacto. El Comité apremia enérgicamente a la Comisión a emprender prioritariamente un estudio de este tipo y a publicar sus resultados.

6.8. El Comité solicita también a la Comisión que considere si se debe ofrecer asistencia a algunas de las instalaciones militares peligrosas, puesto que un accidente nuclear grave en una de ellas podría tener consecuencias igual de serias para los Estados miembros

y los ciudadanos de la UE que las de un accidente en cualquier otra parte.

6.9. El Comité quiere llamar la atención de la Comisión sobre la especial importancia que tiene para la UE la mejora de la seguridad de las centrales nucleares en Europa central y oriental y en los nuevos Estados independientes de la antigua URSS. Aunque es un asunto que concierne a la comunidad internacional en general, hay que tener en cuenta que se han construido un cierto número de centrales nucleares en las proximidades de los Estados miembros de la UE. Algunas de estas centrales pasarán a ser de la UE cuando los primeros países de Europa central y oriental entren en la UE al principio del nuevo siglo.

6.10. Las implicaciones de este desarrollo tendrán que ser consideradas en el transcurso de las negociaciones bilaterales de adhesión. Deben iniciarse sin demora las negociaciones para que estas centrales alcancen los niveles de seguridad de la UE.

6.10.1. Hay todavía otro punto de cara al futuro: el proceso de asimilación puede llevar al establecimiento de normas o de niveles concertados para las centrales de construcción soviética en los territorios de los nuevos miembros de la UE. En caso afirmativo, podría tener como resultado un cambio en la percepción pública de la seguridad de las centrales en otros países que no van a formar parte de la UE y que pueden considerar innecesaria la adopción de los mismos niveles acordados en la UE.

6.11. Por último, el Comité considera que asegurar la seguridad de las instalaciones nucleares de los PECO y de los países de la antigua URSS es tan importante que debería sumarse, con la adecuada formulación, a los principios ya enumerados por la Comisión en las Conclusiones a la versión final del Programa Indicativo Nuclear.

## 7. Pasos inmediatos

7.1. La Comisión tendrá que decidir relativamente pronto si a la hora de poner en práctica las políticas de seguridad del abastecimiento y reducción de las emisiones de CO<sub>2</sub> de la UE debe recomendar intervenciones estratégicas relativas a la producción nuclear. Ya está considerando la posibilidad de dar dichos pasos en nombre de estas dos políticas, en relación con las energías renovables en la producción<sup>(1)</sup>, así que no parece que ello afecte a ningún tema de principio.

7.2. La Comisión estudiará, sin duda si existe algún modo, quizás por medio de algún mecanismo financiero o de otro tipo, de permitir todavía la inversión a largo plazo en la capacidad de las centrales eléctricas incluso en un contexto de mercado. En el capítulo II 1 (d),

(1) En su Libro Verde, recientemente publicado — véase v.g. la nota 3, p. 93.



página 10, de su documento la Comisión reconoce que esto sería un problema y señala que al implantar el mercado interior de la electricidad «los Estados miembros pueden tomar debidamente en consideración las necesidades de planificación a largo plazo de la industria nuclear ... etc.»

7.3. Pero este tipo de medidas, si es que se tomaran, van a servir de poco si la opinión pública mantiene su actual grado de preocupación por las actividades de la industria nuclear. Desde el desastre de Chernóbil se ha convertido en una poderosa fuerza política por derecho propio. A esta fuerza política se ha sumado ahora el reto competitivo más importante con el que se ha enfrentado la industria hasta el momento, el gas natural.

7.4. Habrá que revisar las cuestiones de la eficiencia y los costes en la industria de arriba abajo, con la voluntad de aumentar la primera y reducir los últimos. Habría que revisar las posibilidades técnicas comerciales de los reactores más pequeños de la gama 200-500 Mw. Quizá habría que dedicar más recursos a la investigación, sobre todo en temas relacionados con la seguridad.

7.5. En este contexto, la posibilidad de que determinados Estados miembros decidan sustituir las centrales ya obsoletas por centrales nuevas implicará un esfuerzo en materia de investigación por parte de la industria nuclear, a fin de concebir una nueva generación de reactores que sean al mismo tiempo más seguros y más competitivos. El Comité considera que la Unión Europea debería fomentar y apoyar dicho esfuerzo mediante el programa de investigación en el ámbito de la fisión nuclear. La importancia de las inversiones requeridas concede, en este contexto, especial importancia a la coordinación entre programas nacionales y comunitarios.

7.6. Como siempre, se deben mantener rigurosa y escrupulosamente los niveles de seguridad. Dentro de los Estados miembros de la UE el nivel de seguridad de la industria ha sido notable desde hace varias décadas. La industria y las autoridades competentes merecen por ello el debido reconocimiento. Pero no es razón para la autocomplacencia. La seguridad tiene que estar sujeta a revisiones meticulosas para asegurarse de que los niveles alcanzados no decaen debido a la rutina o porque se hayan introducido recortes aquí y allá. Es extremadamente importante que se mantenga al público plenamente informado sobre las prácticas de seguridad de las empresas y sobre el desarrollo y mantenimiento de niveles aún más altos.

#### 7.7. *Tratamiento y eliminación de residuos radiactivos*

7.7.1. Ante todo la industria nuclear tiene que plantearse la cuestión de su aceptabilidad general por parte

del público. Quizá no haya nada que hacer para borrar las imágenes y la realidad del desastre de Chernóbil. Pero ya sería muy importante poder satisfacer a la opinión pública en las situaciones potencialmente peligrosas en que se ve confrontada con ello en cuanto al transporte y eliminación de los residuos radiactivos a largo plazo. Resulta muy instructivo el hecho de que durante años se hayan transportado en el interior de la Unión combustibles agotados y otros residuos nucleares con seguridad por carretera y ferrocarril. Sin embargo, para muchos ciudadanos esta actividad sigue siendo tan preocupante como en el pasado.

7.7.2. Es posible que la industria deba replantearse su presentación pública en el tema de la radioactividad. Da la impresión de que sólo habla de radioactividad en las situaciones potencialmente peligrosas en las que se ve comprometida con ella. Podría considerar la posibilidad, independientemente de sus propias actividades, de iniciar un debate abierto y continuo con el público en general a través de los medios de comunicación modernos sobre la naturaleza de la radioactividad, cuándo es peligrosa, cuándo es totalmente segura y cuándo es beneficiosa.

7.7.3. Probablemente el problema más complicado que se le plantea a la industria es la eliminación de los residuos nucleares de niveles medio y alto, que siguen siendo radiactivos durante periodos excepcionalmente largos. La industria, apoyada por el peso de la opinión científica especializada, ha favorecido mucho tiempo su almacenamiento bajo estratos geológicos seguros, donde pueden permanecer depositados indefinidamente, sin alteración y de modo fiable. La opinión pública rechaza firmemente esta solución basándose en que nadie puede asegurar que no ocurra nada. La opinión pública no sólo quiere que los materiales radiactivos de larga vida (en realidad todos) se almacenen con seguridad, sino que también quiere que se haga de modo que se puedan recuperar, y si es posible, someter a observación.

7.7.4. El Comité considera que la industria nuclear no puede hacer otra cosa para tranquilizar el desasosiego del público que cumplir sus deseos en materia de tratamiento de los residuos a largo plazo, algo que es practicable y posible económicamente. La Comisión debe ayudar a los Estados miembros y a la industria nuclear a lograr este objetivo. Además debe ir aún más lejos para desarrollar una política general sobre eliminación de residuos radiactivos en la UE.

#### 7.8. *Contribución de la industria a la seguridad nuclear en los PECO y la antigua URSS*

7.8.1. Por último la industria debe prestar su apoyo técnico, financiero y político a las actividades dedicadas

a asegurar la seguridad de las instalaciones nucleares (sin excluir las instalaciones militares) en los PECO y en la antigua URSS. Debería mejorar su imagen pública llevando a cabo este tipo de actividades, bien dentro de los programas TACIS y PHARE, bien independientemente. Este tipo de actividades contarán con el apoyo del público siempre que esté al corriente de ellas. El público es muy consciente de los peligros que entrañan unas instalaciones nucleares mal diseñadas y sin un mantenimiento adecuado, y considera que «su propia industria nuclear» tiene que ayudar a mejorar las cosas. Esto es una ocasión única para la industria de matar dos pájaros de un tiro y no debe desaprovecharla.

## 8. Síntesis

8.1. Se acoge favorablemente la publicación del Proyecto de Programa Indicativo Nuclear. Proporciona una base para un amplio debate en el seno de la UE, pero es necesaria más información. Los principios propuestos deben ser apoyados.

8.2. La energía nuclear produce actualmente un tercio de la electricidad de la UE y tiene algunas ventajas medioambientales importantes sobre otros combustibles fósiles en la producción de electricidad como el ahorro de emisiones de CO<sub>2</sub>. Sin embargo, requiere medidas de amplio alcance que garanticen su seguridad. Pese al excelente historial de seguridad de la industria en la UE, subsiste una preocupación pública general con respecto a los límites de fiabilidad de estas medidas. El desastre de Chernóbil no sólo reavivó los miedos profundamente arraigados a la radiación, sino que ha mantenido la inquietud pública con respecto al tratamiento y almacenamiento de los residuos nucleares por parte de la industria.

8.3. La amplitud de la preocupación pública, la desregulación y apertura (en la mayor parte de los Estados miembros) de un mercado hasta ahora seguro que ha dado lugar a fuertes inversiones de capital a largo plazo, junto con la llegada del gas natural a precios competitivos utilizado en plantas generadoras más pequeñas, eficaces y baratas son factores cruciales que, de acuerdo con la información actual, probablemente harán muy improbable la continuación de la producción nuclear en la mayor parte de los Estados miembros una vez que las centrales existentes lleguen al final de su vida activa en los años 2005-2010.

8.4. La perspectiva de esta evolución debe plantear temas estratégicos importantes para la política energética de la UE, puesto que la pérdida de la mayor parte de su producción nuclear no sólo va a comprometer la capacidad de la UE de garantizar la adecuada seguridad de las condiciones de abastecimiento en las importacio-

nes futuras de combustible para la producción eléctrica, sino que también contrarrestará poderosamente los esfuerzos de la UE para reducir las emisiones de CO<sub>2</sub>.

8.5. Es una omisión grave que el documento de la Comisión no destaque la importancia de los dichos temas estratégicos, ni evalúe adecuadamente su probable efecto sobre la política energética de la UE. Se solicita a la Comisión que se refiera específicamente a estos temas en su versión final del Programa Indicativo Nuclear, que llegue a conclusiones claras y que oriente a las partes interesadas y al público en general sobre la realidad futura.

8.6. En relación con los peligros que pueden surgir de las instalaciones nucleares en los PECO y en la antigua URSS, no debe quedar ninguna duda respecto a las consecuencias profundamente negativas en la actitud de la opinión pública si se produjera otro accidente nuclear grave. Los programas PHARE y TACIS han sido útiles pero son objeto de crecientes críticas. En la medida en que ambos se ocupan de la seguridad nuclear, se insta a la Comisión a que revise dichos programas urgentemente y a que publique luego los resultados. Se llama la atención de la Comisión sobre las implicaciones de la inclusión dentro de las fronteras de la UE, una vez que tenga lugar la ampliación, de los reactores de diseño soviético. Asimismo se pide a la Comisión que considere dentro del ámbito de sus actividades la atención a las instalaciones militares nucleares peligrosas.

8.7. Se propone que se añadan al conjunto de principios propuesto por la Comisión acciones para despejar la preocupación sobre la seguridad nuclear en el Este de Europa.

8.8. La producción nuclear en la UE se enfrenta a grandes desafíos, y el de su futura pervivencia no es el menor de ellos. Además de la necesidad de revisar su eficiencia y el diseño de los reactores y de vigilar atentamente para mantener y mejorar sus altos niveles actuales de seguridad, la industria debe plantearse la cuestión de su aceptabilidad general por parte del público. El tema clave es cómo satisfacer a los ciudadanos en lo relativo al transporte, tratamiento y eliminación de los residuos radiactivos. La opinión pública no acepta el planteamiento de la industria de eliminación final. Quiere que los residuos nucleares se almacenen de modo

que puedan ser recuperados y observados, y lo mejor que puede hacer la industria es satisfacer al público en

este punto. La Comisión debe ayudar a los Estados miembros y a la industria a lograr este objetivo.

Bruselas, el 24 de abril de 1997.

*El Presidente*  
*del Comité Económico y Social*  
Tom JENKINS

---

#### ANEXO I

##### Extractos de la energía europea hasta el año 2020 — una hipótesis de trabajo<sup>(1)</sup>

1. EE 2020 examina una gama de posibilidades sobre las necesidades de Europa de diferentes combustibles, durante los próximos 23 años, y cuál será su procedencia. Los apartados que siguen resumen las principales conclusiones del EE 2020 relativas a las exigencias del sector eléctrico de la UE.
2. El documento EE 2020 señala que la producción energética de la UE, excluidas las fuentes renovables, disminuirá «tal vez un 20 % para el año 2020». «Inevitablemente», la dependencia de las importaciones energéticas aumentarán. Si actualmente es del orden del 48 % del consumo bruto, «podría situarse entre el 53 y el 69 % en el año 2020».
3. «Entre los combustibles, la dependencia del gas natural importado no deja de aumentar... las importaciones representan actualmente el 40 % del consumo y esta cifra podría llegar al 75 % en el año 2020. Los abastecimientos complementarios procederán principalmente de la antigua Unión Soviética y del norte de África, aunque para el año 2020 es posible que nuevos suministros procedan de Nigeria, Irán o algún otro país de Oriente Medio, bien a través de oleoductos o en forma de GNL». Por supuesto, una parte sustancial del suministro seguirá teniendo su origen en el interior de Europa (i.e. Mar del Norte y Países Bajos), incluyendo Noruega.
4. Refiriéndose específicamente al gas como combustible para generar electricidad, el informe de la Comisión señala que «generada cada vez más con gas, la demanda de electricidad sigue creciendo» y que «se prevé que las instalaciones de gas de ciclo combinado hagan aumentar hasta más de un 30 % la capacidad térmica». En una de sus cuatro hipotéticas situaciones futuras, aumentaría hasta un 50 %.
5. En cuanto a la cuestión conexas del futuro del carbón (al igual que la energía nuclear, genera también la tercera parte de la electricidad de la UE), EU 2020 señala que la dependencia de las importaciones de carbón «aumentará también rápidamente como consecuencia de la caída de la producción interior. El nivel de dependencia, que era del 29 % en 1990, ha alcanzado actualmente el 37 % y se prevé que llegará al 80 % en el año 2020».

---

<sup>(1)</sup> Publicado por la Comisión Europea en la primavera de 1996 y disponible sólo en inglés. El texto supra que no está entre comillas es del Ponente. Las citas están sacadas del texto EE 2020, pp. 10-23.

## ANEXO II

## al Dictamen del Comité Económico y Social

(de conformidad con el Artículo 47 del Reglamento Interno)

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

Propuestas de enmienda presentadas por el Sr. Zöhrer

**Punto 3.1**

Modifíquese la segunda frase como sigue:

«Tal como ha afirmado la propia Comisión, la energía nuclear constituye un tema muy controvertido y discutido en la Unión Europea, y pese a ello constituye una parte muy importante, cerca de un tercio, de la electricidad generada en la Unión Europea. No obstante, en los últimos años la Comisión apenas se ha pronunciado acerca de la energía nuclear, tanto acerca de su potencial como de sus problemas.»

*Exposición de motivos*

Esta redacción expresa mejor el alcance del debate que si sólo se cita un aspecto del problema (las emisiones de CO<sub>2</sub>).

*Resultado de la votación*

Votos a favor: 18, votos en contra: 62, abstenciones: 6.

**Punto 4.2**

Suprímase la primera frase.

*Exposición de motivos*

La Comisión no expresa semejante duda. Simplemente señala que es imposible efectuar previsiones de algunas tendencias más allá del año 2000 y que por tanto no se pueden plantear objetivos cuantitativos de producción y de inversión.

*Resultado de la votación*

Votos a favor: 16, votos en contra: 65, abstenciones: 6.

**Punto 4.10**

Suprímase la última frase.

*Exposición de motivos*

Esta afirmación tan general no se justifica. No hay datos empíricos que la sustenten.

*Resultado de la votación*

Votos a favor: 24, votos en contra: 62, abstenciones: 4.

**Punto 5.2.1**

Redáctese la primera frase del modo siguiente:

«La posible dependencia creciente de los combustibles de importación para la producción eléctrica puede plantear problemas de seguridad de suministro a largo plazo a la UE en su conjunto (aunque la situación varía en cada Estado miembro).»

*Exposición de motivos*

No procede en la versión española. (La UE no «programa» (vorprogrammieren) los problemas de suministro).

*Resultado de la votación*

Votos a favor: 20, votos en contra: 75, abstenciones: 10.

**Punto 5.2.5**

Redáctese del modo siguiente:

«El tema de la seguridad de abastecimiento es importante para ser considerado por el Proyecto de Programa Indicativo Nuclear de la Comisión. En los Estados miembros que dependen en gran proporción de la energía nuclear para su producción eléctrica, dicha energía nuclear puede ser un gran factor estabilizador estratégico y no podrá ser sustituida en dicho papel en un futuro previsible.»

*Exposición de motivos*

La decisión sobre la utilización de la energía nuclear compete a los Estados miembros. Estos siguen estrategias energéticas diversas, de modo que no se pueden hacer afirmaciones generales sobre la (futura) seguridad del abastecimiento.

*Resultado de la votación*

Votos a favor: 21, votos en contra: 82, abstenciones: 6.

**Punto 5.2.6**

Suprimase.

*Exposición de motivos*

Véase la exposición de motivos de 5.2.5.

*Resultado de la votación*

Votos a favor: 25, votos en contra: 80, abstenciones: 7.

**Punto 5.3.1**

Suprimase la segunda frase y sustitúyase por la siguiente:

«Por consiguiente, es necesario realizar mayores esfuerzos por fomentar el ahorro energético y la utilización de energías renovables. La emisión de cantidades mínimas de CO<sub>2</sub> a la atmósfera por la producción nuclear es una de las razones de que algunos Estados miembros la prefieran y no la reemplacen con la rapidez prevista. Un abandono repentino de la energía nuclear en favor de los combustibles fósiles (que actualmente representan la única alternativa) plantearía dificultades.»

*Exposición de motivos*

Se considera innecesaria.

*Resultado de la votación*

Votos a favor: 25, votos en contra: 73, abstenciones: 10.

**Punto 5.4.3 a 5.4.5**

Suprimanse estos puntos.

*Exposición de motivos*

Dado que la Comisión se remite a la decisión de los Estados miembros con respecto a la utilización de la energía nuclear, es lógico que renuncie a estas contraposiciones.

*Resultado de la votación*

Votos a favor: 21, votos en contra: 82, abstenciones: 4.

**Punto 7.1**

Añádase la siguiente frase:

«A este respecto, el Comité subraya el principio de que la decisión sobre la utilización pacífica de la energía nuclear sigue siendo competencia de los Estados miembros.»

*Exposición de motivos*

Se considera innecesaria.

*Resultado de la votación*

Votos a favor: 25, votos en contra: 67, abstenciones: 12.

**Punto 7.2**

Añádase el texto siguiente:

«En caso de que se tengan en cuenta dichas posibilidades, se deberá garantizar que esto también se aplique a otras inversiones intensivas en capital destinadas a otras centrales (por ejemplo, las hidroeléctricas). Para este caso se deberán elaborar criterios objetivos independientemente de una determinada tecnología.»

*Exposición de motivos*

No se debe dar un trato preferente a una determinada fuente energética.

*Resultado de la votación*

Votos a favor: 23, votos en contra: 86, abstenciones: 7.

Propuesta de enmienda presentada por el Sr. Malosse, la Sra. Sirkeinen y el Sr. Gauder

**Punto 8.3, 4º renglón**

Complétese como sigue:

«...que, según las informaciones disponibles y si no se producen acontecimientos que modifiquen las actuales previsiones, harán muy improbable la continuación de la producción nuclear ...»

*Exposición de motivos*

Se considera innecesaria.

*Resultado de la votación*

Votos a favor: 36, votos en contra: 51, abstenciones: 22.

---

**Dictamen del Comité Económico y Social sobre el «Informe económico anual 1997 — Crecimiento, empleo y convergencia en el avance hacia la UEM»**

(97/C 206/18)

El 22 de abril de 1997, la Comisión decidió consultar al Comité Económico y Social sobre el «Informe económico anual 1997 — Crecimiento, empleo y convergencia en el avance hacia la UEM».

La Sección de Asuntos Económicos, Financieros y Monetarios, encargada de preparar los trabajos en este asunto, aprobó su dictamen el 8 de abril de 1997 (Ponente: Sr. Harry Byrne).

En su 345º Pleno (sesión del 24 de abril de 1997), el Comité Económico y Social ha aprobado por unanimidad el presente Dictamen.

### Introducción

1. El presente dictamen brinda al Comité Económico y Social la posibilidad de contribuir a la elaboración de las «orientaciones generales para las políticas económicas de los Estados miembros y de la Comunidad», previstas en el apartado 2 del artículo 103 del Tratado CE. En efecto, los Estados miembros han logrado avances notables, que deben ser consolidados, de cara a la estabilidad y la convergencia nominal (criterios de Maastricht). No obstante, el Comité recuerda que la convergencia en términos reales —empleo, crecimiento per cápita y cohesión interregional— sigue siendo insatisfactoria. Asimismo, el Comité considera que las previsiones económicas para 1997 deben analizarse con realismo y cautela.

1.1. El Comité coincide con la Comisión en su diagnóstico sobre los motivos del escaso crecimiento y del deterioro del mercado laboral en la primera mitad de los años noventa: insuficiente expansión de la capacidad productiva, y en algunos Estados miembros un relajamiento fiscal en materia de gasto público y de política salarial —contrario a los objetivos de estabilidad—, turbulencias monetarias y devaluación de determinadas monedas. Parece que en 1996 hubo un cambio, debido a un reequilibrio de los componentes de la política macroeconómica.

### Hacia la unión económica y monetaria

2. El Comité se felicita por el hecho de que los criterios de Maastricht, establecidos con el fin de que los Estados miembros prepararan su participación en la UEM —más específicamente, en su tercera fase con la creación del euro—, ya han generado una convergencia considerable entre las economías de los Estados miembros. El efecto de coordinación varía de un país a otro —algunos se acercan más que otros al cumplimiento de los criterios formales—, pero todos ellos sin excepción han logrado avances notables en el campo de la convergencia.

