

Edición
en lengua española

Comunicaciones e informaciones

<u>Número de información</u>	Sumario	Página
	I <i>Comunicaciones</i>	
	
	II <i>Actos jurídicos preparatorios</i>	
	Comité Económico y Social	
	Sesión de octubre de 1997	
97/C 355/01	Dictamen del Comité Económico y Social sobre la «Propuesta de Directiva del Consejo relativa a la reducción del contenido de azufre de determinados combustibles líquidos y por la que se modifica la Directiva 93/12/CEE»	1
97/C 355/02	Dictamen del Comité Económico y Social sobre la «Propuesta de Directiva del Consejo relativa al vertido de residuos»	4
97/C 355/03	Dictamen del Comité Económico y Social sobre la «Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social y al Comité de las Regiones — Plan de Acción de la UE: Las comunicaciones por satélite en la sociedad de la información»	8
97/C 355/04	Dictamen del Comité Económico y Social sobre la «Comunicación de la Comisión sobre “La cohesión y la sociedad de la información”»	12
97/C 355/05	Dictamen del Comité Económico y Social sobre el tema «Desarrollo sostenible en materia de construcción y vivienda en Europa»	16
97/C 355/06	Dictamen del Comité Económico y Social sobre «El papel de los interlocutores económicos y sociales en las regiones fronterizas y del programa INTERREG y de la red EURES»	21

ES

Precio: 19,50 ecus

(continúa al dorso)

97/C 355/07	Dictamen del Comité Económico y Social sobre la «Propuesta de Decisión del Consejo por la que se establece un procedimiento de consulta en lo que se refiere a las relaciones entre los Estados miembros y terceros países en el sector de los transportes marítimos así como a las acciones relativas a dicho sector en el seno de las organizaciones internacionales y un procedimiento de autorización para acuerdos relativos al transporte marítimo»	25
97/C 355/08	Dictamen del Comité Económico y Social sobre el tema «El impacto sobre las PYME de la disminución continua y generalizada de los fondos asignados a la IDT en la UE (a nivel comunitario y de los Estados miembros)»	31
97/C 355/09	Dictamen del Comité Económico y Social sobre: — el «Documento de trabajo de la Comisión “Hacia el V Programa Marco: objetivos científicos y tecnológicos”», — la «Propuesta de Decisión del Parlamento Europeo y del Consejo relativa al Quinto Programa Marco de la Comunidad Europea para acciones de investigación, desarrollo tecnológico y demostración (1998-2002)», y — la «Propuesta de Decisión del Consejo relativa al Quinto Programa Marco de la Comunidad Europea de la Energía Atómica (EURATOM) para acciones de investigación y de enseñanza (1998-2002)»	38
97/C 355/10	Dictamen del Comité Económico y Social sobre el tema «Balance y perspectivas del trabajo estacional y movimientos migratorios en el espacio rural»	51
97/C 355/11	Dictamen del Comité Económico y Social sobre la «Propuesta de Reglamento (CE) del Consejo que modifica el Reglamento (CEE) nº 822/87 por el que se establece la organización común del mercado vitivinícola»	60
97/C 355/12	Dictamen del Comité Económico y Social sobre la «Propuesta de Decisión del Parlamento Europeo y del Consejo relativa a los laboratorios de referencia para el control de las contaminaciones bacteriológicas y virales de los moluscos bivalvos»	63
97/C 355/13	Dictamen del Comité Económico y Social relativo al «Consejo Europeo sobre el empleo»	64
97/C 355/14	Dictamen del Comité Económico y Social sobre la «Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo “Un plan de acción para el tránsito en Europa — Una nueva política aduanera”»	72
97/C 355/15	Dictamen del Comité Económico y Social sobre la «Comunicación de la Comisión “Impuestos y gravámenes ambientales en el Mercado Único”»	79
97/C 355/16	Dictamen del Comité Económico y Social sobre la «Propuesta de Directiva del Consejo por la que se establece un marco comunitario de actuación en el ámbito de la política de aguas»	83

II

(Actos jurídicos preparatorios)

COMITÉ ECONÓMICO Y SOCIAL

Dictamen del Comité Económico y Social sobre la «Propuesta de Directiva del Consejo relativa a la reducción del contenido de azufre de determinados combustibles líquidos y por la que se modifica la Directiva 93/12/CEE»⁽¹⁾

(97/C 355/01)

El 10 de junio de 1997, de conformidad con el artículo 130 S del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea, el Consejo decidió consultar al Comité Económico y Social sobre la propuesta mencionada.

La Sección de Medio Ambiente, Sanidad y Consumo, encargada de preparar los trabajos en este asunto, aprobó su dictamen el 15 de julio de 1997 (Ponente: Sr. Gafo Fernández).

En su 348º Pleno (sesión del 1 de octubre de 1997), el Comité Económico y Social ha aprobado por mayoría, con 2 abstenciones el presente Dictamen.