2.1. De esta forma, la Comunidad ha alcanzado una estabilidad monetaria sin precedentes, que ha supuesto

una tasa de inflación cercana al 2 %, tipos de cambio muy estables —confirmados por la reincorporación de Italia al sistema monetario europeo (SME) y la entrada de Finlandia— y tipos de interés a corto y largo plazo cada vez más bajos.

2.2. Aunque también se han conseguido mejoras importantes en las políticas presupuestarias —endeudamiento y déficit anual—, los Estados miembros deberán realizar esfuerzos adicionales en este apartado. Por otra parte, es necesaria una mejor coordinación, por no hablar de consolidación, presupuestaria, tanto para procurar que el mayor número posible de países cumpla los criterios de Maastricht como para mantener y mejorar la cohesión entre las diferentes regiones de la Comunidad.

### Empleo: el punto negro

3. El Comité Económico y Social observa con honda preocupación que el establecimiento del mercado único y las políticas orientadas a la creación de la moneda única no hayan supuesto mejores resultados en materia de crecimiento y empleo. El empleo sigue siendo la primera prioridad en las preocupaciones de los ciudadanos europeos.

4. En el Tratado CE se presta mucha atención al objetivo del empleo. En el artículo 2 se establece de forma meridiana que uno de los objetivos de la Comunidad es promover «un alto nivel de empleo y de protección social». Asimismo, su artículo 102 A, con el que se introduce la política económica y monetaria, reza lo siguiente: «Los Estados miembros llevarán a cabo sus políticas económicas con vistas a contribuir a la realización de los objetivos de la Comunidad, definidos en el artículo 2, y en el marco de las orientaciones generales contempladas en el apartado 2 del artículo 103.» Por lo tanto, el Sistema Europeo de Bancos Centrales (SEBC), cuya misión primordial es el mantenimiento de la estabilidad de precios en la Comunidad, también debe contribuir a la realización de los objetivos enumerados en el artículo 2, que hace referencia a un alto nivel de empleo (artículo 105). El Comité se manifiesta enérgicamente a favor de que la CIG considere la inclusión en el Tratado de un capítulo especial sobre el empleo, en el que se establezca una política con objetivos precisos y dotada de instrumentos adecuados.

5. El Comité Económico y Social ha apoyado las iniciativas de la Comisión, primero el Libro blanco «Crecimiento, competitividad, empleo» y, más recientemente, la petición formulada por el Presidente Santer de una mayor cooperación de todas las partes interesadas en el marco de un pacto de confianza en favor del empleo. Ahora, no obstante, es necesario aplicar las iniciativas en los Estados miembros, con el fin de lograr resultados tangibles y crear realmente más puestos de trabajo. A pesar de los logros registrados en algunos países, el conjunto de la Comunidad sigue padeciendo en efecto una tasa de desempleo excesivamente elevada e insostenible desde el punto de vista social y económico.

#### Perspectivas económicas

6. En cualquier caso, el Comité comparte la opinión de la Comisión, recogida en su Informe anual, de que las variables fundamentales de la economía comunitaria son sólidas por el lado de la oferta (estabilidad de precios, tipos de interés, tipo de cambio, contexto internacional, etc.) y de que deberían permitir un afianzamiento progresivo de la recuperación económica.

7. Aparte de Luxemburgo, que no tiene problemas al respecto desde hace bastante tiempo, sólo los Países Bajos e Irlanda parecen haber conseguido combinar de forma constructiva la aplicación de los criterios de convergencia y la creación de empleo. Después de Luxemburgo, Austria tienen —con gran diferencia— la tasa de desempleo más baja de la UE y en la actualidad lleva a cabo una consolidación presupuestaria consensuada. Los Países Bajos merecen una efusiva felicitación por haber conjugado moderación salarial, saneamiento del gasto público, rebaja de la fiscalidad y mayor flexibilidad del mercado laboral, lo que les ha permitido mejorar de forma estimulante la situación del empleo, que algunos consideraban desesperada hace pocos años. Además, han mantenido intactos, desarrollándolos, los aspectos esenciales de su modelo social. Todos estos países han demostrado la eficacia de la política de consenso con la inclusión de los interlocutores económicos y sociales. El Comité subraya también los excelentes resultados de la economía danesa, en particular en lo que se refiere a la sustancial reducción del desempleo.

8. El éxito de Irlanda puede atribuirse a un enfoque consensuado que permitió al gobierno y a los interlocutores sociales alcanzar un amplio acuerdo sobre las rigurosas medidas de política presupuestaria, y también a un uso óptimo de los instrumentos de desarrollo facilitados por la Comunidad mediante el Fondo de Cohesión y los Fondos estructurales. La consecuencia que puede extraerse es que la Comunidad puede desempeñar un papel muy positivo en el desarrollo económico de las regiones y de los Estados miembros y que los esfuerzos realizados por Irlanda en este ámbito pueden servir de modelo para otros. Por ejemplo, Italia podría obtener mayores beneficios de la financiación comunitaria si aumentara su capacidad de utilizar los recursos ya asignados para la cofinanciación<sup>(1)</sup>.

8.1. Hay que reconocer que el intento de cumplir los criterios de convergencia implica para muchos países políticas presupuestarias restrictivas que reducen el margen de maniobra para estimular la economía y, por lo tanto, pueden provocar tendencias deflacionistas. En consecuencia, es indispensable una dosificación de las políticas adecuadas para combinar estabilidad monetaria, crecimiento, creación de empleo y equilibrio presupuestario más riguroso.

8.2. El Comité espera que los Estados miembros mantendrán este impulso de coordinación de sus políticas económicas mediante el cumplimiento de los criterios de Maastricht y que la tercera fase de la UEM podrá comenzar el 1 de enero de 1999 con la participación del mayor número posible de Estados miembros.

#### Debilidad — Demanda — ¿Soluciones?

9. La mejor política de reactivación es el aumento de las inversiones fomentado por un incremento de la demanda. Las condiciones técnicas para favorecer las inversiones, esto es, bajos tipos de interés a largo plazo, se dan en la práctica totalidad de los Estados miembros. Asimismo, las empresas gozan de un período de beneficios, que sólo se ve amenazado por la perspectiva de un escaso crecimiento de la demanda de su producción. En este contexto, el Comité insiste en que el informe económico anual de la Comisión incluya en el futuro el nivel de los intereses reales, que son un buen indicio de la disposición a invertir.

10. En esta óptica, la continuación de una política de concertación salarial moderada, que sigue siendo fundamental para mantener la estabilidad en la última recta hacia la unión económica y monetaria, debe completarse con medidas de estímulo de la demanda. La demanda debe fomentarse mediante un aumento de los salarios (en términos reales) inferior al incremento de productividad, medidas en favor de la exportación y del fomento de la capacidad de innovación, así como el crecimiento de la contratación laboral. Dados los vínculos existentes entre la demanda, el nivel de empleo y la evolución de las inversiones, debe evitarse caer en un círculo vicioso. Los Estados miembros podrían, tan pronto lo permitan las perspectivas presupuestarias, estimular la actividad económica y, por ende, la situación del empleo mediante medidas fiscales en determinados sectores. Entre ellas se cuentan algunas medidas sectoriales como la reducción de la presión fiscal en la construcción y rehabilitación de viviendas.

11. El Comité manifiesta su satisfacción por el hecho de que el «Informe económico anual 1997» incluya un capítulo especial dedicado a la «mundialización». A este respecto, remite a su dictamen sobre «Empleo, competitividad y globalización de la economía»<sup>(2)</sup> y destaca que la economía comunitaria no debe temer la

(1) Véase el «Informe sobre la situación económica y social en Italia», CES 775/96 fin, octubre de 1996, Ponente: Sr. Dantin.

(2) Dictamen de iniciativa aprobado el 19 de marzo de 1997; Ponente: Sra. Konitzer (DO nº C 158 de 26. 5. 1997).



mundialización de las actividades económicas (producción de bienes y servicios), sino más bien considerarla como un desafío y un motor de progreso.

12. En cualquier caso, la mundialización no debe impulsar a la Comunidad a abandonar su «modelo social»<sup>(1)</sup>, sino a introducir eventuales modificaciones para aumentar su eficacia. Aparte del dictamen sobre la globalización, el Comité emitió hace algunos meses otro dictamen sobre «Las consecuencias de la introducción de las nuevas tecnologías sobre el empleo»<sup>(2)</sup>. Los datos de los quince últimos años demuestran que la evolución de la productividad en la Unión Europea no es menos ascendente que en los Estados Unidos o Japón. Por lo tanto, el Comité concluye que la globalización y las nuevas tecnologías constituyen para los agentes económicos retos y oportunidades con vistas a garantizar un crecimiento económico a largo plazo de la Unión Europea.

12.1. De ahí que la Comunidad deba hacer todos los esfuerzos posibles para impedir el dumping social y medioambiental en regiones no comunitarias y fomentar un comercio leal, como, por ejemplo, se puede hacer en el marco de las iniciativas de la OMC o de la OIT.

### Rigideces

13. Sin embargo, el desempleo sigue teniendo un carácter básicamente estructural. Por lo tanto, las soluciones no pueden limitarse a medidas macroeconómicas en el ámbito monetario y financiero. Las rigideces existentes en el mercado laboral son uno de los problemas estructurales citados con más frecuencia, pese a los avances reales realizados en diversos Estados miembros para conseguir una flexibilización positiva y consensuada.

13.1. El Comité considera que la creación de puestos de trabajo puede mejorarse mediante un crecimiento de la demanda y las inversiones, unas condiciones laborales flexibles y negociadas y una reducción de la actual tendencia europea a sustituir mano de obra por capital en un porcentaje más alto que en los Estados Unidos. Asimismo, una reducción de las cotizaciones obligatorias, con la consiguiente reducción de los costes salariales de la mano de obra, debería fomentar la creación de empleo, pero podría hacer necesario encontrar una fuente alternativa de ingresos fiscales para financiar los gastos sociales.

13.2. El ejemplo que ofrece la economía de los Estados Unidos, aunque no se puede aplicar en su totalidad al modelo socioeconómico europeo —sobre todo en esta fase en que los Estados miembros de la Unión Europea aplican políticas restrictivas para alcanzar la convergencia—, demuestra que pueden obtenerse resultados consi-

derables en cuanto a la creación de empleo cuando se dispone de un gran mercado único con una moneda única fuerte.

13.3. El Comité tiene la intención de emitir en breve un dictamen sobre la relación entre la productividad y la creación de empleo.

13.4. Por otra parte, el Comité insta a que no se ceje en la lucha contra la burocracia que obstaculiza la creación de empleo. Todavía pueden combatirse muchas situaciones intolerables (abuso de procedimientos administrativos excesivamente complicados, plazos demasiado largos para la concesión de permisos, etc.) para mejorar el entorno empresarial de forma que sea más favorable a la creación de empleo.

### Medidas estructurales

14. En cuanto a las medidas estructurales específicas que deben adoptarse, el Comité propone en primer lugar las diferentes formas de trabajo a tiempo parcial, reorganización y reducción del horario laboral<sup>(3)</sup>, programas de formación en prácticas, formación profesional y recurso a trabajadores con experiencia para la formación profesional con el fin de no perder los conocimientos prácticos de determinados sectores.

14.1. El Comité recuerda que todavía no se han iniciado las grandes obras de infraestructuras, esto es, las redes europeas, por falta de financiación. Por lo tanto, insiste en la necesidad de programas nacionales, regionales o locales de obras públicas que requieran mucha mano de obra. Asimismo, el Comité considera que la política de medio ambiente tiene un gran potencial de creación de empleo.

### Pequeñas y medianas empresas

15. Hay que seguir concediendo importancia al desarrollo de las pequeñas y medianas empresas y microempresas. El Comité destaca la necesidad de incrementar la flexibilidad en temas como los obstáculos a su creación, el acceso al capital de riesgo, la concesión de créditos por parte de los bancos y, en particular, se deberían crear también las condiciones necesarias para potenciar la formación de capital propio. Una reducción de los tipos del impuesto sobre sociedades hasta un determinado umbral, siempre que los beneficios se reinviertan en la propia empresa, contribuiría al establecimiento y desarrollo de nuevas empresas. Asimismo, hay que mejorar el clima en el que se mueven los trabajadores independientes y las PYME reduciendo la burocracia, entre otros objetivos, con el fin de facilitar la transmisión de estas empresas «de padres a hijos» y crear mejores regímenes de pensión y de seguridad social para los trabajadores independientes y pequeños empresarios. Por lo demás, debería facilitarse la movilidad entre el estatuto de trabajador independiente y el estatuto de trabajador asalariado.

(1) El modelo social varía de un país a otro, pero en todos los casos incluye la negociación colectiva, el consenso y un alto nivel de protección social.

(2) Dictamen de iniciativa de 27 de noviembre de 1996, Ponente: Sr. Cal (DO nº C 66 de 3. 3. 1997).

(3) Véase el Dictamen del CES sobre el «Tiempo de trabajo», Ponente: Sra. van den Burg, Coponente: Sr. Whitworth (DO nº C 18 de 22. 1. 1996).

**Jóvenes**

16. El Comité estima que hay que aplicar programas más agresivos para ofrecer puestos de formación y de trabajo a los jóvenes. Sin embargo, no considera que haya que reducir el salario mínimo ni, en general, el nivel salarial para los jóvenes. El modelo social europeo implica un alto nivel salarial que se corresponde con una elevada productividad. Diversos Estados miembros ya han aplicado con éxito iniciativas dignas de ser debatidas y compartidas con los demás países (como punto de referencia).

**Contexto político: unión económica y monetaria**

17. El Comité Económico y Social considera que la creación del euro a partir de 1999 constituye una ocasión única para que los Estados miembros expliquen a los ciudadanos europeos el concepto de integración europea y logren su aceptación. En efecto, la sustitución de la moneda nacional por el euro afecta de forma directa e individual a cada ciudadano. Los últimos sondeos, tomados con la cautela de rigor, sugieren que sólo una minoría de ciudadanos está a favor de la moneda única y de la UEM. Los Estados miembros tienen una gran responsabilidad a la hora de informar a los ciudadanos.

17.1. En especial, los gobiernos deben convencer a sus ciudadanos de que los esfuerzos realizados para alcanzar los criterios de convergencia establecidos con vistas a la creación de la moneda única no han sido en

vano. La contracción de la demanda provocada por el recorte del gasto público debería dar paso a una mejora que los inversores y los consumidores podrían interpretar como un nuevo y alentador indicio de la recuperación de la confianza y de una mayor estabilidad económica. El Comité espera que esta tendencia se producirá, como mínimo, tan pronto como prevé la Comisión (segunda mitad de 1997).

**Conclusión**

18. Los gobiernos y los representantes de los medios económicos y sociales pueden desempeñar un papel determinante en la reactivación de la economía y la creación de empleo. Deben continuar aplicando la combinación de políticas que permitirá finalmente, mediante la estabilidad, crear más puestos de trabajo. La Comunidad debe abordar la situación del empleo con la misma determinación que emplea para lograr la convergencia monetaria. Por consiguiente, las «orientaciones generales para las políticas económicas de los Estados miembros y de la Comunidad» adquirirán mayor importancia. Efectivamente, es necesaria una política económica global para toda la UE con el fin de alcanzar el objetivo de crear empleo sin perjudicar los aspectos esenciales del «modelo europeo» y crear al mismo tiempo condiciones de competencia equitativas. Los empresarios y los sindicatos deben dar muestras de una firme voluntad política para crear a través de los mecanismos de concertación los puestos de trabajo que reclaman los ciudadanos europeos.

Bruselas, el 24 de abril de 1997.

*El Presidente*  
*del Comité Económico y Social*  
Tom JENKINS

CUADRO 1

**Condiciones económicas internacionales**

	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996
Aumento del PIB, Mundo (excluida la CE)	4,2	3,2	2,2	0,1	1,5	3,0	3,5	3,9	4,2
Aumento del PIB, USA	3,9	2,7	1,2	- 0,5	2,5	3,4	4,1	2,0	2,4
Aumento del PIB, Japón	6,2	4,8	5,1	4,0	1,1	0,1	0,5	0,9	3,8
Aumento de las importaciones mundiales (excluida la CE)	9,0	7,3	4,5	3,1	7,1	10,1	11,6	10,2	8,1

Fuente: Servicios de la Comisión, pronósticos otoño 1996.

CUADRO 2

## Indicadores económicos de la Comunidad

	1961-1973	1974-1985	1986-1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996
Aumento real del PIB	4,8	2,0	3,3	1,5	1,0	-0,4	2,9	2,5	1,6
Inflación (deflactor del PIB)	5,2	10,6	4,9	5,5	4,5	3,6	2,6	2,9	2,5
Desempleo (% de la población civil activa)	2,3	6,4	8,9	8,3	9,3	10,9	11,3	10,9	11,1
Valor neto de los créditos solicitados por toda la administración pública (% del PIB)	0,4 (1)	3,9 (1)	3,5 (1)	4,3	5,1	6,2	5,4	5,0	4,4
Saldo de la balanza de cuenta corriente(% del PIB)	0,3	-0,3	0,1	-1,4	-1,2	0,0	0,0	0,5	0,7
Tipos de interés a corto plazo (promedio anual)	5,6 (2)	11,2 (2)	9,8	11,0	11,2	8,6	6,6	7,0	5,3
Tipos de interés a largo plazo (promedio anual)	7,1 (2)	11,9 (2)	9,8	10,3	9,8	7,8	8,2	8,6	7,3

(1) Europa excluidos Grecia, España, Luxemburgo y Suecia.

(2) Europa excluidos Grecia, Luxemburgo y Portugal.

Fuente: Servicios de la Comisión, pronósticos otoño 1996.

CUADRO 3

## Composición del crecimiento en la Comunidad Europea

Variación anual en %	1961-1973	1974-1985	1986-1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996
Consumo privado	4,9	2,2	3,7	2,2	1,8	-0,3	1,7	1,8	1,9
Consumo público	3,8	2,5	2,0	1,8	1,5	1,2	0,4	0,7	1,0
Inversión bruta	5,7	-0,1	5,7	-0,4	-0,9	-6,6	2,4	3,6	1,7
en: equipamientos (1)	...	1,9	6,7	-0,5	-3,8	-11,5	3,5	6,6	4,0
construcción (1)	...	-1,2	4,6	-0,6	1,1	-3,3	1,9	1,5	-0,4
Demanda interior	4,9	1,6	3,9	1,2	1,1	-1,8	2,5	2,2	1,3
Exportaciones de bienes y servicios (2)	8,0	4,2	5,1	4,9	3,6	1,8	9,0	7,5	4,1
Importaciones de bienes y servicios (2)	8,7	2,7	7,4	4,1	3,9	-2,8	7,6	6,5	3,2

(1) Europa excluidos Luxemburgo y Portugal.

(2) Incluidos intercambios intracomunitarios.

Fuente: Servicios de la Comisión, pronósticos otoño 1996.

CUADRO 4

## Situación del mercado de trabajo en la Comunidad Europea

Variación anual en %, salvo indicación en contrario	1961-1973	1974-1985	1986-1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996
Productividad laboral	4,4	2,0	1,9	1,3	2,4	1,4	3,3	1,9	1,6
Remuneración real por asalariado	4,5	1,6	1,3	1,5	2,4	0,5	0,7	0,3	0,9
Costes salariales unitarios reales	0,0	-0,3	-0,7	0,2	0,0	-0,9	-2,4	-1,6	-0,7
Población activa	0,3	0,7	0,9	0,4	-0,2	-0,8	0,1	0,1	0,2
Ocupación	0,3	0,0	1,3	0,1	-1,4	-1,9	-0,3	0,8	0,0
Desempleo (% de la población civil activa)	2,3	6,4	8,9	8,3	9,3	10,9	11,3	10,9	11,0

Fuente: Servicios de la Comisión, pronósticos otoño 1996.

CUADRO 5

## Indicadores de encuestas de la Comunidad Europea

	Máx. 1988-1991	Mín. 1992-1994	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997
Planes de inversión <sup>(1)</sup> (empresas manufactureras)	...	...	- 4	- 5	- 11	- 3	+ 11	+ 4	+ 3
Capacidad utilizada (empresas manufactureras)	85,1	77,2	82,2	80,4	77,6	79,5	83,0	81,3	81,0 <sup>(2)</sup>
Indicador del clima económico (1985 = 100) (diciembre)	104,8	96,0	100,4	98,5	96,4	100,4	101,0	98,9	101,1 <sup>(3)</sup>

<sup>(1)</sup> Variación de los planes de inversión respecto al año anterior.

<sup>(2)</sup> Cuarto trimestre de 1996.

<sup>(3)</sup> Feb. 1997 para el indicador del clima económico.

Fuente: Servicios de la Comisión, pronósticos otoño 1996.

CUADRO 6

## Situación actual de los Estados miembros en relación con la convergencia (\*)

	Inflación	Tipos de interés	Situación general de los presupuestos del Estado				Tipo de cambio	
	Índice armonizado de precios al consumo	Tipos de interés a largo plazo <sup>(1)</sup>	Existencia de déficit excesivo	Déficit en % PIB	Deuda en % del PIB			Participación en el SME
				Pronósticos/estimaciones de la Comisión de noviembre 1996				
				1996 <sup>(6)</sup>	1996	Δ 1996/1995	Δ 1996/1993	
Feb. 1996-En. 1997 <sup>(2)</sup>	Feb. 1996-En. 1997 <sup>(3)</sup>	<sup>(3)</sup>						
B	1,8	6,4	sí	3,3	130,6	- 3,1	- 6,4	sí
DK	2,0	7,1	no	1,4	70,2 <sup>(7)</sup>	- 1,7	- 9,9	sí
D	1,3	6,2	sí	4,0	60,8	2,7	12,6	sí
EL	7,8	14,8 <sup>(3)</sup>	sí	7,9	110,6	- 1,2	- 1,2	no
E	3,5	8,5	sí	4,4	67,8	2,1	7,3	sí
F	2,1	6,2	sí	4,0	56,4	3,6	10,8	sí
IRL	2,2 <sup>(4)</sup>	7,2	no	1,6	74,7	- 6,9	- 20,0	sí
I	3,7	9,1	sí	6,6	123,4	- 1,5	4,1	sí
L	1,2	6,3	no	- 0,9	7,8	1,8	1,6	sí
NL	1,5	6,1	sí	2,6	78,7	- 1,0	- 2,1	sí
A	1,8	6,3	sí	4,3	71,7	2,7	8,9	sí
P	3,0	8,3	sí	4,0	71,1	- 0,6	2,9	sí
FIN	1,5	7,0	sí	3,3	61,3	2,1	4,0	sí
S	0,9	7,9	sí	3,9	78,1	- 0,6	2,1	no
UK	...	7,9	sí	4,6	56,2	2,1	7,7	no
EUR 15	2,4	7,2		4,4	73,5	2,2	7,4	

(\*) Presentación provisional de cifras que no están todavía armonizadas en su totalidad. Aún se están discutiendo las definiciones definitivas de los criterios de convergencia tal como figuran en el Tratado de Maastricht.

<sup>(1)</sup> Vencimiento medio, 10 años, con excepción de Grecia (5 años aproximadamente).

<sup>(2)</sup> Inflación: media aritmética de doce índices armonizados mensualmente en relación con la media aritmética del período anterior.

<sup>(3)</sup> Tipos de interés: promedio de los 12 últimos promedios mensuales.

<sup>(4)</sup> Inflación en Irlanda: media aritmética de cuatro índices trimestrales armonizados para 1996, con respecto a la media aritmética de los cuatro índices trimestrales armonizados de 1995.

<sup>(5)</sup> Decisiones del Consejo de 26. 9. 1994, 10. 1. 1995 y 27. 6. 1996.

<sup>(6)</sup> Las cifras son estimaciones realizadas por los servicios de la Comisión con ayuda de las definiciones y las cifras más recientes procedentes de fuentes nacionales; un signo «menos» delante del déficit presupuestario significa un superávit.

<sup>(7)</sup> Los depósitos del Estado en el banco central, las obligaciones no del Estado en manos del Estado y la deuda de las empresas públicas ascendieron a un 18 % del PIB en 1995.

## CUADRO 7

## Convergencia real en 1996

	PIB per cápita		Desempleo	Costes salariales unitarios reales	Saldo de la balanza por cuenta corriente
	en PPA	Variación porcentual respecto al año anterior	Desempleo en % de la población civil activa	Variación porcentual respecto al año anterior	% del PIB
B	111,5	4,5	9,8	- 1,5	4,1
DK	116,1	5,1	6,0	0,9	1,0
D	109,9	4,4	9,0	- 0,9	- 1,1
EL	65,8	5,3	9,0	0,9	- 3,0
E	76,9	5,3	22,2	- 0,8	0,9
F	106,5	4,1	12,3	- 0,8	1,7
IRL	97,5	10,8	12,3	- 3,8	3,7
I	103,9	4,0	12,0	0,7	3,4
L	168,8	4,9	3,1	- 0,3	15,9
NL	107,0	5,4	6,6	- 1,5	4,9
A	110,9	4,0	4,1	- 0,5	- 2,1
P	67,9	5,7	7,3	0,1	- 1,0
FIN	96,3	5,4	15,7	1,2	4,0
S	99,8	4,7	10,0	2,2	1,2
UK	96,0	5,3	8,2	- 1,2	- 1,8
EUR	100,0	4,7	11,1	- 0,7	0,7

Fuente: Servicios de la Comisión, pronósticos otoño 1996.

## CUADRO 8

## El desempleo en Europa (% de la población civil activa)

		1993	1994	1995	1996
Mujeres	total	12,2	12,7	12,5	12,6
	menores de 25 años o más	22,0	23,0	23,2	23,0
		10,3	10,8	10,6	10,7
Hombres	total	9,7	10,0	9,4	9,6
	menores de 25 años o más	20,9	21,4	20,1	20,2
		7,9	8,2	7,9	8,1
Mujeres y hombres	total	10,9	11,3	10,9	11,0
	menores de 25 años o más	21,4	22,1	21,5	21,5
		8,9	9,3	9,0	9,2

Fuente: Servicios de la Comisión.

## Dictamen del Comité Económico y Social sobre la «Propuesta de Directiva del Consejo sobre el registro de las personas que viajan a bordo de buques de pasaje»

(97/C 206/19)

El 27 de enero de 1997, de conformidad con el artículo 84 del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea, el Consejo decidió consultar al Comité Económico y Social sobre la propuesta mencionada.

La Sección de Transportes y Comunicaciones, encargada de preparar los trabajos en este asunto, aprobó su dictamen el 9 de abril de 1997 (Ponente: Sr. Whitworth).

En su 345º Pleno (sesión del 23 de abril de 1997), el Comité Económico y Social ha aprobado por 118 votos a favor, 2 en contra y 7 abstenciones el presente Dictamen.

### 1. Introducción y antecedentes

1.1. La Directiva propuesta tiene su origen en la Resolución del Consejo de 22 de diciembre de 1994 sobre la seguridad de los buques de transbordo rodado de pasajeros. Recordando, entre otros accidentes, el naufragio del transbordador «Estonia» en septiembre de 1994, en esta Resolución se solicitaba a los Estados miembros y a la Comisión que apoyasen una serie de actividades específicas en el ámbito de la Organización Marítima Internacional (OMI), y se invitaba a la Comisión a presentar propuestas sobre la imposición de determinadas obligaciones, como la de registrar los pasajeros a bordo de transbordadores que frecuenten puertos comunitarios.

1.2. Desde entonces la OMI ha desarrollado y aprobado determinadas enmiendas al Convenio internacional para la seguridad de la vida humana en el mar, 1974 (SOLAS). Bajo el epígrafe «Información sobre los pasajeros», en la regla III/27, aprobada el pasado mes de junio, y que es de aplicación a todos los buques de pasaje en viajes internacionales, se establecen las prescripciones relativas al recuento de pasajeros y al registro de determinada información sobre ellos. Dicha regla entrará en vigor el 1 de julio de 1998.

1.3. La regla SOLAS permite determinadas exenciones:

- se puede eximir a los buques de pasaje si los viajes regulares que efectúan hacen impracticable el registro de dicha información;
- se puede eximir a los buques que no se alejen más de 20 millas de la costa si su administración de abanderamiento considera que, al operar éstos en aguas abrigadas, las prescripciones de esta regla resultan excesivas o innecesarias.

### 2. La propuesta de la Comisión

2.1. La Comisión ha basado la Directiva propuesta en la nueva regla SOLAS, y propone que se aplique a todos los buques de pasaje, independientemente de su

pabellón, que zarpen de un puerto situado en un Estado miembro, tanto en viajes nacionales como internacionales. (Asimismo se imponen determinadas prescripciones para aquellos buques que navegan hacia puertos de la Comunidad procedentes de puertos no comunitarios). La Comisión subraya que sin dicha Directiva la regla SOLAS tendría carácter vinculante sólo en los Estados de abanderamiento, y que, para garantizar su aplicación coherente a todos los buques de pasaje que zarpen de puertos comunitarios, es necesario ampliar su jurisdicción más allá de sus prescripciones a los Estados rectores del puerto. La Comisión señala también que estos últimos son responsables de las actividades de búsqueda y salvamento en caso de siniestro marítimo.

2.2. En la Directiva propuesta se dispone lo siguiente:

- se contarán todas las personas a bordo de los buques antes de que zarpen, y los comandantes deberán encargarse de que no se supera la capacidad autorizada;
- en el caso de buques que realicen viajes de más de 20 millas, el nombre, sexo y grupo de edad de los pasajeros, así como toda información facilitada por éstos sobre cuidados especiales que pudieran necesitar, se deberán registrar y comunicar, 30 minutos antes de la partida, a la persona designada de la compañía marítima, desde donde podrán transmitirse estos datos, si fuera necesario, a la autoridad encargada de las actividades de búsqueda y salvamento;
- la compañías marítimas deberán montar sistemas para registros de este tipo que cumplan determinados criterios funcionales;
- los Estados miembros deberán poner en vigor las prescripciones para dar cumplimiento a lo dispuesto en esta Directiva antes del 1 de enero de 1998, y las disposiciones relativas al registro de pasajeros serán aplicables a partir del 1 de enero de 1999.

2.3. Aunque, en virtud de la Directiva propuesta, el registro de información sobre los pasajeros es sólo obligatorio en viajes de más de 20 millas, no existe la posibilidad de exención por razones de impracticabilidad, y para eximir a los buques que navegan en aguas restringidas se imponen condiciones más rigurosas que las establecidas en la regla SOLAS.

### 3. Observaciones generales

3.1. En términos generales el Comité acoge favorablemente la presente propuesta de Directiva del Consejo, y reconoce la necesidad de una legislación comunitaria de carácter vinculante tanto para el Estado rector del puerto como para el Estado de abanderamiento. El Comité celebra que la Directiva propuesta se base en las decisiones de la OMI contenidas en la regla SOLAS, de acuerdo con la postura adoptada en muchos de sus dictámenes anteriores sobre temas marítimos. El Comité acepta que las reglas deben aplicarse tanto a los buques que realizan viajes nacionales como internacionales, al no haber razones para normas de seguridad dobles en esta área.

3.2. En cuanto a la parte esencial de la Directiva, está fuera de toda duda que se debería contar el número de pasajeros a bordo del buque y que el comandante debería encargarse de que no se supera la capacidad autorizada en el Certificado de Pasajeros de dicho buque. El Comité apoya sin reservas estas disposiciones y opina que no debería ser necesaria la introducción de una nueva regla para garantizar el cumplimiento de este requisito fundamental de seguridad.

3.3. El registro del nombre y otros datos de los pasajeros supone un nuevo requisito, cuyo propósito es, según declara la Comisión en varias ocasiones en su Exposición de Motivos, facilitar las operaciones de búsqueda y salvamento. Aunque el conocimiento del número de pasajeros a bordo es un factor esencial en este tipo de operaciones, al igual que es útil conocer su grupo de edad (adultos, niños y bebés), el registro del nombre de los pasajeros sólo resulta relevante en caso de siniestro marítimo, al permitir a la compañía informar a los familiares y al facilitar la identificación de los muertos y heridos.

3.4. No hay duda de que registrar el nombre de todos los pasajeros ocasionará considerables dificultades administrativas para estas compañías de transbordadores que operan de forma intensiva servicios regulares en rutas marítimas donde un número importante de pasajeros compra su billete en el acto, justo antes de embarcar. En las prácticas de reserva habituales de autobuses y autocares, se registra el nombre del conductor y no el de los pasajeros, cuando puede haber hasta 50 en este tipo de transporte. En determinados servicios será difícil evitar un aumento del tiempo de embarque (ocasionando retrasos a los pasajeros y reduciendo la eficacia operacional), incluso utilizando equipos electrónicos sofisticados (y costosos).

3.5. La escala de la operación sería enorme. En temporada alta, en el programa marítimo de un solo puerto se registran 65 salidas cada día a las que se aplicarían las disposiciones relativas al registro de pasajeros, con un total de 63 000 pasajeros. Se deberá averiguar y registrar todos y cada uno de los nombres de los pasajeros y conservar la lista durante algo más de una hora antes de destruirla, a menos que el buque en cuestión sufra un siniestro en dicho período.

3.6. Fue sin duda teniendo estas consideraciones en cuenta por lo que en la regla SOLAS se estableció la posibilidad de exención por razones de impracticabilidad

descrita en el apartado 1.3. *supra*. El Comité sugiere que la Comisión debería considerar más ampliamente tal posibilidad, quizá añadiendo una cláusula a la Directiva propuesta que permitiera a los Estados miembros sancionar un sistema alternativo de registro en aquellas rutas marítimas donde consideren que el requisito de registrar el nombre de cada pasajero es impracticable. Necesariamente, dicho sistema alternativo debería contar con la aprobación de los dos o de todos los Estados rectores del puerto de que se trate, ser plenamente compatible con los criterios del Convenio SOLAS, tener pleno conocimiento de los servicios de búsqueda y salvamento y de previsiones meteorológicas de la zona, y no dar lugar al falseamiento de la competencia entre un servicio regular y otro.

3.7. Con la única salvedad de esta sugerencia y de las observaciones específicas formuladas *infra*, el Comité considera que la Directiva propuesta constituye una respuesta adecuada por parte de la Comisión a la nueva regla SOLAS.

### 4. Observaciones específicas

#### 4.1. Apartado 3 del artículo 4

En la 4ª línea, sería más apropiado sustituir «las disposiciones a las que se hace referencia» por «lo dispuesto».

#### 4.2. Apartado 1 del artículo 5

Se debería contar a los pasajeros y a la tripulación por separado, dado que es el número de pasajeros el que no debería ser superior al autorizado en el Certificado de Pasajeros del buque.

#### 4.3. Artículo 6

Debería aclararse, en este artículo o mediante la definición del término «viaje» en el artículo 2, que el límite de 20 millas se aplica en el caso de viajes de un puerto a otro puerto y no a la distancia global resultante de trayectos entre más de dos puertos.

#### 4.4. Artículo 8

Dado que, en virtud del requisito SOLAS, la información deberá transmitirse a los servicios de búsqueda y salvamento cuando la necesiten, la primera frase del cuarto párrafo debería redactarse del siguiente modo: «La compañía deberá garantizar que la información requerida por esta Directiva puede transmitirse de forma inmediata en todo momento, y con posterioridad al período especificado en el artículo 6, a la autoridad designada si la solicita».

Asimismo, debería aclararse que no existe la obligación de guardar la información por escrito siempre que ésta pueda transmitirse de inmediato, por ejemplo, por ordenador.

4.5. *Inciso iv) del apartado 1 del artículo 11*

El requisito según el cual el sistema deberá llevarse de forma que no cause retrasos injustificados a los pasajeros cuestiona el factor de practicabilidad referido en el punto 3.4. *supra*.

4.6. *Apartado 2 del artículo 11*

Debería suprimirse este requisito. Corresponde a la compañía marítima decidir el mejor método de cumplimiento en cada circunstancia, sujeto a su aprobación por el Estado miembro.

Bruselas, el 23 de abril de 1997.

*El Presidente*

*del Comité Económico y Social*

Tom JENKINS

**Dictamen del Comité Económico y Social sobre:**

- la «Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo sobre una estrategia futura para el control de las emisiones atmosféricas causadas por el transporte por carretera habida cuenta de los resultados del Programa Auto-Oil»,
- la «Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo relativa a la calidad de la gasolina y el gasóleo y por la que se modifica la Directiva 93/12/CEE del Consejo», y
- la «Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo relativa a las medidas que deben tomarse contra la contaminación atmosférica causada por las emisiones de los vehículos de motor y por la que se modifican las Directivas 70/220/CEE y 70/156/CEE del Consejo» <sup>(1)</sup>

(97/C 206/20)

El 13 de Febrero de 1997, de conformidad con el artículo 100 A del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea, la Comisión decidió consultar al Comité Económico y Social sobre la comunicación y las propuestas mencionadas.

La Sección de Industria, Comercio, Artesanía y Servicios, encargada de preparar los trabajos en este asunto, aprobó su dictamen el 4 de abril de 1997 (Ponente: Sr. Gafo Fernández).

En su 345º Pleno (sesión del 24 de abril de 1997), el Comité Económico y Social ha aprobado por 61 votos a favor, 3 en contra y 4 abstenciones el presente Dictamen.

## 1. Introducción

1.1. El objetivo de estas Directivas es el de mejorar de manera sustancial la calidad del aire, especialmente el urbano, en la Unión Europea para el año 2010. Para ello, las mismas tratan de definir, de manera conjunta, los nuevos límites de emisión de los vehículos automóviles para los años 2000 y 2005 y, paralelamente, las calidades de los carburantes, gasolina y gasóleo de automoción para el año 2000.

1.2. Sobre esta base se establecen, para el año 2000, unos nuevos límites de emisión de los tubos de escape

de los vehículos automóviles de turismo, que suponen una reducción promedio de entre un 35 y un 50 % sobre los valores establecidos en 1996 para los principales contaminantes (NOx, CO, HC y partículas). Paralelamente se prohíbe totalmente a partir de esa fecha la comercialización de la gasolina con plomo y se mejoran una serie de características de la gasolina sin plomo, así como del gasóleo de automoción.

1.3. En el texto de estas Directivas se prevé que, no más tarde del 31 de diciembre de 1998, la Comisión deberá presentar una nueva propuesta relativa a los nuevos valores de emisión para el año 2005 así como a

<sup>(1)</sup> DO nº C 77 de 11. 3. 1997, p. 1-8.



la calidad necesaria de los carburantes para alcanzar dichas emisiones. Dicha propuesta, que deberá permitir alcanzar unos valores muy estrictos de emisiones (una reducción adicional en torno al 50 % de los límites correspondientes al año 2000), deberá basarse en los resultados del Programa Auto-Oil y, entre otros, en los siguientes parámetros:

- Tendencias de la calidad del aire.
- Emisiones contaminantes en Europa provenientes del transporte y de otras fuentes de emisión, así como la posible contribución de las medidas adoptadas para reducir las mismas.
- Evolución tecnológica en lo relativo a los vehículos y a las nuevas tecnologías de propulsión.
- La contribución de medidas locales o de las que favorezcan el transporte público, incluyendo las medidas incitadoras de tipo fiscal.
- La disponibilidad y las calidades del crudo existentes en Europa.
- La relación coste-eficacia de las medidas previstas.

1.4. El objetivo de definir con esta gran antelación unos objetivos para el año 2005 es el de dar tiempo a la industria para preparar con la antelación suficiente los cambios tecnológicos necesarios tanto en los nuevos vehículos como en las instalaciones de refino de petróleo. Esta iniciativa hay que vincularla con la actual propuesta de Directiva tendente a limitar a 5 y 4,5 litros por 100 km el consumo de los vehículos de turismo a gasolina y diésel.

1.5. Los costes anuales —antes de impuestos y actualizados sobre un período de 15 años, que comprenden los de desarrollo tecnológico, los de inversión y operativos— para el conjunto del Programa Auto-Oil son los siguientes:

Para la industria:

- Medidas Fase I (límites de emisión y calidad de carburantes 2000): 4 906 millones de ecus/año.
- Medidas Fase II (sólo límites de emisión 2005): 3 000 millones de ecus/año.

Para los gobiernos: 555 millones de ecus/año en la primera fase, vinculados a los costes de mejora de la inspección y mantenimiento de vehículos.

Ello se traducirá en los siguientes incrementos de costes por vehículo:

- Medidas Fase I (límites de emisión 2000): Carburantes 2 ecus/año y mayor coste de fabricación de un vehículo nuevo entre 200 y 520 ecus (dependiendo del tipo y cilindrada del vehículo).

- Medidas Fase II (límites de emisión 2005): Entre 150 y 200 ecus de mayores costes en la fabricación de un nuevo vehículo.

Estos costes se trasladarían al consumidor si no fueran absorbidos por los productores y/o los canales de comercialización.

1.6. En las propuestas de Directivas se contempla la posibilidad de establecer incentivos fiscales que fomenten la aceleración en la aplicación de estos objetivos. Estos incentivos se establecen con los criterios habituales de transparencia, notificación previa a la Comisión, proporcionalidad con los costes suplementarios y adecuación temporal a los plazos de las Directivas.

1.7. Asimismo se establecen las adecuadas medidas de salvaguardia, ya sea para acelerar la introducción de estos objetivos en determinadas zonas especialmente sensibles o para solicitar la derogación temporal de las medidas fijadas.

## 2. Observaciones generales

2.1. El Comité apoya los objetivos de mejora de la calidad del aire pretendidos con estos proyectos de Directiva, a través del efecto combinado de la reducción de emisiones de los vehículos unido a la mejora de la calidad de los combustibles empleados en los mismos, así como la adopción de medidas no técnicas en este ámbito. Además el Comité estima que las mismas deben complementarse con otras en áreas como la potenciación del transporte público y una mejor gestión del tráfico.

2.2. El Comité quiere felicitar a la Comisión por la iniciativa del Programa Auto-Oil. El desarrollo del mismo, basado en un partenariat y colaboración eficiente entre la propia Comisión y las industrias del automóvil y del petróleo, constituye un excelente ejemplo de cara al futuro, cuyas mejores pruebas son los resultados del mismo. El Comité estima que este procedimiento debería aplicarse en la medida de lo posible a otros sectores sujetos a desafíos similares.

2.3. El Comité aprueba los objetivos de reducción establecidos para el año 2000, así como los objetivos de referencia para el año 2005, teniendo en cuenta las consideraciones que se exponen a continuación.

2.4. El Comité considera que el conjunto de las actuaciones previstas para cumplir los objetivos de «Emisiones 2000» (que como se dijo anteriormente suponen una reducción en torno a un 35-50 % de las emisiones que se alcanzarían en el año 2010, si no se aplicara el paquete de medidas previsto por la Comisión Europea), suponen un esfuerzo muy importante tanto en términos económicos como de adaptación de las últimas tecnologías disponibles. El Comité es asimismo consciente de que la parte sustancial de dicho esfuerzo recaerá sobre la industria fabricante de automóviles,

tanto en sus aspectos de desarrollos tecnológicos como en costes totales, por lo que solicita a la Comisión que establezca elementos de apoyo a dicho sector tanto en los Programas Marco de Investigación como una fiscalidad selectiva orientada hacia un uso sostenible del vehículo privado, con incentivos en favor de los «coches limpios», con incentivos en favor de la aplicación del Programa Auto-Oil.

2.5. Uno de los elementos centrales para la realización de los objetivos previstos es el de la garantía de cumplimiento de las emisiones de los vehículos durante toda la vida de los mismos. Las propuestas de la Comisión se articulan sobre tres actuaciones complementarias:

- Sistema de diagnóstico a bordo para vehículos de gasolina.
- Sistemas de inspección y mantenimiento periódicos.

De manera complementaria se ha previsto un tercer sistema basado en el control de conformidad de los vehículos en uso, el cual se realizaría sobre la base de un muestreo estadístico, segmentado en marcas y modelos, de vehículos en circulación, en condiciones óptimas de operación durante la vida operativa de los mismos.

Debido a la actuación combinada de los dos primeros elementos, el Comité tiene dudas en cuanto a la necesidad de establecer el sistema de control de la conformidad de los vehículos en uso, procedimiento que puede resultar burocráticamente complejo y poco eficaz en términos de coste-beneficio. Por ello quiere proponer a la Comisión el estudio de fórmulas alternativas, como podría ser un Acuerdo Voluntario en la materia con la industria europea del automóvil.

2.6. En cuanto a las calidades de los carburantes exigidas para cumplir los objetivos de «Emisiones 2000», el Comité considera que aunque van a suponer un esfuerzo relativamente importante, muy especialmente a las refinerías del sur de la Comunidad, constituyen una propuesta equilibrada para el conjunto de la Unión Europea y, además, tal y como señala el Programa Auto-Oil, son imprescindibles para acompañar las nuevas tecnologías a implantar, tanto en los motores de gasolina como diésel.

2.7. Por el contrario, el Comité hubiera considerado como positivo que, de manera paralela, se hubieran tenido en cuenta algunas actuaciones complementarias a las propuestas, con una posible buena relación coste-

eficacia, muchas de las cuales fueron analizadas en el Programa Auto-Oil. Entre ellas habría que citar las siguientes:

- impacto de la nueva estrategia de reducción de consumos de los vehículos de turismo sobre las emisiones globales de los mismos;
- reducción de las emisiones, especialmente a nivel local, derivadas de la aplicación de las llamadas «Medidas no técnicas», como una mejor gestión del tráfico y el posible uso de carburantes alternativos como LPG, gas natural comprimido u otros;
- medidas para intensificar la renovación del parque automóvil.

2.8. El Comité valora positivamente que hayan comenzado los trabajos del Programa Auto-Oil II necesario para el desarrollo hasta el año 2005. Este Programa debería ser de tipo integrado teniendo en cuenta tanto las fuentes móviles como las estacionarias. Dicho Programa debería tener en cuenta la evolución de la calidad del aire como consecuencia de la adopción del paquete de medidas derivadas del Programa Auto-Oil I, las nuevas tecnologías disponibles y los nuevos límites de contaminantes que se puedan establecer por motivos de salud. En cualquier caso, esta segunda fase debería regirse por idénticos criterios de coste-eficacia.

2.9. A lo largo de los trabajos, la Asociación Europea de Constructores de Automóviles se ha declarado contraria al establecimiento, en los momentos actuales, de unos objetivos de referencia para el año 2005. La suposición de la Comisión de que ello les permitirá continuar sus programas de desarrollo tecnológico sobre unos objetivos de referencia está justificada, ya que el Programa Auto-Oil II puede ser terminado hasta finales de 1998. Ello ofrece, pues, a la industria participante una base sólida para el desarrollo tecnológico. De otro modo, podría resultar que los pretendidos Objetivos de Emisiones de referencia para el 2005, son excesivos o alternativamente que convendría aumentarlos sobre lo inicialmente previsto, con lo que las tecnologías desarrolladas en base a los mismos, serían parcial o totalmente inútiles.

2.10. El Comité coincide con la Comisión en que son necesarios objetivos de referencia que deben examinarse sobre la base de datos científicos y económicos sólidos. Por ello insta a la Comisión y a la industria a acelerar los trabajos del Programa Auto-Oil II de manera que, antes del año 1999, puedan establecerse unos objetivos de referencia adecuados. Ello permitirá asimismo contar con los últimos datos disponibles acerca de la calidad del aire en la Unión Europea y, por tanto, establecer los mismos sobre bases medioambientales más realistas.

2.11. El tema de los incentivos fiscales medioambientales ha sido objeto de diversos dictámenes del Comité<sup>(1)</sup>. El Comité considera, en línea con la doctrina de la propia Comisión Europea, que los mismos son únicamente aceptables si sirven para acelerar la aplicación de normas más estrictas aprobadas a nivel comunitario y cuya entrada en vigor estén previstas para una fecha futura, que se calculen como una fracción del coste incremental del cumplimiento de dichas medidas y si no provocan una distorsión de la competencia. En base a estas razones, el Comité apoya la introducción de estos incentivos fiscales para el cumplimiento de los objetivos de emisiones.

2.12. El Comité llama la atención sobre algunos de los problemas que plantearía la aplicación de estos incentivos con respecto a los «Objetivos de emisiones 2005», establecidos con carácter indicativo en la propuesta de Directiva. Estos objetivos deberían definirse a su debido tiempo de manera vinculante ya que, de lo contrario, en dichas circunstancias, no podrían cumplir ninguna de las tres condiciones definidas anteriormente para que dichos incentivos pudieran ser considerados como compatibles con el mercado interior. Concretamente:

2.12.1. Hasta la aprobación eventual de las nuevas normas de emisiones, a nivel comunitario, así como su fecha de entrada en vigor, los incentivos fiscales no estarían justificados legalmente.

2.12.2. Sin la realización de un estudio como el propuesto Auto-Oil II sería difícil precisar de manera transparente a nivel comunitario el coste incremental para los vehículos del cumplimiento de dichas normas.

2.12.3. Bajo tales circunstancias, especialmente la ausencia de un marco comunitario armonizado, podrían crearse distorsiones para el mercado interior.

2.13. El Comité considera, por el contrario, que la asignación de tales incentivos fiscales para acelerar la

renovación del parque más antiguo y, por tanto, más polucionador tendría unos efectos mucho más importantes, en términos de coste-eficacia, sobre las emisiones globales.

2.14. El Comité considera acertadas las medidas adoptadas en la Directiva sobre calidad de los carburantes, tanto en lo relativo al plazo excepcional de prórroga de la comercialización de la gasolina sin plomo, como de las exigencias de un combustible de mayor calidad en áreas especialmente sensibles siempre que los Estados miembros justifiquen la necesidad de tales calidades para la protección del medio ambiente.

### 3. Observaciones de carácter particular

3.1. En la propuesta de Directiva relativa a la calidad de la gasolina y el gasóleo:

3.1.1. Artículo 9: sustituir «una reducción significativa del contenido de azufre ... en vigor el 1 de enero del 2005», por «un contenido de azufre de la gasolina y del gasóleo compatibles con los nuevos objetivos de emisiones fijados para los vehículos».

3.2. En la propuesta de Directiva relativa a las emisiones de los vehículos de motor:

3.2.1. Los Estados miembros que originalmente conceden control de conformidad pueden incitar a los fabricantes de automóviles a que alcancen acuerdos que garanticen que los vehículos en circulación cumplen las disposiciones de durabilidad de los vehículos en circulación.

3.2.2. Artículo 5: sustituir «un endurecimiento de las normas de emisión» por «unos nuevos valores de emisión que tengan en cuenta la evolución de la calidad del aire en la Unión Europea y los resultados de los últimos estudios técnicos y análisis coste-beneficio desarrollados por la Comisión Europea con el concurso de los industriales afectados, en el marco del Programa Auto-Oil II».

(1) DO nº C 155 de 21. 6. 1995; DO nº C 18 de 22. 1. 1996; DO nº C 212 de 22. 7. 1996.

Bruselas, el 24 de abril de 1997.

*El Presidente*  
*del Comité Económico y Social*  
Tom JENKINS

## Dictamen del Comité Económico y Social sobre «La Unión Europea y los aspectos exteriores de la política de derechos humanos»

(97/C 206/21)

El 11 de julio 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 «La Unión Europea y los aspectos exteriores de la política de derechos humanos».

La Sección de Relaciones Exteriores, Política Comercial y Desarrollo, encargada de preparar los trabajos en este asunto, aprobó el 15 de abril de 1997 su dictamen por mayoría, 1 voto en contra y 3 abstenciones (Ponente: Sr. Erty).

En su 345º Pleno (sesión del 24 de abril 1997), el Comité Económico y Social ha aprobado por 89 votos a favor, 10 en contra y 14 abstenciones el presente Dictamen.

### 1. Introducción

El objetivo principal del presente Dictamen es indicar cuáles deberían ser, a juicio del Comité, las líneas fundamentales de una política coherente y consistente de la UE en materia de derechos humanos. El Comité se pronuncia también favorablemente sobre la necesidad de que estas líneas sean objeto de debate en Europa en mayor medida de lo que hasta ahora se ha hecho.

El Comité considera que a tal fin un punto de partida importante debe ser una sólida relación entre los aspectos interiores y exteriores de la política de derechos humanos, tema al que por tanto se presta una atención relativamente importante. No se trata de un intento encubierto de matar dos pájaros de un tiro, con la idea de elaborar también, aprovechando la ocasión, un dictamen sobre los aspectos interiores de la política de derechos humanos. Las observaciones sobre los aspectos interiores se han mantenido conscientemente en un plano general y siempre están condicionadas por lo que se considera necesario para los aspectos exteriores.

Para la consistencia y la coherencia de la política de derechos humanos de la UE es conveniente, además, que se establezcan relaciones de modo más claro entre la política de derechos humanos de los Estados miembros y la de la UE. Es necesario también responder cuanto antes a la pregunta sobre la dirección, intergubernamental o comunitaria, que se debe dar a la política de derechos humanos. El Comité se inclina por una evolución (en última instancia) en la dirección comunitaria, siempre que se cumplan las condiciones de control democrático adecuado.

El Comité, por último, considera importante señalar que la UE, por la importancia que ha adquirido entretanto a escala mundial como factor político y económico, debe seguir esforzándose, junto con los Estados miembros, por fortalecer las Naciones Unidas con el fin de crear mejores condiciones para el respeto de los derechos humanos fundamentales en el mundo.

Dentro del marco esbozado por estas líneas fundamentales, el presente Dictamen formula una serie de sugerencias políticas concretas a corto, medio y largo plazo.

### 2. Observaciones generales

2.1. Debido en particular a que la importancia política y económica de la UE en el mundo ha experimentado un crecimiento considerable y a la vista igualmente de la revalorización del tema de los derechos humanos en el Tratado de la Unión Europea, tanto en lo que se refiere a la política exterior como interior de la UE, la Comisión decidió publicar, a finales de 1995, un documento sobre los aspectos exteriores de su política de derechos humanos (COM(95) 567 final).

2.2. El cuadro de conjunto que sobre la política de derechos humanos realizada por la UE hasta ese momento se presenta en la Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo —en la que se examinan principios, prioridades e instrumentos— ofrece una excelente oportunidad para una primera evaluación coherente por parte del Comité Económico y Social.

2.3. En lo que al futuro respecta, el texto indica claramente los temas considerados por la Comisión a corto y medio plazo como tareas más importantes de la UE, los nuevos temas que desea elegir y sus principales opciones estratégicas para mejorar la consistencia y los resultados de su política de derechos humanos.

2.4. Lo que se echa en falta en el documento de la Comisión es la existencia de directrices generales claras para la realización de una política de derechos humanos coherente y consistente. El Comité tiene la impresión de que hasta la fecha la UE ha decidido generalmente su política caso por caso. De cualquier modo, las líneas generales no han sido nunca objeto de debate público en las directivas de la UE. El Comité considera que sí es preciso celebrar un serio debate y que se deben explicitar las líneas políticas pretendidas, naturalmente de tal modo que se siga garantizando una suficiente flexibilidad política.

2.5. El documento incluye un gran número de declaraciones y proyectos con un carácter predominantemente

general y de principio. A juicio del Comité, esto es comprensible en un primer texto de esta índole. No obstante, el CES espera que en una fecha relativamente próxima la Comisión elabore un documento más específico y detallado que trascienda las líneas directrices en materia de actividades previstas por la Comisión durante su mandato.

2.6. Es sorprendente que la Comunicación se refiera apenas a la relación entre política exterior y política interior de la UE en materia de derechos humanos. Es indudable que su objeto es la dimensión exterior de dicha política. No obstante, los aspectos exteriores e interiores no pueden considerarse aisladamente. Esto es algo que debe tenerse en cuenta no sólo en lo que se refiere a la consistencia de la política que se ha llevado a cabo. Con vistas a los resultados que se pretende obtener frente a terceros países, es importante también que la UE establezca una relación clara entre ambos aspectos, aunque solamente sea porque ella misma puede ser preguntada sobre valores que señala a otros y cuyo respeto solicita por parte de otros.

2.7. En el documento de referencia no se presta ninguna atención a la relación entre la política de derechos humanos de la UE y la de los Estados miembros, tanto en lo que se refiere al pasado como al período para el que la Comisión desea ahora elaborar líneas generales.

2.8. Lamentablemente, no queda suficientemente aclarada la importante cuestión de las futuras decisiones políticas de la UE en materia de derechos humanos.

2.9. La UE no puede realizar aisladamente una política eficaz de derechos humanos. La primera condición para la protección de los derechos humanos a escala mundial es el funcionamiento adecuado de los mecanismos de vigilancia de las Naciones Unidas. Por ello, en los próximos años la UE y los Estados miembros deberán esforzarse en realizar mejoras en los procedimientos de las Naciones Unidas en materia de informes, quejas, investigación, así como en aquellos «basados en la Carta». Para un gran número de las actividades proyectadas se ha de fijar como objetivo una buena coordinación con las Naciones Unidas.

### 3. Observaciones particulares

#### 3.1. *Relación entre los aspectos exteriores e interiores de la política de la UE en materia de derechos humanos*

3.1.1. En la actualidad, todos los Estados miembros de la UE se han adherido al Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales (CEDH). Para reforzar los aspectos

exteriores de la política de la UE en materia de derechos humanos, el Comité considera oportuno que se refuercen los aspectos interiores. Tres vías parecen posibles: adhesión de la UE al CEDH, la elaboración de una propia «Carta de Derechos» europea y, por último, la inclusión de una serie de disposiciones específicas sobre derechos humanos en el Tratado de la Unión Europea (en un protocolo).

3.1.2. La Comisión examina brevemente en su texto la primera opción sin pronunciarse claramente. Entretanto, en un Dictamen, emitido el 28 de marzo de 1996, el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas observó que la única posibilidad consiste en una modificación del Tratado CE.

A la luz de dicho dictamen, el Comité considera que los Gobiernos de los Estados miembros (todos los cuales han ratificado el Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales) deben fijarse el objetivo de incluir a corto plazo en el Tratado CE una disposición que autorice a la CE para adherir a dicho Convenio.

En las circunstancias actuales existen grandes probabilidades de que no se pueda llegar a un consenso entre los Estados miembros en torno a esta cuestión. Además, la adhesión al Convenio por parte de la CE o de la UE va unida a un gran número de problemas jurídicos. El Tribunal de Justicia no se ha pronunciado aún sobre este asunto. En resumen: esta opción no es viable a plazo relativamente previsible.

3.1.3. La segunda posibilidad consiste en una propia «Carta de Derechos» europea en la que, además de los derechos civiles y políticos (como en el mencionado Convenio), se puedan incluir también derechos económicos, sociales y culturales, como los establecidos por ejemplo en la Carta Social Europea<sup>(1)</sup>.

Una «Carta de Derechos» de esta índole no podría conculcar naturalmente ninguno de los derechos reconocidos en el mencionado Convenio ni en la Carta Social Europea.

Una «Carta de Derechos» puede realizarse de dos maneras:

- incluyendo una disposición en el Tratado CE en virtud de la cual la CE se obliga a crear dicha Carta; o bien,
- utilizando un modelo existente incluyéndolo en el Tratado UE (en un protocolo). Un modelo apropiado podría ser la Resolución sobre el respeto de los derechos humanos en la Unión Europea elaborada por el Parlamento Europeo.

(1) Véase el Informe final «Por una Europa de los derechos cívicos y sociales» — marzo de 1996, Informe del Comité de Sabios presidido por María de Lourdes Pintasilgo.

Es probable que esta opción sea también para largo plazo. La elección de los derechos fundamentales que deban incluirse, su alcance, el estatuto preciso del instrumento y la formulación precisa de los derechos requerirán probablemente innumerables debates y mucho tiempo.

El Comité confía en que la Comisión logre convertir cuanto antes en política concreta el debate sobre este objetivo a largo plazo.

3.1.4. Ya que a corto plazo no parece posible adoptar medidas de amplio alcance para reforzar los aspectos interiores de la política de la UE en materia de derechos humanos, el Comité propone que en el nuevo Protocolo anejo al Tratado de la Unión Europea se introduzcan algunas disposiciones específicas en materia de derechos humanos. Además de las disposiciones que desarrollan de modo más preciso los principios de igualdad y de no discriminación en el marco de la lucha contra el racismo y la xenofobia, actualmente objeto de debate en el seno de la CIG, el sentido de la propuesta es la inclusión de una serie de derechos económicos y sociales reconocidos en la Declaración del Consejo de Ministros celebrado en 1991, en Luxemburgo, así como una serie de «Convenios sobre derechos humanos» de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) (son los siguientes: Convenio 29 relativo al trabajo forzoso; 105, sobre la abolición del trabajo forzoso; 87, sobre la libertad sindical y la protección del derecho de sindicación; 98, sobre el derecho de sindicación y de negociación colectiva; y 111, sobre la discriminación (empleo y ocupación) que prohíbe la discriminación por razones de raza, color de la piel, religión, sexo, convicciones políticas, nacionalidad y origen social) y disposiciones relativas a la prohibición de la trata de seres humanos y a las formas más abusivas y peligrosas de trabajo infantil y, finalmente, el refuerzo de los derechos del niño, concretamente en lo que se refiere a la educación y a la formación profesional<sup>(1)</sup>.

### 3.2. Principios, actividades e instrumentos de la política realizada hasta la fecha

3.2.1. Huelga decir que el Comité suscribe plenamente, sin ningún tipo de reservas, los principios en que se basa la política de la UE en materia de derechos humanos (universalidad e indivisibilidad de los derechos humanos, interdependencia entre derechos humanos, democracia y desarrollo). Los Estados miembros de la UE firmaron en su momento la Declaración final y el Programa de acción aprobados por la Segunda Conferencia Mundial de Derechos Humanos de las Naciones Unidas (Viena, junio de 1993). El Comité adopta, por tanto, el supuesto de que la política de derechos humanos de la UE tendrá un desarrollo conforme con el contenido de lo acordado en Viena.

El Comité expresa también su acuerdo con las consecuencias que de estos principios extrae la Comisión para su política, en particular las que tienen que ver con la «relatividad del principio de no injerencia», es decir, que las diferentes formas de expresión que traducen la preocupación suscitada por las violaciones de los dere-

chos humanos, e instar a su respeto, no pueden considerarse como injerencias en los asuntos internos de un Estado y constituyen un elemento importante y legítimo del diálogo con terceros países. Además, el Comité considera que, en sus debates con terceros países sobre problemas de derechos humanos, la UE debe ser sensible a las grandes diferencias políticas, económicas, sociales, culturales y religiosas que existen entre los países del mundo, al tiempo que a veces es necesario para conciliar la práctica nacional con las normas internacionales y al deseo manifestado por algunos países de que estas diferencias se incluyan en el proceso de concertación para la búsqueda de posibles soluciones. Esta concertación debe caracterizarse tanto por la prudencia y el mutuo respeto como por el sentido crítico y un espíritu de apertura.

3.2.2. Entre los asuntos de examen de la CIG figura la cuestión de la naturaleza de la Política Exterior y de Seguridad Común (PESC): ¿intergubernamental o comunitaria? Estrechamente relacionada con ella está naturalmente la cuestión del mantenimiento de la regla de la unanimidad en la PESC.

La PESC es, al menos sobre el papel, de naturaleza ambivalente: principalmente intergubernamental, pero con una cierta tendencia a lo comunitario.

El Comité acogería con satisfacción que la Comisión examinase las perspectivas a largo plazo con vistas a la ampliación parcial de la adopción de decisiones por mayoría en la PESC, extendiéndola hasta el ámbito del fomento del respeto de los derechos humanos. El Comité declara expresamente al respecto que ello sólo sería aceptable si en primer lugar se realizasen progresos notables en la democratización de la UE, concretamente confiriendo al Parlamento Europeo plenas competencias colegislativas y de control. Las ventajas de la adopción de decisiones por mayoría en la política de derechos humanos son evidentes: unidad y consistencia de la política, unión de fuerzas, reconocimiento exterior de la UE como bloque económico y político y aumento de la eficacia de la acción de la UE.

3.2.3. En sus actividades específicas de años anteriores, la UE prestó con razón gran atención a los grupos vulnerables y a su protección social. El Comité confía en que esta tendencia siga siendo una de las características esenciales de la futura política.

3.2.4. En sus acuerdos con terceros países, la UE ha buscado —con razón también— un enfoque bilateral para el fomento del seguimiento del respeto de los derechos humanos: medidas positivas encaminadas a estimular un mayor respeto de los derechos humanos fundamentales por parte de sus interlocutores y también, en última instancia, sanciones. El Comité confía en que este enfoque, combinado con una integración más clara de los aspectos exteriores de la política de derechos humanos en los aspectos interiores, contribuirá al éxito del diálogo como medio de encontrar soluciones para los problemas que se planteen.

(1) Véase el Convenio de las Naciones Unidas sobre los Derechos del Niño, de 1990.

Por otra parte, el Comité observa que todavía no se dispone de un sistema satisfactorio de control del respeto de las cláusulas relativas a los derechos humanos en los acuerdos con terceros países. La creación de un sistema de control de este tipo puede aportar una contribución importante a la definición de una política de la UE en materia de derechos humanos. Una primera y muy importante condición para ello es la adopción (como regla) de un sistema de informes anuales públicos sobre la situación de los derechos humanos en todos los países con los que la UE ha celebrado o se propone celebrar acuerdos. La información puede ser recogida por las representaciones de la UE en los diversos países. Esto supone una adecuada formación en este ámbito de los funcionarios europeos. Se podría utilizar también material de las representaciones de los Estados miembros, organismos de investigación independientes y organizaciones no gubernamentales.

3.2.5. El Comité se declara de acuerdo con la Comisión en que los Convenios sobre derechos humanos de la OIT ocupan un lugar importante entre los instrumentos necesarios para una política de derechos humanos.

El Comité, no obstante, comprueba con sorpresa que entre los derechos sociales que la Comisión afirma que desea fomentar en sus relaciones bilaterales faltan los derechos consagrados en el Convenio 111 de la OIT sobre la discriminación en el empleo y la ocupación. Es de gran importancia que la UE manifieste claramente que se propone consecuentemente mejorar el respeto de los cinco Convenios fundamentales de la OIT sobre derechos humanos, incluyendo la eliminación de la discriminación por razones de raza, color de la piel, religión, sexo, convicciones políticas, nacionalidad y origen social.

El Comité, por otra parte, no está de acuerdo con la (aparente) opinión de la Comisión de que las normas internacionales de la OIT sobre el trabajo son importantes exclusivamente, o sobre todo, en las relaciones comerciales de naturaleza bilateral o multilateral. El Comité considera que existe un mayor margen de acción para la cooperación entre la UE y la OIT en materia de derechos humanos, de un modo tal que podría concordar perfectamente con los objetivos de la política de la UE. Se podrían mencionar los siguientes ejemplos: cooperación técnica y asistencia práctica que la OIT (con su estructura tripartita única) podría aportar a los esfuerzos que realiza la UE para reforzar la democracia y el respeto de los derechos humanos en el mundo. Un ámbito especial que merece atención en este contexto es el de los pueblos autóctonos (mencionados por la Comisión como uno de los grupos destinatarios especiales de la política de la UE en materia de derechos humanos). Los únicos convenios internacionales que protegen a los pueblos autóctonos son los de la OIT.

### 3.3. Política futura

3.3.1. La Comisión tiene razón en conceder una gran importancia a los aspectos preventivos de la política destinada a fomentar el respeto de los derechos humanos

y de los principios democráticos. El Comité desea y espera que la UE realice su trabajo en este ámbito en estrecha concertación con las Naciones Unidas y la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa (OSCE). La Unión Europea y sus Estados miembros deben abogar en favor de que se refuerce el papel de las Naciones Unidas. Este tipo de enfoque estaría en consonancia con la actitud positiva mantenida por la Comisión con respecto a ambas instituciones, como expone en su balance de la política realizada hasta el momento. No es necesario tampoco que este planteamiento afecte a la visibilidad de la propia política de la UE en materia de derechos humanos, un elemento mencionado por la Comisión como un importante aspecto de sus consideraciones estratégicas.

3.3.2. En lo que se refiere a la consistencia y los resultados de la política de derechos humanos de la UE, el Comité se remite además a la necesidad de establecer una relación más estrecha entre las acciones de la UE y las de los Estados miembros en este ámbito. La Comisión se limita a manifestar el deseo de lograr un mejor intercambio de informaciones. No obstante, en lo que se refiere a la política de derechos humanos, o de algunos de sus aspectos, debería ser posible proceder con regularidad a su coordinación y a un cierto reparto de las tareas (por ejemplo, en organismos internacionales). En este contexto cabe remitirse también a la recomendación arriba mencionada (véase punto 3.2.4.) relativa a los informes sobre la situación de los derechos humanos en países con los que la UE celebra acuerdos. Más ambicioso, y a la larga también necesario, es un sistema de análisis y evaluación de la política europea en materia de derechos humanos.

Se deberá realizar también un esfuerzo para lograr una mayor cohesión en la política de derechos humanos, que hasta la fecha se realiza de modo bastante fragmentado (por ejemplo, en materia de paz y seguridad, política económica y política de cooperación al desarrollo).

3.3.3. En relación con el capítulo «Los instrumentos: profundización y refuerzo», el Comité considera que no sería desacertado que la Unión se fijase el objetivo de aportar una clara contribución a la campaña en favor de una ratificación (aún) más amplia de los convenios fundamentales sobre derechos humanos de la OIT: esta campaña es consecuencia de la Conferencia Mundial de Asuntos Sociales de las Naciones Unidas, celebrada en 1994, y recibió un impulso adicional con la Conferencia ministerial de la Organización Mundial del Comercio (OMC), celebrada en Singapur en diciembre del pasado año<sup>(1)</sup>. Lo mismo cabe decir del fomento de un procedimiento especial de recurso para las violaciones de los Convenios 29 y 105 relativos al trabajo forzoso y del Convenio 111 sobre la discriminación en el empleo, siguiendo el modelo del «Freedom of Association-procedure» aplicado por la OIT a los Convenios 87 y 98 sobre las libertades sindicales más importantes.

En su Comunicación al Consejo sobre la Conferencia OMC («The Trading System and internationally recog-

(1) Cabe señalar al respecto que el Convenio 111 sigue sin ser ratificado por Irlanda, Luxemburgo y el Reino Unido. Por lo demás, todos los Estados miembros de la UE han ratificado los cinco convenios de la OIT sobre derechos humanos fundamentales.

nized labour standards», de 19 de julio de 1996), la Comisión se declaró ya partidaria de apoyar ambas actividades.

Ambas, por lo demás, requieren un cuidadoso reparto de tareas entre la Comisión y los Estados miembros.

3.3.4. Una política de fomento del Estado de Derecho, de la democracia y de los derechos humanos es casi siempre una política a largo plazo. Lamentablemente, además, todo hace pensar que los casos en los que estos valores están amenazados no son poco frecuentes. En otros términos: la importancia de los fondos en juego puede ser muy considerable. Esto proporciona al Comité una razón adicional para recomendar que la UE coordine correctamente su política con la de las Naciones Unidas. Un enfoque multilateral claramente afirmado daría a la UE una posición sólida para conseguir que los principales contribuyentes de entre los Estados miembros de las Naciones Unidas adoptasen una actitud más concorde con la suya.

3.3.4.1. En el documento de la Comisión no se presta atención a la participación de agentes no estatales, como las empresas, en casos de violaciones de los derechos humanos. El Comité considera que es necesario un debate sobre este tema entre la Comisión y las empresas sobre el respeto de determinadas normas de conducta en países de los que se sabe que violan regular y sistemáticamente los derechos humanos fundamentales por parte de empresas que operan a escala internacional y tienen su sede en los Estados miembros de la UE. El Comité manifiesta su deseo de participar en el proceso de formación de ideas de la Comisión sobre este punto.

El Comité sigue con atención el debate sobre las responsabilidades sociales de las empresas y ha tomado nota con interés de los códigos de conducta elaborados para sí mismas por un elevado número de empresas y en los que generalmente también se incluyen referencias a los derechos humanos. El Comité considera que el mejor modo de definir estos códigos es la negociación y la concertación entre los interlocutores sociales, ya que garantizan mejor la coherencia de los comportamientos y el empeño de todos las partes interesadas en conseguir los objetivos que se proponen. El Comité se congratula de que las empresas adopten de este modo pautas de conducta, pero señala al mismo tiempo que se produce una situación muy confusa cuando centenares de empresas empiezan a adoptar toda clase de códigos de conducta divergentes. Una observación importante que cabe formular en este contexto es la posibilidad de control del respeto de dichos códigos. El Comité recomienda encarecidamente que las empresas relacionen de modo explícito sus códigos de conducta con los de la OCDE y de la OIT, existentes ya desde hace mucho tiempo, para las empresas multinacionales.

3.3.5. En cuanto a la cooperación con diversos socios, el Comité considera que la UE debe abogar (en estrecha

colaboración con los Estados miembros) en favor de una mejor cooperación entre los organismos internacionales que se ocupan de política de derechos humanos o cuyas actividades pueden tener repercusiones para la situación de los derechos humanos en los países en que actúan. Los problemas de una cláusula social con el objetivo de fomentar el respeto de los derechos sociales fundamentales en los acuerdos comerciales internacionales (concretamente los de la OMC) son en este contexto un ejemplo, pero no el único seguramente ni el más importante. Es necesario un esfuerzo adicional de los Estados miembros de la UE para sensibilizar al Fondo Monetario Internacional y al Banco Mundial a que se respeten los derechos humanos fundamentales en los procesos de reforma económica que ambas instituciones ponen en marcha con la colaboración de los respectivos gobiernos.

El Comité, por otra parte, suscribe plenamente la intención de la Comisión de seguir estimulando la actividad de las ONG en el ámbito de los derechos humanos, así como de seguir colaborando con estas organizaciones. Éste es un valioso complemento del papel que las organizaciones, representadas en el CES (de empresarios, trabajadores y actividades diversas), ya desempeñan en este ámbito y del que también desean seguir desempeñando en el futuro preferiblemente en colaboración con organizaciones similares de terceros países afectados, por ejemplo en materia de participación en la aplicación de proyectos importantes. El Comité está interesado en conocer el punto de vista de la Comisión sobre el papel que las ONG podrían desempeñar en el cuidadoso seguimiento de la situación de los derechos humanos en países con los que la UE ha celebrado acuerdos (véase punto 3.2.4), así como en el fomento de la «conciencia de los derechos humanos» en dichos países.

El Comité considera importante que la UE respalde la asunción progresiva de iniciativas económicas por parte de los agentes locales en los países en que se desarrollan actividades productivas y de prestación de servicios financiadas por ésta última. El Comité considera que un desarrollo de este tipo, encaminado a favorecer una mayor autonomía de los interlocutores sociales, permite una creciente participación de los ciudadanos en la vida pública y constituye un instrumento capaz de facilitar en el futuro una contribución sustancial a la protección y fomento de los derechos humanos.

3.3.6. Finalmente, el Comité desea formular tres sugerencias prácticas para iniciativas que la UE podría adoptar en el marco de su política a corto y medio plazo en materia de derechos humanos: la creación de un órgano consultivo, la publicación de un «Manual de referencia sobre los derechos humanos» y la actuación conjunta contra reservas formuladas por terceros países en la celebración de acuerdos.



3.3.7. El Comité propone a la Comisión que examine las posibilidades de creación de una Comisión consultiva europea sobre derechos humanos. En algunos Estados miembros, los Gobiernos han creado órganos consultivos independientes similares.

El Comité manifiesta su deseo de participar en la elaboración de esta idea. Una Comisión de esta naturaleza podría ser de utilidad para la identificación de problemas y la elaboración de soluciones utilizables para la definición ulterior de la política de derechos humanos.

3.3.8. Durante la anterior Presidencia neerlandesa de la UE se adoptó la iniciativa de publicar una guía de referencia sobre los derechos humanos. Su publicación tuvo lugar bajo la Presidencia británica. El libro era de naturaleza descriptiva y práctica, tuvo muy buena recepción y es muy utilizado aún como manual de consulta. Una versión revisada y actualizada vendría sin

duda a satisfacer una necesidad. Se debería prestar atención también en particular a los cambios que se han producido en la UE desde 1992 en el seno de la política común de derechos humanos.

3.3.9. En el contexto de la UE se han acometido unos primeros y tímidos intentos de actuación común contra reservas extremas por parte de terceros países en el marco de acuerdos internacionales sobre derechos humanos. Esta práctica de los terceros países no contribuye, en efecto, a reforzar el sistema de las normas jurídicas internacionales.

El Comité se declara de acuerdo con las intenciones de la UE y de sus Estados miembros en la materia. El Comité recomienda que se adopten iniciativas que puedan ayudar a aclarar qué procedimientos pueden —o, en su caso, deben— utilizarse y qué órgano de la UE debe tomar la iniciativa de dar los pasos que se requieran en este ámbito.

Bruselas, el 24 de abril de 1997.

*El Presidente*  
*del Comité Económico y Social*  
Tom JENKINS

**Dictamen del Comité Económico y Social sobre la «Propuesta de Decisión del Consejo relativa a la organización de la cooperación en torno a unos objetivos energéticos comunitarios establecidos de común acuerdo»<sup>(1)</sup>**

(97/C 206/22)

El Consejo ha decidido, el 27 de enero de 1997, conforme a las disposiciones del artículo 198 del Tratado constituyente de la Comunidad Europea, consultar al Comité Económico y Social sobre la propuesta mencionada.

La Sección de Energía, Asuntos Nucleares e Investigación, responsable de la preparación de los trabajos del Comité en la materia, adoptó su dictamen el 2 de abril de 1997 (Ponente: Sr. Hernández Bataller).

En su 345º Pleno celebrado los días 23 y 24 de abril de 1997 (sesión del 23 de abril de 1997) el Comité Económico y Social ha aprobado por 79 votos a favor, 1 en contra y 2 abstenciones el siguiente Dictamen.

## 1. Introducción

1.1. El objetivo de esta propuesta de Decisión, presentada por la Comisión, tiene como fin el establecimiento de unos objetivos generales de la Comunidad en el sector de la energía y crear un marco para la cooperación en torno a dichos objetivos energéticos establecidos de común acuerdo.

1.2. En esta propuesta se incluyen una relación de objetivos energéticos que abarcan, fundamentalmente, la competitividad, la protección del medio ambiente, la seguridad de abastecimiento, relaciones exteriores en materia de energía y la promoción de la eficiencia energética y de las energías renovables.

1.3. La propuesta tiene como punto de partida la Resolución del Consejo de Energía de 7 de mayo de 1996 sobre el Libro Blanco «Una política energética para la Unión Europea», en la que invitó a la Comisión a instaurar un procedimiento de cooperación entre la Comunidad y los Estados miembros con el fin de garantizar que la política energética de la Comunidad y las políticas energéticas nacionales sean compatibles con unos objetivos energéticos comunitarios establecidos de común acuerdo. Estos objetivos energéticos fueron identificados en la Resolución del Consejo sobre el Libro Verde «Por una política energética de la Unión Europea» de 23 de noviembre de 1995.

1.4. Como se ha manifestado en numerosos dictámenes del Comité Económico y Social, la energía constituye uno de los elementos claves en la competitividad de la economía comunitaria y en la calidad de vida de los ciudadanos. Debido a su naturaleza estratégica y a su condición de indispensable para el crecimiento económico y el bienestar, tendrá que desempeñar un papel importante en el proceso de convergencia económica.

1.4.1. Asimismo, la actual globalización de la economía y del comercio mundiales, donde la energía tiene un especial protagonismo, el desarrollo del mercado interior y la interacción de la energía con el medio ambiente han mostrado la necesidad de buscar una visión de conjunto en materia de energía.

1.5. En esta línea se publicó el Libro Verde «Por una política energética de la Unión europea» sobre el cual ya se pronunció el Comité en su Dictamen de 5 de julio de 1995 y cuyas observaciones siguen reflejando la opinión actual del Comité.

1.5.1. Al Libro Verde siguió el Libro Blanco «Una política energética para la Unión Europea», sobre el cual no fue consultado el Comité, y en el que se establecieron unos objetivos energéticos comunes y un programa de trabajo indicativo a lo largo de un periodo de cinco años.

1.6. El Comité ha insistido en que la adopción de decisiones en materia energética a nivel comunitario debe situarse en el contexto de un análisis común de la situación energética y de las futuras tendencias, lo que exige una estrecha cooperación entre los Estados miembros y la Comunidad en materia de estudios y análisis energéticos, sin perjuicio de la labor que se realiza en la Agencia Internacional de la Energía.

1.7. Cabe recordar que el Comité, en sus anteriores dictámenes sobre una política energética comunitaria<sup>(2)</sup>, coincide con la Comisión en la necesidad de crear una política común de la Comunidad Europea en el ámbito de la energía, así como en la importancia de definir unos objetivos energéticos comunitarios y de garantizar la coherencia de las políticas energéticas nacionales con los mismos al servicio de dicha política.

## 2. Observaciones de carácter general

2.1. En coherencia con sus anteriores dictámenes, el Comité acoge favorablemente esta iniciativa de la Comisión, dirigida a aumentar la cooperación entre los Estados miembros en materia energética en torno a unos objetivos establecidos de común acuerdo, a través de la cual da respuesta a la petición efectuada por el Consejo en su Resolución de 7 de mayo de 1996 sobre el Libro Blanco «Una política energética para la Unión Europea».

<sup>(1)</sup> DO nº C 27 de 28. 1. 1997, p. 9.

<sup>(2)</sup> DO nº C 393 de 31. 12. 1994; DO nº C 256 de 2. 10. 1995.

2.2. El Comité quiere hacer constar que esta iniciativa debe ser considerada como un paso importante hacia un enfoque concertado de los problemas energéticos. A este respecto, cabe recordar que el Comité se manifestó a favor de la introducción de un capítulo de energía en el Tratado en su Dictamen de iniciativa sobre la «Política energética comunitaria» de 14 de septiembre de 1994<sup>(1)</sup>.

2.3. Así, considera que la propuesta de Decisión establece un marco de cooperación ambicioso, incluyendo una relación de objetivos comunes acordados en el sector de la energía, así como los principales instrumentos comunitarios que pueden contribuir a la consecución de los mismos. Sin embargo, en una fase ulterior, este marco de cooperación exigirá, para poder garantizar su aplicación, que se defina y articule cómo se va a implementar la misma y se delimiten las competencias entre los Estados miembros y la Comunidad.

2.4. En este sentido, el Comité lamenta la generalidad y amplitud con la que se ha redactado la propuesta de Decisión, que exigirá una implementación y desarrollo posterior con el fin de poder conseguir los objetivos perseguidos por la misma. El gran número de instrumentos, programas y responsabilidades de los Estados miembros y la Comunidad en materia energética hacen necesario establecer una cooperación adecuada basada en la definición de objetivos comunes y métodos de trabajo que aseguren el diálogo y la transparencia.

2.5. El Comité comparte la idea de la Comisión de que no se trata de establecer unos objetivos energéticos sectoriales rígidos, sino centrarse en un procedimiento de política de cooperación en el ámbito de la energía. El objetivo no es adaptar las políticas energéticas nacionales a un molde comunitario, sino más bien asegurar que las políticas y medidas nacionales en el sector de la energía sean consecuentes con los objetivos energéticos comunitarios acordados.

2.5.1. Los sectores de la energía y las políticas energéticas de los Estados miembros continuarán reflejando su dotación de recursos, sus opciones políticas y condiciones sociales y económicas respectivas, pero esta diversidad deberá estar en consonancia con unos objetivos definidos en común a nivel comunitario.

2.6. La creación de un verdadero mercado interior de la energía exige una coherencia suficiente de las políticas energéticas de los Estados miembros en torno a algunos objetivos comunes.

2.7. Asimismo, el Comité considera que este marco de cooperación no deberá limitarse a un intercambio de información constante y un planteamiento cooperativo en los estudios y análisis de energía, con el objeto de

realizar informes periódicos en los que se evaluará la evolución del sector, sino que deberá ser el punto de partida para que el Consejo examine la situación en el sector de la energía y la Comisión prepare las nuevas propuestas que sean pertinentes, con el fin de garantizar la compatibilidad.

2.8. La falta de una política energética común o de una mayor cooperación en el ámbito de la energía lleva a un solapamiento de las medidas comunitarias y las nacionales. Las políticas energéticas nacionales y las acciones comunitarias en materia de energía, complementándose, deben considerarse de forma global ya que su eficacia depende de su coherencia.

### 3. Observaciones específicas

#### 3.1. Marco de cooperación

3.1.1. La propuesta establece en su articulado un marco de cooperación a través de 3 artículos. El primero de ellos establece los objetivos a lograr con el marco de cooperación propuesto, el artículo 2 se refiere a las acciones que deberá llevar a cabo la Comisión para conseguirlos y, finalmente, el artículo 3 solicita a los Estados miembros que informen anualmente a la Comisión sobre las medidas que hayan adoptado en relación con los objetivos energéticos establecidos de común acuerdo en el anexo.

3.1.2. A este respecto, el Comité considera que, si se desea comprobar la compatibilidad de las políticas energéticas nacionales con los objetivos energéticos establecidos de común acuerdo, será necesario en el futuro definir con mayor claridad y precisión cómo se va a establecer y garantizar esta cooperación, este intercambio de información y este examen común de las políticas energéticas nacionales.

3.1.3. Asimismo, este marco de cooperación deberá movilizar y tener en cuenta todos los niveles de actuación, locales, regionales, nacionales y comunitarios.

3.1.4. El Comité apoya el objetivo de fortalecer la transparencia de las acciones en materia energética mediante la publicación periódica de un informe sobre el desarrollo y la evolución de la política energética a nivel comunitario y a nivel de los Estados miembros, en relación con los objetivos establecidos de común acuerdo. Este informe servirá de base para la evaluación y actualización de dichos objetivos energéticos.

3.1.5. Finalmente, el Comité insta a la Comisión a delimitar con mayor precisión el papel de la misma en este marco de cooperación, papel que debería, con independencia del intercambio de información y sus funciones de análisis y estudios, dirigirse a apoyar las medidas adoptadas por los Estados miembros en materia energética en el respeto, siempre, del principio de subsidiariedad.

<sup>(1)</sup> DO nº C 393 de 31. 12. 1994; DO nº C 256 de 2. 10. 1995.

### 3.2. *Objetivos*

3.2.1. El Comité acoge en términos generales los objetivos que se recogen en el anexo, de acuerdo con el Libro Verde y el Libro Blanco sobre política energética comunitaria y las resoluciones del Consejo sobre los mismos.

3.2.2. El Comité considera que los objetivos recogidos en el anexo deben ser suficientemente flexibles y generales para responder a los cambios que puedan darse en el mercado de la energía y constituyen, por su generalidad, una línea indicativa para la acción comunitaria y las políticas energéticas de los Estados miembros.

3.2.3. A este respecto el Comité considera esencial lograr un consenso sobre unos objetivos energéticos comunitarios claros que se puedan llevar a la práctica para poder solucionar los actuales y futuros retos en este sector. Estos objetivos servirán de referencia para poder verificar el grado de compatibilidad de las políticas energéticas de los Estados miembros y las acciones comunitarias con los mismos.

3.2.4. Por ello, el Comité quiere manifestar la necesidad de revisar la redacción de estos objetivos en aras de introducir una mayor claridad, reducir la ambigüedad y evitar las contradicciones o solapamientos entre unos y otros.

3.2.5. En todo caso deberá preverse la actualización periódica de estos objetivos a la luz de los análisis e informes de la Comisión. La política energética debe elaborarse en el marco de las perspectivas económicas a largo plazo para el sector energético y teniendo en cuenta el riesgo político en relación con los suministros de energía exteriores de la Comunidad, por lo que la flexibilidad y la adaptabilidad son necesarias para la definición y aplicación de unos objetivos energéticos a nivel comunitario.

3.2.6. El Comité quiere señalar, sin embargo, que la búsqueda simultánea de algunos de los objetivos recogidos en el anexo de la propuesta pueden quedar obstaculizados por la oposición de sus efectos contradictorios. Es necesario, por lo tanto, establecer, en la medida de lo posible y con la flexibilidad y adaptabilidad que los propios objetivos requieren, un orden de prioridades y un equilibrio entre los mismos.

3.2.7. En primer lugar, con el fin de añadir claridad a la propuesta, es necesario distinguir entre tres niveles de objetivos que deben perseguir las políticas y acciones en materia energética, que deben integrarse entre sí, con el fin de lograr un equilibrio adecuado entre los mismos.

3.2.7.1. Así, en un primer nivel, las medidas energéticas, como todas las medidas comunitarias, deben contribuir a alcanzar los objetivos generales del Tratado que se recogen en su artículo 2. Entre los que se encuentran, el establecimiento de un mercado común, el desarrollo armonioso de las actividades económicas, la protección del medio ambiente, un alto nivel de empleo y de

protección social, la elevación del nivel y la calidad de vida y la cohesión económica y social.

3.2.7.2. Sin embargo, más allá de estos objetivos, las políticas energéticas deben tender a alcanzar aquéllos que compaginen la competitividad, la seguridad de abastecimiento y la protección del medio ambiente.

3.2.7.3. Finalmente, y de forma más específica en el marco general establecido por los otros dos niveles, las políticas energéticas de los Estados miembros y las acciones de la Comunidad deberán ser coherentes con los objetivos energéticos específicos establecidos en el anexo de la propuesta de Decisión.

3.2.8. En todo caso, la búsqueda de todos estos objetivos deberá tener en cuenta el principio de subsidiariedad, el principio de proporcionalidad y el fortalecimiento de la cohesión económica y social.

3.2.8.1. El principio de subsidiariedad implica, de acuerdo con lo previsto en el artículo 3 B del Tratado, que en los ámbitos que no sean de su competencia exclusiva, la Comunidad intervendrá, sólo en la medida en que los objetivos de la acción pretendida no puedan ser alcanzados de manera suficiente por los Estados miembros, y puedan lograrse mejor a nivel comunitario. La actuación comunitaria deberá centrarse en aquellos campos en los que pueda lograrse un auténtico valor añadido.

3.2.8.2. Asimismo, la Comunidad intervendrá, en función de su competencia exclusiva, cuando ciertas políticas nacionales creen barreras al comercio y otras distorsiones del mercado que impidan la consecución de los objetivos energéticos previamente acordados, sin perjuicio de los objetivos del Tratado y de los criterios ligados al servicio público y al interés general.

### 3.2.9. *Comentarios particulares sobre cada objetivo del anexo*

#### 3.2.9.1. *Objetivos energéticos establecidos en los Tratados*

Asimismo, de acuerdo con lo ya manifestado en su anterior Dictamen sobre el Libro Verde «Para una política energética para la Unión Europea»<sup>(1)</sup>, el Comité añade que deberían incluirse, junto a los objetivos de integración de mercado, desarrollo sostenible, protección del medio ambiente y seguridad de abastecimiento, otros dos objetivos generales importantes como son la creación de empleo y la cohesión económica y social, que tendrán que tenerse en cuenta, de forma particular, en las políticas energéticas.

#### 3.2.9.2. *Integración del mercado energético comunitario*

El Comité coincide con la Comisión en que la integración del mercado es el factor central de todas las acciones comunitarias en materia energética ya que un mercado

(1) DO nº C 256 de 2. 10. 1995.

fragmentado remitiría estas acciones a nivel nacional. Esta integración del mercado energético deberá contemplar la participación de todas las fuentes de energía a la hora de determinar la estructura energética comunitaria.

3.2.9.2.1. Por otro lado, el Comité quiere destacar la importancia del desarrollo de las redes transeuropeas, en la medida en que las mismas contribuyen a la seguridad de abastecimiento, la realización del mercado interior y el reforzamiento de la cohesión económica y social. La Resolución del Consejo sobre el Libro Blanco «Una política energética para la Unión Europea», recoge como objetivo individual «el desarrollo de las infraestructuras energéticas requeridas y en especial de las redes transeuropeas cuando surja la necesidad y en condiciones de viabilidad económica». Es importante insistir por ello, en la necesidad de movilizar los recursos financieros suficientes para poder cumplir con este objetivo.

3.2.9.3. Transparencia y no distorsión de los precios de la energía

El Comité coincide con la Comisión en la necesidad de lograr la transparencia y no distorsión de los precios de la energía.

3.2.9.4. Desarrollo sostenible: integración de objetivos energéticos y medioambientales

Dada la creciente dimensión internacional de muchas de las cuestiones medioambientales y la mayor concienciación pública, la Comunidad tendrá cada vez un papel más importante en este campo. Es esencial la integración de los objetivos energéticos con los medioambientales pero logrando el necesario equilibrio entre los mismos. El análisis coste-beneficio y las medidas que aseguren condiciones de competencia uniformes deben estar presentes en la elaboración de toda acción o iniciativa en materia de medio ambiente. Asimismo, el Comité quiere señalar la importancia de los acuerdos voluntarios en este ámbito y el hecho de que la utilización de los distintos instrumentos económicos en este campo deberá tener en cuenta la competitividad industrial.

3.2.9.5. Reforzar la seguridad de abastecimiento

Es necesario recoger de forma más clara las acciones que llevan a conseguir este objetivo. Así, el Comité quiere señalar que, para la realización del mismo, será preciso, entre otros, reforzar el uso de las fuentes autóctonas de energía, la diversidad de fuentes energéticas, la flexibilidad para la interconexión de las redes, la cooperación internacional para reforzar los lazos económicos y políticos de la Unión y sus zonas de aprovisionamiento, la cooperación energética con terceros países, y el mantenimiento de las medidas de seguridad, de almacenamiento y de solidaridad para

hacer frente a una interrupción de los suministros. Dado que la Unión seguirá dependiendo de las importaciones de energía en un futuro previsible, la cooperación con otros importantes consumidores de energía seguirá siendo esencial.

3.2.9.6. Enfoque coordinado de las relaciones energéticas exteriores

El Comité quiere insistir en la importancia de una coordinación de las relaciones energéticas exteriores con terceros países suministradores y países en vías de desarrollo. Así, las relaciones con terceros países deben incrementarse, no sólo en aras de la seguridad de abastecimiento, sino también porque la cooperación en el sector de la energía puede contribuir al desarrollo económico y a la estabilidad política. Es necesario destacar el papel del Tratado de la Carta de la Energía, así como de la cooperación con los países de la cuenca del Mediterráneo.

3.2.9.6.1. Si bien es cierto que la Comunidad ha asumido importantes responsabilidades internacionales a través de acuerdos bilaterales y multilaterales, es necesario reforzar las mismas si quiere hacer frente a los problemas que provienen de su gran y creciente dependencia exterior y del hecho de que muchas cuestiones energéticas, especialmente relacionadas con el medio ambiente, tienen una dimensión internacional.

3.2.9.7. Promoción de energías renovables y de la eficiencia energética

El Comité acoge favorablemente este objetivo de fomentar la utilización de las fuentes de energía renovables así como la eficiencia energética, objetivos que pueden aportar una importante contribución a lograr un medio ambiente más sano y pueden, junto al desarrollo de fuentes autóctonas, reducir la dependencia energética de la Comunidad respecto de fuentes exteriores y contribuir al crecimiento económico y al empleo, remitiendo a su dictamen sobre el Libro Verde sobre «Energías Renovables» en cuanto a su pronunciamiento en este campo.

3.2.9.8. Nuevas propuestas

Asimismo debería incluirse entre los objetivos:

- a) La contribución para que se alcance un alto nivel de protección de los consumidores y promover para ello la información y participación de los usuarios en materia de política energética.
- b) El fortalecimiento de la competitividad de la industria de la Comunidad respecto a nuestros principales competidores, lo que implica un aprovisionamiento energético a precios no excesivos.

### 3.3. *Instrumentos a disposición de la Comunidad en materia de energía*

3.3.1. El Comité considera que, junto a la formulación de unos objetivos energéticos comunitarios, resulta decisivo su aplicación práctica y, por lo tanto, el establecimiento de los correspondientes instrumentos necesarios para ello.

3.3.2. La reticencia de los Estados miembros a perder competencias en materia de energía hace necesario que la política comunitaria se centre en el tratamiento de instrumentos horizontales en los que podría ser más posible y beneficioso encontrar un consenso o una mayor coordinación a nivel comunitario.

3.3.3. El Comité es consciente de que el cumplimiento de los objetivos de la Comunidad requiere el uso de todos los instrumentos disponibles de los Tratados de forma coordinada y en el respeto del principio de subsidiariedad.

3.3.4. Por otro lado, reitera, como ya lo hizo en su dictamen sobre el Libro Verde, que para la aplicación de estos instrumentos es especialmente importante concretar al máximo las responsabilidades y competencias de la Comunidad y los Estados miembros.

3.3.5. En relación a los instrumentos recogidos en el anexo, el Comité quiere destacar la importancia de incluir entre los mismos la política comercial de la Comunidad y la política exterior y de seguridad común.

3.3.5.1. En este sentido, cabe recordar que el Tratado comienza el artículo J afirmando que «se establece una

política exterior y de seguridad común», y que «la Unión y los Estados miembros definirán y realizarán una política exterior y de seguridad común, que abarcará todos los ámbitos de política exterior y de seguridad». De acuerdo con el art. J.1.4 corresponde a los Estados miembros apoyar activamente y sin reservas la política exterior y de seguridad de la Unión, debiendo abstenerse de toda acción contraria a los intereses de la Unión o que pueda perjudicar a su eficacia como fuerza cohesionada en las relaciones internacionales.

3.3.5.2. Entre los objetivos de esta política se encuentra el fomento de la cooperación internacional. Asimismo, para el logro de estos objetivos y la ejecución de esta política se prevé una serie de instrumentos: la cooperación intergubernamental sistemática, las posiciones comunes, las acciones comunes y los medios financieros, instrumentos claves para garantizar la seguridad de abastecimiento energético ante la intensa y creciente dependencia energética exterior de la Comunidad.

3.3.6. Asimismo, el desarrollo de redes transeuropeas debe ser un instrumento más a tener en cuenta en el sector de la energía, en la medida en que contribuyen no sólo a favorecer la realización del mercado interior de la energía, sino que aumenta la flexibilidad y seguridad del suministro y favorece la cohesión económica y social.

3.3.7. El Comité quiere, finalmente, insistir en la importancia de reforzar las acciones y medidas en investigación y desarrollo y la difusión de tecnologías nuevas y mejores en el sector de la energía, destacando la necesidad de que los programas comunitarios de investigación y desarrollo apoyen las medidas nacionales adoptadas por los distintos Estados miembros.

Bruselas, el 23 de abril de 1997.

*El Presidente  
del Comité Económico y Social*

Tom JENKINS

**Dictamen del Comité Económico y Social sobre el tema «Situación y problemas de la silvicultura en la Unión Europea y potencial de desarrollo de las políticas forestales»**

(97/C 206/23)

El 21 de diciembre de 1995, 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 «Situación y problemas de la silvicultura en la Unión Europea y potencial de desarrollo de las políticas forestales».

La Sección de Agricultura y Pesca, encargada de preparar los trabajos del Comité en este asunto, aprobó su dictamen el 3 de abril de 1997 (Ponente: Sr. Seppo Kallio, Coponente: Sr. Hans-Joachim Wilms).

En su 345º Pleno celebrado los días 23 y 24 de abril de 1997 (sesión del 24 de abril de 1997), el Comité Económico y Social ha aprobado por unanimidad el presente Dictamen.

## 1. Objetivo del Dictamen

1.1. El objetivo del presente Dictamen es subrayar la importancia que reviste el sector forestal (la gestión forestal y la industria de la madera) como productor de materias primas, fuente de bienestar económico y factor generador de empleo en la UE. Propone, además, una estrategia de desarrollo de las políticas forestales a fin de garantizar y fomentar la posición del sector forestal como generador de bienestar. Dado que este bienestar generado por el sector forestal se basa sobre todo en la explotación económica de los bosques, tanto las políticas forestales nacionales como las estrategias forestales comunitarias deberían fomentar la explotación económica de los bosques.

1.2. La gestión y explotación de los bosques debería ser sostenible, tanto desde el punto de vista ecológico como social. En el presente Dictamen se presta especial atención a las medidas necesarias en esta materia en la UE, respetando sin embargo el principio de subsidiariedad y su aplicación a las cuestiones forestales. Por todo ello en este Dictamen no se incluyen medidas relativas al estado y desarrollo de las políticas forestales nacionales ya que cada Estado miembro es capaz de desarrollar de la forma más indicada su política forestal nacional con arreglo a sus propios criterios.

1.3. En el presente Dictamen, el término «industria forestal» engloba la producción de productos de madera serrada, tabloneras, celulosa, papeles y cartón [definición de la organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO)].

## 2. Situación actual del sector forestal y su importancia en los distintos Estados miembros de la UE

### 2.1. Multiplicidad de funciones de los bosques

2.1.1. La explotación de los bosques, tanto en los países nórdicos como en los países de la Europa central y meridional, constituye una excelente ilustración de las diversas posibilidades que éstos ofrecen. Los bosques pueden desempeñar numerosas funciones y su integración se puede describir con la definición de aprovechamiento múltiple. En la UE la mayoría de los bosques

son explotados con fines económicos, abarcando la producción de madera bruta como materia prima para la industria de la madera y como fuente de energía, así como la producción de corcho y resina. Los bosques suministran también abetos navideños, semillas, bayas, setas y caza, sin olvidar los placeres del bosque. Además, el bosque constituye también un área recreativa y desempeña una función notable de protección (mantenimiento de la tierra y regulación del agua). También interviene en el ciclo del carbono y garantiza la conservación de la diversidad biológica. Es decir, los bosques poseen un variado valor cultural. El respeto de la diversidad es un aspecto nada despreciable de la explotación forestal.

2.1.2. Los bosques de la UE constituyen una fuente básica de recursos naturales renovables. Los bosques producen madera bruta que, tras el proceso de transformación, será destinada al consumo. Los productos de la industria de la madera prácticamente sólo pueden ser sustituidos por productos fabricados a base de materias primas no renovables (metales, carbón, petróleo). A fin de garantizar el futuro de las próximas generaciones, la actual generación debería tratar de producir el mayor número de productos necesarios a partir de materias primas renovables. Por tanto sería conveniente que la UE garantizase las condiciones del sector, de la economía y de la explotación forestal.

2.1.3. Las diferentes formas de explotación forestal desempeñan naturalmente un papel importante en la gestión de los bosques. Así, mientras una parte del bosque puede estar destinada a la obtención de una alta producción maderera, otra en cambio puede tener una finalidad protectora o incluso servir de área recreativa, y una tercera parte del bosque puede excluirse de toda explotación. Pero también el aprovechamiento económico de los bosques debe someterse a una gestión forestal sostenible y el respeto de la biodiversidad. En general, se pueden conciliar las diferentes formas de explotación forestal sin ningún problema.

2.1.4. Si bien es cierto que la diversidad de posibilidades ofrecidas por los bosques refleja la utilización de los

bosques en los diversos Estados de la UE, hay que poner de relieve que la importancia concedida a estas diferentes formas de explotación puede divergir sensiblemente de un país a otro, y que estas prioridades se determinan en gran medida a nivel regional o local, preferentemente por los propietarios. Así, mientras en algunos países la totalidad de su economía se basa en la explotación económica de los bosques, en otros la función recreativa es la más significativa. Debido a la disparidad de prioridades concedida a las funciones de los bosques, resulta muy difícil definir una política detallada en esta materia para la totalidad de la UE.

## 2.2. *La importancia económica de los bosques y del sector forestal*

2.2.1. El sector forestal tiene un importante peso económico en las economías de la UE y de los Estados miembros. El valor añadido de la producción de las industrias de la madera (incluidos los productos gráficos: producciones de imprenta y edición) en toda la UE asciende a casi 140 000 millones de ecus, lo que constituye por término medio el 2,4 % del PIB. Sin embargo, esta cifra varía considerablemente de un Estado a otro y oscila entre un 1 % y un 6 %. El valor añadido de la producción forestal ha sido muy importante en algunos Estados miembros. La economía de los nuevos Estados miembros depende en gran medida del sector forestal. Actualmente, para muchos países de la UE es realmente importante que se tengan en cuenta los intereses del sector en el proceso decisorio de la UE.

2.2.2. No obstante, la contribución del sector forestal a la economía nacional no sólo se mide en términos de valor añadido de la industria forestal o en función de otras actividades vinculadas al medio forestal. En efecto, los bosques ofrecen ventajas para las que no existe ningún mercado y que, por tanto, carecen de un valor comercial conocido. Ahora bien, estas ventajas, como la protección contra la erosión, también revisten una importancia económica vital.

2.2.3. Para algunos Estados miembros los productos de la industria de la madera son parte importante de la exportación. Esta industria exportó en 1993 en toda la UE productos derivados por un valor de 25 000 millones de ecus (37 000 millones de dólares) y madera bruta por un valor de 700 millones de ecus (mil millones de dólares). El valor de las exportaciones del sector forestal varía considerablemente de un país a otro, al tiempo que la participación del sector forestal en el conjunto de las exportaciones difiere notablemente entre cada uno, oscilando entre un 0,4 y un 31,5 %. Los nuevos Estados miembros de la UE son importantes exportadores, y el valor relativo de sus exportaciones de productos derivados de la madera es muy elevado.

2.2.4. Por otra parte, los Estados de la UE han sido tradicionalmente grandes importadores de productos derivados de la madera. El valor de las importaciones cifrado en 28 000 millones de ecus (41 000 millones de dólares) supera incluso el valor de las exportaciones.

2.2.5. Los nuevos Estados miembros han contribuido sustancialmente a reducir el déficit de autoabasteci-

miento de productos derivados de la madera existente en la UE, pudiendo disminuir aún más. La eficacia del mercado interior exige una especialización de determinados sectores productivos en los distintos Estados miembros (ateniéndose al llamado principio de la ventaja relativa), por lo que es obvio que el grado de autonomía difiere entre los distintos países. Sin embargo, la UE sigue importando un volumen notable de productos derivados de la industria de la madera de terceros países, lo que significa que aún queda cierto margen para aumentar el autoabastecimiento de la UE en este sector. El aumento del autoabastecimiento para productos de la industria de la madera conllevaría un aprovechamiento más eficaz de los recursos madereros de la UE, que mejoraría la deplorable situación del empleo.

## 2.3. *El sector forestal como creador de empleo*

2.3.1. El sector forestal constituye una fuente particularmente importante de bienestar y de empleo para la UE. Se calcula que el número de empleos en la industria de la madera podría ser de 4 millones. La gestión forestal es un sector que requiere mucha mano de obra y constituye una fuente nada despreciable de creación de empleo. En el sector de la gestión forestal propiamente dicha y en la recolecta de madera, son los propietarios forestales y trabajadores cualificados los que llevan a cabo el trabajo, ya sea como propietarios o empleados. En efecto, en numerosos Estados miembros de la UE, las explotaciones forestales no son muy grandes y gran parte del trabajo es llevado a cabo por los mismos propietarios. La UE cuenta en general con unos 12 millones de pequeños propietarios forestales. En muchos países, la explotación de los bosques, sobre todo cuando tiene fines recreativos y turísticos, crea más empleo que la producción de madera. Además, las repercusiones indirectas de la industria maderera en la situación del empleo son considerables y, a veces, incluso superiores a las repercusiones directas.

2.3.2. El sector forestal ejerce una función particularmente importante como creador de empleo en las zonas rurales. La gestión forestal (tala, transporte de árboles y ordenación forestal) y las pequeñas empresas forestales de carácter artesano o mecanizado son esenciales para preservar un mundo rural activo.

2.3.3. El desempleo es un grave problema en toda Europa, afectando a casi 20 millones de personas. Un problema especialmente grave es el desempleo de los jóvenes que en algunos Estados miembros ya asciende a casi un 30-40 %. Sería deseable que, a la hora de realizar una reestructuración de las condiciones del sector forestal, se haga hincapié en la lucha contra el desempleo.

2.3.4. En numerosos países, el desarrollo de la tecnología ha conllevado una rápida evolución de la productividad del trabajo en el sector forestal, caracterizado por una sensible reducción de la necesidad de mano de obra por unidad de producción. Éste es especialmente el caso de la gestión y la industria forestal. No obstante, existen grandes diferencias de desarrollo entre los países, en función de la importancia del sector forestal en la economía nacional. Pero el sector forestal no es el único beneficiario de la mejora de la productividad. En efecto,



numerosos sectores de la sociedad han conocido el mismo fenómeno. Por otro lado, hay que mencionar que, gracias al desarrollo de la productividad, la industria forestal europea sigue siendo competitiva en los mercados mundiales y garantiza así el nivel de empleo actual.

2.3.5. En el sector forestal pueden crearse aún nuevos puestos de trabajo dedicando una mayor atención a la actividad de las pequeñas empresas que estén vinculadas a la gestión forestal o a la industria de la madera y papelera, a la industria del corcho y a la fabricación de muebles, o bien a las actividades recreativas y al turismo.

### 3. Análisis de los aspectos sociales, económicos y ecológicos de los bosques

#### 3.1. *Modificación de los objetivos de la política forestal internacional*

3.1.1. La política forestal tradicional (véase punto 5.1) se ha visto modificada en los años noventa como consecuencia del incremento de la cooperación internacional en el ámbito forestal y del medio ambiente. Los objetivos de la política forestal internacional son ahora, junto a la aplicación de los criterios de una economía forestal sostenible, la mejora de la producción de madera. Estos criterios se basan en una gestión forestal sostenible desde el punto de vista económico, ecológico y social. Nuevos factores que participen más en las acciones de política forestal y medioambiental han venido a engrosar las filas de los tradicionales actores de la política forestal internacional. Se trata de las conferencias intergubernamentales y, en particular, de las organizaciones nacionales e internacionales de medio ambiente y armonización, interesadas en el fomento de las auditorías forestales. Las organizaciones medioambientales declaran con frecuencia que representan los intereses de los consumidores en cuestiones de medio ambiente e invocan las «capacidades del mercado».

3.1.2. Entre las reuniones intergubernamentales, la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y Desarrollo (CNUMAD) celebrada en Río de Janeiro en el año 1992 ha constituido la iniciativa más importante en favor del medio ambiente y de una gestión forestal sostenible. Por primera vez se debatió en un marco internacional la problemática forestal internacional. La conferencia estableció las directrices para un nuevo planteamiento de la política forestal. Como resultado de la Cumbre se ratificó una Declaración de principios sobre la gestión, conservación y explotación de los bosques, la Agenda 21, para evitar la destrucción de los bosques. El último informe de la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO) estima que las pérdidas anuales en superficie forestal, que tienen lugar sobre todo en los bosques tropicales y en los bosques de los países en vías de desarrollo, se aproximan a los 113 000 km<sup>2</sup>. Asimismo, se aprobaron sendos Convenios sobre el cambio climático y la Diversidad Biológica.

3.1.3. La segunda Conferencia Ministerial para la protección de los bosques en Europa celebrada en Helsinki en 1993 permitió que prosiguieran las conversaciones sobre los bosques. En esta reunión se aprobaron una declaración general sobre los bosques y cuatro resoluciones. El seguimiento de la Conferencia Ministerial de Helsinki se centra en el desarrollo de los criterios

de una gestión y explotación forestal sostenible de conformidad con las decisiones de la CNUMAD, así como en la definición de los indicadores cuantitativos y descriptivos a nivel comunitario. El estudio de las zonas climáticas boreales y templadas se abordó en la Conferencia de Montreal, mientras que los bosques tropicales fueron objeto de la Organización Internacional de maderas tropicales (OIMT).

3.1.4. La Comisión de las Naciones Unidas para un desarrollo sostenible en materia forestal constituyó en la primavera de 1995 un grupo intergubernamental (IFP), encargado de fomentar la comprensión mutua y la elaboración de propuestas de medidas coherentes en dicho sector.

3.1.5. Los debates sobre los aspectos comerciales y medioambientales del sector forestal se centran sobre todo en las auditorías forestales y las consideraciones medioambientales. Las organizaciones ecologistas también pueden desempeñar un papel importante contribuyendo a que las empresas tengan en cuenta los aspectos medioambientales.

3.1.6. La atención centrada hasta ahora en una producción sostenible de madera se ha desplazado hacia una gestión y explotación forestal sostenible desde el punto de vista ecológico. La diversidad biológica del ecosistema forestal es un elemento esencial de esta gestión forestal sostenible. No sólo debe conservarse y enriquecerse, sino que la biodiversidad debe ser tenida en cuenta en las políticas y en las medidas legislativas forestales.

3.1.7. En general se considera que las diferentes formas de explotación de los bosques (producción de madera, corcho y resina, protección del entorno y función recreativa) son equivalentes. Este enfoque facilita que se tomen en cuenta los aspectos económicos y sociales vinculados al sector forestal. Hay que garantizar, sobre todo en las zonas rurales, el empleo y las tradiciones culturales de los pueblos, manteniendo la participación de los ciudadanos en los procesos de toma de decisiones y fomentando la investigación y la formación. Hay que hacer hincapié en que la producción de madera sigue siendo el principal elemento de la gestión forestal, sin dejar de reconocer la importancia de las restantes funciones del bosque. Sin embargo, la sociedad debe tener presente que, junto a la producción de la madera, hay una serie de productos derivados de otras formas de explotación de los bosques que tienen gran importancia para los propietarios forestales y que merecen ser objeto de consideración.

3.1.8. Los acuerdos internacionales han contribuido a integrar el concepto de una gestión forestal ecológica y sostenible en la política forestal de los Estados de la UE. Este desarrollo internacional ha dejado patente que una gestión óptima en la producción de madera será de gran utilidad para las demás funciones del bosque. Para que se tengan en cuenta los valores sociales y medioambientales del bosque será necesario que la producción de madera arroje beneficios económicos.

3.1.9. La estrategia forestal y los bosques de Europa están adquiriendo cada vez más importancia en el seno de la UE. Los nuevos objetivos abarcan los aspectos sociales, económicos y medioambientales de la explotación de los bosques y contribuyen a la eficacia de las políticas actuales.

### 3.2. *Criterios e indicadores de una gestión forestal sostenible*

3.2.1. Los criterios que se fijaron después de la Conferencia de Helsinki a favor de una gestión forestal sostenible insisten en el mantenimiento y refuerzo simultáneo de las diferentes acciones dirigidas al sector forestal. El impacto que ha tenido la Conferencia de Helsinki en la política forestal de los Estados miembros ha sido enorme. Los criterios e indicadores comunitarios para una gestión forestal sostenible definidos por la UE constituyen, de conformidad con la aplicación del principio de subsidiariedad, un punto de partida práctico para las acciones que se realicen a nivel nacional. La integración de otras formas de explotación de los bosques y de la producción forestal adquiere, a la luz de estos criterios e indicadores, una dimensión más concreta. La gestión y explotación forestal deben ser sostenibles desde un punto de vista económico, ecológico y social.

3.2.2. Estos criterios y sus indicadores cuantitativos, que fueron desarrollados con la participación de organizaciones ecologistas, han sido definidos para poder aplicarlos a todos los países europeos. A nivel nacional, algunos Estados miembros están elaborando algunos indicadores adicionales que permitirán tener más en cuenta las particularidades de cada uno. Algunos países han emprendido proyectos regionales para supervisar la aplicación de una gestión forestal sostenible y evaluar los indicadores de la sostenibilidad.

## 4. Problemas vinculados a la silvicultura y soluciones en los diferentes Estados miembros

### 4.1. *Problemas*

4.1.1. La contaminación del medio ambiente es el mayor problema con que se enfrenta la gestión forestal. En algunos países se trata sobre todo de la contaminación atmosférica, que perjudica tanto a los árboles propiamente dichos como al suelo. La única posibilidad de preservar a largo plazo nuestros bosques de los daños medioambientales es la lucha continuada contra la contaminación, ya sea reduciendo la producción y el consumo, modificando los hábitos de los consumidores o adoptando técnicas de producción más respetuosas con el medio ambiente. Así por ejemplo, en la reducción de SO<sub>2</sub> se han alcanzado ya los objetivos fijados, mientras que no se ha tenido tanto éxito en la reducción de CO<sub>2</sub>.

4.1.2. Otros factores que amenazan el medio ambiente son los vertidos, la erosión, la contaminación del agua subterránea, el descenso del nivel de las capas freáticas, los incendios forestales y los daños ocasionados por los temporales de nieve y las tormentas, así como la disminución de la diversidad biológica de los bosques. Muchos de estos factores van unidos al crecimiento demográfico y a una gestión no sostenible del consumo.

4.1.3. Los incendios forestales afectan especialmente a los países del sur de Europa y ocasionan unos costes sustanciales. Los Estados miembros afectados conside-

ran que las ayudas de la UE para la lucha contra los incendios forestales y la repoblación forestal de las superficies incendiadas no son suficientes.

4.1.4. No obstante, cabría una mejor aplicación de los medios de lucha contra los incendios forestales. Éstos deberían destinarse ante todo a la prevención de incendios forestales, menos costosa que la repoblación de las superficies quemadas. Por ello convendría analizar en profundidad las causas de los incendios forestales, procurando solucionar el origen del problema más que dedicarse a la reparación de los daños causados por el fuego. La UE podría abogar por una mejor utilización de los fondos actuales en la lucha contra los incendios forestales. En este sentido debería respaldarse el sector de la investigación en los distintos Estados miembros, así como el intercambio intracomunitario de información. También sería muy importante repoblar las zonas afectadas por los incendios forestales con especies de árboles autóctonas y resistentes al fuego.

4.1.5. En la elaboración y aplicación de su legislación, los diferentes Estados miembros deberían tener en cuenta de forma objetiva el carácter sostenible de los bosques desde un punto de vista económico, social y ecológico. Estas medidas permitirían, por un lado, preservar el desarrollo de la economía forestal y, por otro, aumentar las posibilidades de incrementar el empleo y el bienestar. La silvicultura desempeña, sobre todo en las zonas rurales, un papel significativo como fuente de bienestar. Como ya se ha recogido en la tercera parte del presente documento, la explotación económica sostenible de los bosques y el principio de la biodiversidad son dos objetivos perfectamente compatibles, por lo que convendría no obstaculizar inútilmente la explotación de los bosques.

4.1.6. Un problema adicional son las diferencias existentes a nivel internacional entre los conceptos y las definiciones en materia de protección medioambiental. Se deberían establecer definiciones comunes a nivel comunitario para los conceptos de zonas protegidas y medidas de protección, como ya existen definiciones sobre la defoliación de los bosques, sin que de ningún modo se reduzca la pluralidad a nivel nacional. Cada aspecto de la protección de los diferentes medios tiene su razón de ser y se adapta a la realidad social de las regiones afectadas. El Sistema Europeo de Información y de Comunicación forestal (EFICS) podría recabar todos los datos disponibles sobre la protección de los bosques.

4.1.7. La fragmentación de la propiedad forestal constituye tanto un problema como una oportunidad. Así, en algunos países la fragmentación es tal que el aprovechamiento económico de los bosques se ve muy dificultado, quedando sin explotar parte de los recursos potenciales. No hay datos que prueben que la fragmentación de la propiedad forestal supone un problema real para el suministro de madera o que dificulte el desarrollo de la capacidad productiva de las industrias forestales. Mediante acciones comunes los propietarios forestales se han esforzado por evitar la fragmentación de las propiedades, cooperando especialmente en el aprovisio-

namiento o la comercialización de la madera en el marco de la normativa vigente sobre la competencia (véase punto 5.1.4).

4.1.8. Pero se puede afirmar que la fragmentación de la propiedad forestal conlleva más ventajas que inconvenientes. Los bosques privados son generalmente objeto de una gestión sostenible, puesto que los propietarios desean legar a sus herederos un patrimonio en buen estado. Por ello estas pequeñas propiedades no se han visto afectadas por toda una serie de problemas que han asolado a las grandes explotaciones forestales. A partir de los años 90 se ha realizado un trabajo importante en las grandes explotaciones forestales para mantener la diversidad del biotopo forestal.

4.1.9. La concentración de la propiedad de las industrias forestales también presenta aspectos positivos y negativos. Significa un problema fundamental para el mercado de la madera ya que sigue disminuyendo un círculo de compradores ya de por sí pequeño, reduciendo, como consecuencia, la competitividad. Por otro lado, no se puede renunciar al crecimiento de las empresas de la industria forestal europea, si quieren seguir siendo competentes ante la creciente globalización del sector forestal. La expansión de las empresas permite el mantenimiento de una industria forestal fuerte y rentable, al tiempo que garantiza la explotación de los recursos forestales europeos.

4.1.10. Después de las dos Guerras Mundiales, en Europa se efectuó una repoblación forestal intensiva financiada con recursos públicos, con lo que se incrementaron las superficies arboladas y la producción de madera. Aunque el incremento de las superficies arboladas es un hecho positivo, las ayudas públicas pueden tener repercusiones negativas sobre la competitividad del mercado de la madera en Europa. No obstante, nada prueba que este riesgo pueda concretarse. La repoblación forestal modifica el paisaje rural y ello puede suponer un problema en aquellas regiones en las que existen pocas superficies abiertas o en las que no se han habituado a un paisaje de bosques cerrado.

4.1.11. A pesar de que los bosques son una fuente importante de bienestar económico y un elemento capital de nuestro entorno, el sector forestal no ha sido tenido en cuenta de forma global en las decisiones de la UE; se trata probablemente del principal problema político con que se ha tenido que enfrentar este sector. Son muchas las decisiones tomadas en la Unión Europea que afectan directa o —en la mayoría de los casos— indirectamente al sector forestal, incidencia que no se ha tenido en cuenta en la mayoría de las decisiones. Ello puede deberse en parte a que la gestión y la industria forestales han sido tradicionalmente un sector no reglamentado de la economía, sobre el que las repercusiones de las decisiones políticas ha sido menor que, por ejemplo, en el ámbito de la agricultura. También se debe a la poca importancia que este sector tenía en los «antiguos» Estados miembros. El sector y la industria forestales tienen ahora en la UE una nueva importancia, por lo que se deberían garantizar las condiciones de competencia en este ámbito frente a terceros países. La política comercial de la UE debería prestar mayor atención a los intereses de la industria de la madera.

4.1.12. Otras decisiones que afectan directamente al sector forestal, como puede ser la política de transportes, y no sólo la política forestal, contribuyen directamente a la conservación de la biodiversidad de los bosques. Por ello es necesaria una acción política común para tener en cuenta de forma adecuada los intereses del sector forestal.

4.1.13. Uno de los principales problemas —o peligros— con que se enfrenta el sector forestal puede surgir cuando el mercado de fibras de recuperación se ve favorecido por la legislación al imponer cargas financieras a las fibras de madera no recicladas. Las fibras, recicladas o no, no son más que dos etapas diferentes en el ciclo de una misma materia prima, por lo que debe dispensarse a ambas un trato igualitario. Así, por ejemplo, una legislación fiscal que grave la fibra no reciclada aumentaría la competitividad de los productos a base de materias primas no renovables en perjuicio de los productos de fibra de madera no contaminante. La disminución de la competitividad de la fibra no reciclada significaría una reducción del consumo de materias primas renovables en Europa y, por tanto, una disminución del índice de dióxido de carbono.

## 4.2. Soluciones

4.2.1. Los bosques constituyen una reserva de recursos naturales renovables de vital importancia para Europa. El hecho de que el volumen de tala sea inferior al crecimiento de los bosques muestra que los bosques de la UE se gestionan de manera sostenible, en cuanto a la producción de madera. Está claro que si los bosques alcanzan su madurez necesaria para su tala, aumenta el potencial de extracción y la posibilidad de utilizar el bosque para fines recreativos y de protección.

4.2.2. Efectivamente, es posible incrementar la extracción de madera en los países miembros, sin poner en peligro la diversidad natural ni la gestión sostenible de la producción de madera. Esta medida entrañará el desarrollo de las capacidades de la industria forestal y, por consiguiente, del grado de autoabastecimiento de la UE en productos derivados de la madera. El volumen de las exportaciones de estos productos a terceros países podría incrementarse. El aumento de la producción de las industrias de la madera y de la economía forestal generará la creación de nuevos puestos de trabajo y contribuirá a la mejora del bienestar en los Estados miembros.

4.2.3. El desarrollo de la silvicultura y de las pequeñas empresas artesanales podría permitir la creación de empleo en las áreas rurales, lo que es un aspecto de vital importancia. Una posible solución sería la aplicación de un modelo de acción que prevea el desarrollo de redes según el modelo desarrollado en el norte de Italia. Sin embargo, la adopción de nuevos modelos de acción requiere, a su vez, un alto nivel de formación e información, así como la creación de nuevos mercados para estos productos. La UE podría financiar las medidas de formación e información, pero no directamente, sino mediante la creación de las condiciones favorables para poder actuar, es decir, a través del saber hacer y un mercado adecuado.

4.2.4. El sector de la energía constituye, con la industria de transformación de la madera, un mercado

para estos recursos naturales renovables. El principal problema del mercado de la madera de numerosos Estados miembros es la insuficiente demanda de leña menuda, que podría encontrar un mercado en el sector energético como fuente de energía que aún debe desarrollarse. Esta fuente de energía renovable permitiría sustituir el uso de combustibles fósiles no renovables que a menudo se importan de terceros países. La madera, una fuente de energía no contaminante, podría contribuir a mejorar el grado de autoabastecimiento energético de la UE. Por las mismas razones también debería apoyarse el desarrollo de la utilización de madera y de papel usado con fines energéticos.

4.2.5. Las fibras, recicladas o no, constituyen un recurso renovable muy valioso cuya utilización debería fomentarse. El consumo de las fibras recicladas podría mejorarse mediante la construcción de incineradores de papel usado. Por otro lado, no deberían interponerse barreras legislativas a las inversiones respetuosas con el medio ambiente. La fibra de madera no puede reciclarse indefinidamente, ya que en la elaboración de papel siempre es necesaria una parte de fibras nuevas. El papel usado, no apto para el reciclaje, podría ser aprovechado sobre todo para la producción de energía. Desde una perspectiva medioambiental carece de importancia que las fibras de recuperación se destinen a la elaboración de papel o a la producción de energía, siempre y cuando sean destinadas a una utilización óptima y correcta. Lo decisivo es que se reutilice la fibra de recuperación y no se destine a los vertederos.

4.2.6. Los productos derivados de los bosques no suelen ser contaminantes y podrían sustituir una gran parte de los productos elaborados con materias primas no renovables, especialmente en el ramo de la construcción, la fabricación de muebles y la industria del embalaje. El consumidor contribuiría a la mejora de la calidad de su entorno natural y a un uso más eficiente de los recursos europeos, modificando sus hábitos al utilizar preferentemente estos productos. La compra de productos no contaminantes podría contribuir a resolver el mayor problema de Europa, el desempleo. La UE debería elaborar una estrategia a largo plazo que permita crear las condiciones necesarias, a fin de que se utilicen materias primas renovables en sustitución de las no renovables y, por otra parte, debería comprometerse a derogar aquellas disposiciones legales que limiten, por ejemplo, la utilización de madera en la construcción y en la producción de energía.

4.2.7. El crecimiento de las reservas forestales de Europa tiene numerosas repercusiones sobre el medio ambiente. Los bosques son una reserva importante de materia orgánica, que contribuye ampliamente a la asimilación del dióxido de carbono emitido por la combustión de energías fósiles y al equilibrio de la tasa de carbono en toda Europa. Por otro lado, los bosques contribuyen a aumentar el conjunto de la biodiversidad y su crecimiento supone tanto el aumento del volumen de tala como de las zonas recreativas y de protección.

## 5. Medios actuales a disposición del sector forestal de la UE

### 5.1. Instrumentos en materia de política forestal y medioambiental en los diferentes Estados miembros de la UE

5.1.1. Los órganos de decisión de la UE disponen de diferentes instrumentos políticos para alcanzar los objetivos de la política forestal. Estos objetivos han sido definidos según cuatro directrices:

1. la identificación de los órganos de decisión (los actores políticos),
2. la definición de los objetivos políticos,
3. la distinción entre objetivos e instrumentos políticos, y
4. la aplicación de la política.

5.1.2. Los actores políticos son los representantes de las diversas administraciones públicas y de los grupos de interés. Los diferentes grupos de interés del sector forestal y los partidos políticos participan también en el proceso de toma de decisiones. La elaboración de una política forestal se basa en la definición de objetivos y debe tener en cuenta intereses frecuentemente opuestos. ¿Cómo han de ser explotados y desarrollados los recursos forestales? La labor de la gestión forestal requiere planificación y control debido al lento crecimiento de los árboles en muchas zonas de Europa, dado que las medidas que se adopten hoy condicionarán también el futuro. Los instrumentos tradicionales para alcanzar los objetivos de la política forestal son sobre todo la legislación y otras normas, los medios institucionales, las políticas fiscales y de subvenciones, la investigación, la formación y los servicios de asesoramiento.

5.1.3. La política forestal de los Estados miembros se ha centrado hasta los años 70 en el incremento de la producción de madera y en el desarrollo de la industria de la madera. Se ha tratado de conservar y aumentar las reservas forestales mediante ciertas medidas legislativas obligando, por ejemplo, a los propietarios forestales a repoblar las superficies taladas. En numerosos países, sobre todo en Francia, Irlanda y el Reino Unido, se fomenta la repoblación de grandes superficies mediante una política de subvenciones, a fin de mejorar el autoabastecimiento en madera como materia prima. En la mayoría de Estados miembros de la UE se apoyan determinadas medidas como la mejora de la gestión forestal, la repoblación, la construcción de caminos forestales y la creación de nuevas superficies arboladas.

5.1.4. La fragmentación de la propiedad forestal es una de las características de los Estados miembros. En algunos Estados miembros se trata de incentivar la asociación de los pequeños propietarios, para poder llevar a cabo una política forestal más eficaz. En los países nórdicos estas asociaciones ya existen desde hace decenios. Esta forma de cooperación permite la aplicación de una gestión forestal sostenible.

5.1.5. El objetivo de la política forestal es poder alcanzar un objetivo bien determinado como, por ejemplo, que la gestión y tala corran a cargo de los propietarios. Los propietarios privados de bosques son, por tanto, los destinatarios principales de las medidas nacionales. En algunos países las medidas se centran en la formación y el asesoramiento, ya que es sabido que las medidas no vinculantes son la mejor forma de poder influir en los propietarios forestales.

5.1.6. En las disposiciones legales y reglamentos administrativos se recogen las distintas formas de explotación del bosque. Pero hasta los años 80 no se han tomado medidas concretas para promover otras formas de explotación forestal distintas de la producción de madera. Sin embargo, la integración de la política medioambiental ha planteado algún problema de adaptación a los propietarios forestales, ya que deben habituarse a que las autoridades competentes en las cuestiones de medio ambiente y protección del paisaje puedan influir en las decisiones que afecten a los bosques. Por otro lado, la función recreativa de los bosques constituye desde hace tiempo un importante aspecto de ciertas políticas nacionales, sobre todo en los Países Bajos, sin duda debido a su alta densidad demográfica.

5.1.7. Los acuerdos internacionales de la CNUMAD (1992) y las resoluciones de la Conferencia de Helsinki han contribuido a que en los años 90 se tengan en cuenta en la política forestal tanto la conservación del medio ambiente como la diversidad biológica, sin limitarse, como antes, a los aspectos exclusivamente económicos. La política forestal, originariamente una política económica nacional, adquiere cada vez más una dimensión internacional y medioambiental.

5.1.8. La Directiva Habitat y el plan Natura 2000, basado en esta misma directiva, constituyen unos de los principales instrumentos comunitarios para la protección de la biodiversidad. El informe de seguimiento del Quinto programa de acción sobre el medio ambiente considera también que la elaboración de un plan en esta materia es un instrumento importante de protección del medio ambiente. Los Estados miembros ya están aplicando esta directiva. Actualmente se está haciendo la elección y el inventario de las regiones que deban ser incluidas en el plan Natura 2000. Teniendo en cuenta que en numerosos Estados miembros el bosque constituye un elemento esencial de los planes relativos al medio ambiente y a la ordenación del territorio, el plan Natura 2000 deberá concederle la importancia debida al sector forestal. En los diferentes Estados miembros, la realización de este plan ha ocasionado algunos problemas en la medida en que los propietarios de bienes raíces han constatado que no se ha tenido suficientemente en cuenta su opinión en las decisiones relativas a las regiones en cuestión. Las decisiones en materia de protección también deberían tomarse a nivel nacional y tener en cuenta la opinión de las personas afectadas.

## 5.2. El marco jurídico

5.2.1. En la Conferencia sobre gestión forestal celebrada en Bruselas los días 9 a 11 de junio de 1959, convocada por la Comisión, se presentaron ya las líneas generales de una posible intervención de la Comunidad en materia de política forestal. Éstas definen aún hoy,

cual hilo conductor, los documentos internacionales de debate y los planteamientos de estrategias. Se trata, sobre todo, de la conservación cualitativa y cuantitativa de los bosques, de la coordinación de la información, investigación y formación, así como de la comercialización de la madera y del fomento de las estructuras empresariales.

5.2.2. No obstante, la aplicación de estas directrices en el marco de una política forestal coherente de la Comunidad choca diametralmente con algunas cuestiones jurídicas.

5.2.2.1. El Tratado constitutivo de la Comunidad no prevé esta política. Los artículos 2 y 3 (función y fines de la CE) no confieren competencia alguna. Es inadmisibles que de las funciones se deduzcan lógicamente las competencias, ya que se lesionaría el principio del limitado poder de acción recogido en los artículos 189 y 235 del Tratado constitutivo de la CE.

5.2.2.2. En este contexto puede resultar importante la interrelación material existente que, en el caso de los bosques privados es también a menudo comercial, entre la agricultura y la gestión de los bosques, es decir, que la Comunidad también podrá ser competente cuando una materia, como pueda ser la agricultura en la que existe una competencia expresa, no pueda ser regulada sin que, al mismo tiempo, se regule otra materia que no haya sido incluida expresamente como pueda ser en este caso la gestión forestal (implied powers). La justificación de la intervención no se basa en este caso, como en el artículo 235, en los objetivos, sino en competencias existentes y recogidas de forma contractual.

5.2.3. El artículo 43 del Tratado CE (líneas directrices de una política agrícola común) no prevé la posibilidad de llevar a cabo una política forestal global común. Dado que el artículo 38 (mercado común) no menciona la gestión de los bosques, queda excluida una interpretación extensiva del artículo 43. A menudo se argumenta que la madera también deberá formar parte de los productos de la tierra a que hace referencia dicho artículo. Aunque esta suposición es correcta, el Anexo II de los Tratados de Roma no lo confirma, dado que en éste no se incluye la madera.

5.2.4. Sin embargo, sí es posible adoptar medidas selectivas basadas exclusivamente en el artículo 43, como muestran los siguientes ejemplos: Reglamento (CEE) nº 269/79 (Fomento de las medidas forestales en determinadas áreas mediterráneas), Reglamento (CEE) nº 2328/91 (Ayudas estructurales para medidas forestales) o el amplio Reglamento (CEE) nº 2080/92 que incluye un régimen de ayudas para la forestación de las explotaciones agrarias.

5.2.5. Una vez introducido el artículo 130 S en relación con el artículo 130 R (objetivos en el ámbito del medio ambiente) resultó innecesaria la obligatoria remisión a los artículos 235 y 43 para algunos Reglamentos. Los Reglamentos (CEE) nºs 3528/86 y 3529/86 sobre protección de los bosques contra la contaminación atmosférica y los incendios tienen tan sólo una vaga relación con la política agrícola común. Es la política medioambiental común la que ofrece, actualmente, el marco jurídico adecuado para los ámbitos de política forestal, como muestran las correspondientes disposiciones de modificación (p. ej. 1613/89 y 1614/89).

### 5.3. *El Programa de Acción Forestal de la Comunidad*

5.3.1. En 1988 se propuso el Programa de Acción Forestal de la Comunidad (PAF) y el Consejo lo aceptó en 1989. En 1992 se mejoró y prorrogó. El programa engloba en un marco coherente las distintas acciones forestales llevadas a cabo desde 1979.

5.3.2. El PAF regula esencialmente cinco ámbitos de intervención:

1. Forestación de las superficies agrarias.
2. Desarrollo y aprovechamiento de los bosques en zonas rurales.
3. Fomento del producto «agrícola» corcho.
4. Protección de los bosques contra la contaminación atmosférica y los incendios.
5. Asesoramiento, información y comunicación (medidas de acompañamiento).
6. **Necesidad de desarrollar políticas forestales nacionales y una estrategia forestal comunitaria**

6.0.1. La UE necesita una estrategia forestal, que englobe toda una serie de acciones comunitarias y que garantice una explotación y gestión sostenibles de los recursos forestales renovables, desde un punto de vista económico, ecológico y social.

#### 6.1. *Cómo conciliar la gestión del ecosistema forestal, del medio ambiente y de la producción maderera*

6.1.1. La gestión de los bosques depende de que la estrategia forestal de la UE sea suficientemente eficaz y contribuya al bienestar general de la Unión. Debido al carácter multifuncional del ecosistema forestal ha resultado difícil elaborar una estrategia común, que pueda englobar la producción de madera y de productos del bosque (resina, corcho, etc.), actividades vinculadas al medio ambiente o la función recreativa de los bosques. Las distintas actividades vinculadas al sector forestal requieren unas estrategias propias a condición de que éstas estén armonizadas y equilibradas entre sí. La producción de madera, función económica principal de los bosques, debería regirse sobre todo por las leyes del mercado. Hay que tener en cuenta que cada país explota sus bosques según su propia cultura y evolución social y que las prioridades establecidas en este sector varían de un país a otro; por todo ello es natural que cada Estado miembro pueda elaborar su propia política forestal nacional según sus propias necesidades.

6.1.2. La conservación y el aprovechamiento de los bosques de los Estados miembros han sido controlados desde hace mucho tiempo por los medios de política forestal tradicionales, cuyo objetivo es aumentar y

conservar el patrimonio forestal para las generaciones futuras. El concepto de una gestión forestal sostenible es ya parte integrante de la gestión forestal europea. Si, por un lado, la política ha permitido crear las condiciones necesarias para la conservación y el aprovechamiento de los bosques, se puede observar, por otro, que ha sido la ley de la oferta y la demanda, dentro de los límites impuestos por la política, la que ha regido la producción de madera. Además de la producción de madera y de las otras formas de explotación económica forestal, existen ciertas actividades forestales que no pueden medirse en términos de mercado, como puede ser el papel que desempeñan los bosques en el ciclo del carbono o en la emisión de oxígeno. Estas funciones múltiples y vitales, pero no económicas, son un elemento crucial de la dimensión medioambiental de los bosques y, por consiguiente, también de la política medioambiental. No existe ningún mercado para estas actividades que son competencia de la política forestal y medioambiental.

6.1.3. Las auditorías forestales ilustran perfectamente la forma en que, mediante las leyes del mercado, se intenta intervenir en la conservación y el aprovechamiento de los bosques, para que se tenga más en cuenta la función no económica de los bosques. Debido a la creciente cooperación internacional en materia forestal y medioambiental y a la internacionalización de la economía, son cada vez más los agentes que intervienen en el proceso de toma de decisiones sobre temas forestales. Esta multiplicación de actores puede conllevar el riesgo de que se limite innecesariamente el aprovechamiento económico de los bosques.

6.1.4. Las experiencias de numerosos Estados miembros han demostrado que la producción rentable de madera y la conservación del ecosistema forestal son perfectamente compatibles. La producción de madera contribuye a otras funciones del bosque y constituye en sí misma una base económica. El principio de «use it — or lose it» ilustra perfectamente esta situación.

6.1.5. En Europa, las propiedades forestales cubren amplias superficies, sobre todo las propiedades del Estado, de otros organismos públicos y de grandes empresas, mientras que la extensión de las explotaciones forestales privadas de carácter familiar es mucho más reducida. La fragmentación de las explotaciones forestales europeas —en términos de propietarios y agentes que intervienen en el proceso de toma de decisiones— ha permitido que se garantice el respeto del ecosistema forestal con sus particularidades en las medidas aplicadas en este ámbito. Para millones de pequeños propietarios forestales el bosque no es sólo una fuente de trabajo y de ingresos, sino también una riqueza natural y un paisaje cultural que deben conservar para las generaciones futuras. Por ello debería mantenerse el derecho de los propietarios a tomar sus propias decisiones en temas relacionados con su propiedad. En este sentido hay que determinar qué territorios deben quedar excluidos de toda explotación económica. En muchos casos basta aplicar una gestión más respetuosa con el medio ambiente para preservar la biodiversidad y el medio ambiente.

#### 6.2. *La producción de madera debe basarse en el mercado*

6.2.1. La industria forestal y de la madera ha sido siempre un sector no reglamentado de la economía,

teniendo como consecuencia una producción rentable. Ésta podría ser mejorada, sin embargo, si se sometiese a las leyes de un mercado de la madera. La ley de la oferta y la demanda debe determinar el precio de la madera bruta. Uno de los objetivos primordiales de la integración económica europea es la creación de un mercado interior competitivo, que no podrá existir si se distorsiona la competencia en el mercado de la madera.

6.2.2. Las orientaciones de la UE en relación con los bosques deberían englobar la creación de un marco favorable para la iniciativa empresarial en el sector forestal. Hay que crear las condiciones para la gestión forestal y la industria de la madera que, una vez establecidas, permitan el desarrollo de una demanda suficiente de madera bruta. El precio resultante tendrá también un nivel satisfactorio. Una demanda suficiente permite una gestión óptima de los recursos forestales y constituye una base sólida para la rentabilidad de la industria de la madera pero, al mismo tiempo, habrá que tener en cuenta las necesidades sociales vinculadas a los bosques.

6.2.3. En este sentido resulta especialmente importante que las medidas legislativas o de cualquier otro tipo no limiten inútilmente las actividades del sector forestal. Así, los reglamentos que regulan el reciclaje de papel usado y la utilización de fibras recicladas no deben tener ninguna incidencia sobre la demanda de fibras no recicladas. La UE debería fomentar, por el contrario, la demanda y utilización de productos forestales derivados de materias primas renovables.

### 6.3. *La explotación forestal como reserva de recursos naturales renovables es sostenible desde el punto de vista ecológico*

6.3.1. La estrategia forestal de la UE debería fomentar un aprovechamiento eficiente de los propios recursos naturales renovables, es decir, del bosque de la UE. La mejora de las condiciones económicas de la producción del sector forestal podría contribuir a la generación de nuevos empleos y al bienestar económico. Desde un punto de vista ecológico, los productos derivados de la madera y los demás productos del bosque (como la resina y el corcho) son de calidad muy superior a los productos fabricados con materias primas no renovables. El incremento del aprovechamiento de la madera permitiría mejorar las condiciones económicas del sector forestal basado en la explotación de las materias primas renovables. La UE debería crear las condiciones necesarias para el uso creciente de productos derivados de la madera frente a los productos de materias primas no renovables, sobre todo en los sectores de embalaje, construcción y producción de energía. Un mayor aprovechamiento de la leña menuda, de los productos derivados de aserraderos (virutas, serrín) y del papel usado para la producción de energía permitiría sustituir los combustibles fósiles por recursos naturales renovables. Comparados con los combustibles fósiles, los combustibles derivados de la madera presentan la ventaja de no aumentar el volumen neto de dióxido de carbono en la atmósfera.

6.3.2. El crecimiento del volumen forestal en Europa es sensiblemente superior a su tala, por lo que queda sin explotar una gran parte de este considerable potencial. Los Estados miembros siguen importando de terceros países grandes cantidades de unos productos que también podrían producir ellos mismos. Por otra parte, los Estados miembros podrían aumentar sus exportaciones de productos derivados de la madera. Con una explotación más eficaz de sus recursos forestales la UE podría incrementar aún más el valor añadido anual de la producción del sector forestal (más de 140 000 millones de ecus), así como el número de puestos de trabajo en el sector (más de 4 millones de empleos).

6.3.3. Dada la estructuración de los bosques de la UE, fragmentada la propiedad entre unos 12 millones de propietarios forestales privados, el aprovechamiento más eficiente de las reservas forestales reportaría beneficios a amplios sectores de la población. La explotación de todos los recursos del sector forestal es vital para la preservación de la vida rural activa.

### 6.4. *El principio de subsidiariedad debe aplicarse a la estrategia forestal de la UE*

6.4.1. Los bosques de los Estados miembros, las prioridades concedidas a las distintas formas de explotación de los bosques, la evolución histórica y social del aprovechamiento de los bosques y la importancia del sector forestal en la economía nacional son muy diferentes de un país a otro. El respeto de esta diversidad y de las diferencias existentes, así como la coordinación de las políticas forestales nacionales, garantiza el respeto absoluto del principio de subsidiariedad.

6.4.2. En lo que concierne al sector forestal debería respetarse ante todo el principio de subsidiariedad, dado que las políticas forestales nacionales son más eficaces que una política centralizada, en la medida en que aquéllas tienen más en cuenta las particularidades y necesidades locales. La UE sólo deberá tomar decisiones en el sector forestal cuando ello genere un valor añadido.

6.4.3. Los bosques de los Estados miembros de la UE son tan distintos desde el punto de vista biológico y ecológico que no cabe pensar en un programa detallado de gestión forestal común. Ahora bien, es posible definir unos principios generales comunes para toda la Comunidad, como pueda ser el de una gestión forestal sostenible. Por lo que respecta a la producción de madera, este principio ya se considera primordial desde hace tiempo en toda Europa, sin que haya sido fruto de un acuerdo comunitario. No obstante, la UE debería establecer este tipo de principios generales para poder promoverlos en el marco de una política forestal internacional. Tanto la gestión como la explotación forestal en la UE deberán ser sostenibles desde un punto de vista económico, ecológico y social.

6.4.4. En determinados casos, los instrumentos de política forestal y las subvenciones públicas son más eficaces a nivel nacional. Así, los recursos limitados serán mejor explotados porque los Estados miembros



conocen mejor sus propias necesidades fundamentales. Cada Estado miembro debería asumir la financiación de las subvenciones destinadas a su propia política forestal. Sin embargo, la UE financiará aquellas acciones en las que decida participar.

6.4.5. A fin de fomentar y desarrollar la estrategia forestal de la UE, se debería hacer un análisis profundo sobre la eficacia de las medidas actuales que afecten al sector forestal, especialmente de las ayudas financieras de la UE. Dado que muchas medidas comunitarias son el fruto de otros sectores políticos que el estrictamente forestal, habrá que analizar en primer lugar las repercusiones de éstas sobre la gestión y explotación forestal. También convendría estudiar los medios disponibles para llevar a cabo una política de subvenciones más eficaz.

6.4.6. Habría que ver asimismo si no sería más rentable a largo plazo desarrollar los recursos de la UE para facilitar la venta de la madera, incluyendo el aprovechamiento energético, en lugar de recurrir a ayudas directas. Los recursos financieros de la UE deberían destinarse sobre todo a la investigación, formación, información y servicios de asesoría y asistencia en las zonas rurales, lo que permitiría mejorar las condiciones del sector forestal a largo plazo. Las ayudas forestales comunitarias deberían concederse a la mejora de la calidad de los bosques, la lucha contra la erosión, la protección de las capas freáticas, la protección contra daños provocados por tormentas o la repoblación forestal de superficies quemadas. La financiación prevista en el marco de la política estructural y regional de la Unión debería contribuir de forma más amplia a configurar una economía forestal y una industria rentables y respetuosas con el medio ambiente.

#### 6.5. *Hay que desarrollar la estrategia forestal actual de la UE*

##### 6.5.1. El papel actual de la UE en el sector forestal

6.5.1.1. La UE ha elaborado ya un gran número de medidas y reglamentos con repercusiones directas o indirectas sobre el sector forestal. La elaboración y aplicación de los reglamentos comunitarios más importantes en materia de economía forestal se distribuye entre varias DG de la Comisión, lo que dificulta en cierta medida la coherencia a la hora de tener en cuenta los objetivos de política forestal. El Comité confía en que las diferentes DG de la Comisión coordinen mejor las labores de preparación de las cuestiones relacionadas con el sector forestal.

##### 6.5.2. Los intereses del sector forestal deben tenerse en cuenta en el proceso de toma de decisiones de la UE

6.5.2.1. Las decisiones tomadas en otros sectores pueden perjudicar indirectamente la gestión forestal si

no respetan debidamente las particularidades del sector forestal. Los intereses del sector forestal no han sido objeto de suficiente atención en las decisiones internas de la UE, dado que ésta no dispone ni de una política forestal ni de recursos suficientes.

6.5.2.2. Una de las razones fundamentales de la falta de desarrollo de una estrategia forestal comunitaria es la poca importancia que tenía este sector antes de la adhesión de los nuevos Estados miembros, es decir, Suecia, Finlandia y Austria. Hoy la situación se ha modificado sustancialmente y en adelante los intereses del sector forestal deberían tener más peso en el proceso de toma de decisiones de la UE.

6.5.2.3. La estrategia forestal de la UE debería velar por que los diferentes intereses del sector forestal y de la madera se tengan en cuenta en las otras políticas comunitarias, como la política regional, social, agraria, comercial, de competencia y medio ambiente. La Comisión debería llevar a cabo una coordinación más eficaz entre las diferentes DG de las políticas sectoriales comunitarias vinculadas al sector forestal. Para tener en cuenta los intereses del sector forestal a nivel comunitario será necesario que las autoridades competentes en la DG III y DG VI, así como el Comité Permanente de la DG VI, sean suficientemente eficaces y activas. Además, habría que ampliar la actividad de este Comité Permanente y reforzar su posición. Por otro lado, sería conveniente constituir un comité consultivo compuesto, sobre todo, por representantes de la economía y la industria forestal responsables de la gestión y explotación sostenible de los bosques pero también por otros grupos interesados.

6.5.2.4. Como quiera que la gestión forestal no figura en los Tratados de Roma, la madera bruta no se incluyó en la lista de productos objeto de la PAC. La producción de madera ha sido tradicionalmente un sector no reglamentado de la economía que depende fuertemente de la industria de la madera y su demanda. Es cierto que tanto la gestión de los bosques como la industria de la madera han desempeñado siempre un papel importante en la conservación de la vida rural activa. En muchos países, la silvicultura aporta una significativa contribución a la renta agraria.

##### 6.5.3. Una política comunitaria que aporte valor añadido a las acciones

6.5.3.1. La UE necesita que, en el sector forestal se emprenda una acción común cuando ésta pueda aportar algún valor añadido. Se trata principalmente de tener en cuenta las condiciones del sector forestal, especialmente en la política regional, social, agraria, comercial, de competencia y de medio ambiente y, por consiguiente, también la política forestal internacional. A fin de mejorar las condiciones del sector forestal, la UE debería aportar importantes mejoras en los ámbitos de la información, investigación y formación, así como desa-



rollar el aprovechamiento energético de la madera y del papel usado, promover una política racional del reciclaje del papel y animar a los consumidores a adquirir productos forestales derivados de materias primas no contaminantes y renovables.

6.5.3.2. Un aspecto central de la estrategia forestal es su dimensión internacional. En efecto, a nivel internacional, la política forestal común podría tener repercusiones más importantes que las de una acción individual a nivel nacional. Los Estados miembros deberían definir en primer lugar los objetivos comunes de la política forestal internacional, para poder desarrollarlos en foros sobre dicha política. La UE puede contribuir a la elaboración de acuerdos internacionales en materia forestal, así como participar en la elaboración de las resoluciones finales de la Conferencia de Río y la Conferencia Ministerial de Helsinki. En las cuestiones relativas a la política forestal internacional, se podrían fijar a nivel de la UE unas líneas comunes de acción válidas para las políticas forestales nacionales.

6.5.3.3. La UE debería ayudar a los países en vías de desarrollo a luchar contra la destrucción de sus bosques y a la investigación en la materia.

6.5.3.4. La UE debería tener en cuenta las fronteras de los Estados en la lucha contra la contaminación atmosférica transfronteriza. El sector forestal ha de respetar en sus decisiones los criterios medioambientales relacionados con los bosques. La protección de la diversidad biológica del ecosistema forestal, la gestión de los cambios climáticos, la lucha contra la contaminación atmosférica y los daños causados a los bosques y la lucha contra la acidificación del ecosistema forestal y contra los incendios forestales sólo será posible gracias a la cooperación a nivel nacional y comunitario en materia forestal y medioambiental. Es la UE la que debería armonizar la terminología relativa a la protección de los bosques, si bien los objetivos concretos deberán fijarlos los Estados mismos.

6.5.3.5. La UE también puede contribuir a la elaboración de un sistema de auditoría forestal reconocido internacionalmente y basado en la decisión voluntaria. Este sistema podría desarrollarse en el marco de acuerdos internacionales en materia forestal o en el marco de las acciones de la UE. Este sistema deberá tener muy en cuenta las particularidades ecológicas, biológicas y socioeconómicas de cada país. Por su parte, la UE debería tender a un reconocimiento medioambiental de los bosques basado en el principio de la decisión voluntaria, sin que ello signifique una distorsión de la competencia. La labor de auditoría forestal debería coordinarse, ya que en estos momentos son varias las direcciones generales de la Comisión competentes en la materia. Esta auditoría deberá tener también en cuenta que la mayoría de las superficies forestales son de propiedad privada. Las auditorías constituyen tan sólo uno de los muchos instrumentos necesarios para una gestión forestal sostenible.

## 7. Síntesis de las conclusiones

### 7.1. *Objetivo principal de la estrategia forestal de la UE*

Teniendo en cuenta que el sector forestal desempeña un papel significativo en la generación de empleo y es además una fuente de bienestar económico para la UE, el objetivo principal de la estrategia forestal de la UE debería ser el fomento de la explotación forestal. Así se podría garantizar e incluso incrementar los puestos de trabajo en las regiones más débiles desde un punto de vista estructural, a pesar de la pérdida de empleos que implica el desarrollo tecnológico. Los bosques desempeñan múltiples funciones que deberían integrarse dada la compatibilidad entre los objetivos de orden económico y las otras formas de explotación de los bosques. La gestión y explotación forestal deben ser sostenibles desde un punto de vista económico, social y ecológico.

### 7.2. *Respeto del principio de subsidiariedad: prioridad de las políticas forestales nacionales*

Dado que en los Estados miembros de la UE los bosques desempeñan una función ecológica y socioeconómica muy diferente, también varían considerablemente los objetivos de las políticas forestales. Por otra parte, el principio de subsidiariedad debería ser considerado como una prioridad en materia forestal, con el objetivo de preservar la eficacia de las políticas forestales nacionales.

### 7.3. *La importancia del sector forestal en la creación de empleo*

En la UE, alrededor de 4 millones de personas trabajan directamente en la industria forestal. La economía forestal constituye también una fuente importante de empleo, tanto en el ámbito de la gestión forestal y de la producción forestal (resina, corcho), como en los ámbitos conexos, como pueden ser el ocio y el turismo. Las posibilidades de empleos indirectamente vinculados al sector forestal son considerables. El desarrollo de este sector tendrá consecuencias considerables sobre el mantenimiento de empleo en las zonas rurales, por lo que debería mantenerse de forma consecuente.

### 7.4. *Fomento del aprovechamiento económico de los bosques*

La estrategia forestal de la UE debería crear las condiciones necesarias para una economía forestal rentable y respetuosa con el medio ambiente, así como mejorar las estructuras rurales y la situación económica de la industria forestal. También hay que garantizar la protección social de las personas que dependen económicamente del medio forestal o de las actividades vinculadas al mismo. La explotación de los bosques debería basarse en la economía de mercado y en regulaciones que tengan en cuenta los principios que rigen la política de competencia de la UE.

### 7.5. Creación de las condiciones del sector forestal

La UE debería ante todo garantizar las condiciones de la economía forestal, seguir estrategias forestales coordinadas en función de las necesidades y dejar a cargo de los Estados miembros la normativa detallada de conformidad con el principio de subsidiariedad. Las disposiciones legales de la UE no deberán limitar inútilmente la explotación sostenible de los bosques, sino, al contrario, fomentarla. Las medidas de financiación de la UE deberían centrarse en la protección de los bosques y la asistencia a las zonas rurales, así como en la investigación, formación, información y servicios de asesoría.

### 7.6. Utilización prioritaria de recursos naturales renovables

Los productos forestales constituyen un recurso natural renovable no contaminante, así como una fuente de energía, y la UE debería fomentar su utilización.

### 7.7. Respeto de los intereses del sector forestal en las decisiones de la UE

Son muchas las decisiones de la UE que influyen directa o indirectamente en las condiciones del sector forestal. El respeto de los intereses del sector forestal exige que las decisiones tengan en cuenta las posibles repercusiones en el sector. Debería reforzarse la coordinación en las cuestiones forestales.

### 7.8. Valor añadido de una acción común de la UE

La transferencia de las decisiones en materia de política forestal a la UE podría aportar un valor añadido al sector, en particular en materia de política forestal internacional y de política comercial, de protección de los bosques contra diversos daños y de asistencia a las zonas rurales, así como de investigación, formación, información y servicios de asesoría.

Bruselas, el 24 de abril de 1997.

*El Presidente*  
*del Comité Económico y Social*  
Tom JENKINS

---