1. Introducción

1.1. La presente Directiva tiene el objetivo de contribuir a la mejora del medio ambiente en la Comunidad, mediante la reducción de las emisiones de SO₂ que actúan como precursoras de las lluvias ácidas y que inciden sobre la calidad del aire en numerosas regiones de la Unión Europea.

1.2. La base jurídica finalmente elegida para esta Directiva es la del Artículo 130 S, aunque en los considerandos a la misma se cita también el Artículo 130 T (mantenimiento de un nivel de protección más elevado en algún Estado miembro) y 129 A (protección de la salud).

1.3. Con anterioridad a esta propuesta, la Unión Europea ya había adoptado determinadas acciones en la materia. Concretamente la Directiva 93/12/CEE⁽²⁾, sobre el contenido de azufre de los gasóleos, la Directiva 88/609/CEE⁽³⁾, sobre emisiones a la atmósfera provenientes de grandes instalaciones de combustión y firmado el Segundo Protocolo CEPE-ONU, sobre la contaminación atmosférica transfronteriza a larga distancia

(CLRTAP), relativo a una nueva reducción de las emisiones de azufre. Estas acciones han supuesto compromisos a largo plazo de los Estados miembros y de la industria de los mismos, que ahora se tratan de integrar y completar con la actual propuesta de Directiva.

1.4. Para alcanzar estos objetivos, la propuesta de Directiva propone una reducción sustancial del contenido en azufre de los combustibles estableciendo un período transitorio de aplicación que termina el 1º de enero de 1999 para el gasóleo y el 1º de enero del año 2000 para el fuelóleo. Esta reducción del contenido de azufre, según los estudios preparatorios de la Directiva, no será homogénea por países pudiendo ser más onerosa para determinados Estados miembros, especialmente los del sur de la Unión Europea.

1.5. Según los datos estadísticos disponibles, las emisiones totales de SO₂ de la UE-15 eran en 1993 de 15,35 millones de toneladas/año, de las que un 34,7 % correspondían al petróleo, un 63 % al carbón y un 2,5 % a otros combustibles.

1.6. De acuerdo con las cifras del Informe DOBRIS⁽⁴⁾, las concentraciones urbanas de SO₂ (vinculadas al

⁽¹⁾ DO C 190 de 21. 6. 1997, p. 9.

⁽²⁾ DO L 74 de 27. 3. 1993 — Dictamen CES DO C 14 de 20. 1. 1992.

⁽³⁾ DO L 336 de 7. 12. 1988 — Dictamen CES DO C 25 de 28. 1. 1985.

⁽⁴⁾ Situación del Medio Ambiente en Europa en 1994, publicado por la Agencia Europea del Medio Ambiente.

contenido de azufre de los gasóleos de automoción y calefacción) son más elevadas en España y Portugal, mientras que la superación de los niveles de «carga crítica» (vinculada a las lluvias ácidas provocadas mayoritariamente por las emisiones de instalaciones industriales y de generación de electricidad que utilizan carbón o fuelóleo pesado) se da en países como Alemania, Austria, Bélgica o el Reino Unido.

1.7. De acuerdo con los datos facilitados por la Comisión Europea, el coste de pasar del escenario de referencia al escenario de reducción al 50 % tomado como base para elaborar la propuesta de Directiva es de 759 MECU para el fuelóleo pesado, lo que permitiría pasar de unas emisiones de 2,12 millones de Tm. de SO₂ a la cifra de 0,988 millones con una reducción porcentual de un 53,4 %. Para el conjunto de fuentes energéticas, incluyendo el petróleo, el coste estimado es de 2 940 MECU lo que permitiría reducir las emisiones de 5,60 millones de Tm. de SO₂ a 2,70 millones, es decir una reducción del 51,8 %.

1.8. La última referencia la constituye la capacidad de las refinerías europeas para producir la actual gama de productos, basada en características técnicas diferenciadas por países (tales como: contenido en azufre, viscosidad, densidad, punto de congelación, etc.), valorando si tales diferencias han constituido una barrera importante en el pasado al mercado interior de dichos productos.

1.9. La experiencia del pasado sugiere que las refinerías europeas tienen un grado importante de flexibilidad para adaptarse a dichas características diferenciadas por países, como pone de manifiesto la importancia del volumen intracomunitario de intercambios de estos productos y que, por tanto, estas características diferenciadas no constituyen un obstáculo potencial al mercado interior.

2. Observaciones generales

2.1. El Comité aprueba la elección de la base jurídica basada en el Artículo 130 S, ya que la misma permite conciliar, dentro de los límites establecidos en la Directiva, el objetivo de protección del medio ambiente con la situación de la calidad del aire en las diversas regiones de la Unión Europea y el control de la contaminación transfronteriza del SO₂. El Comité considera además que la presente Directiva constituye una buena base de partida para progresar en el establecimiento para el futuro de unos niveles de protección más elevados, especialmente a la luz de las posibilidades abiertas por el artículo 130 T.

2.2. El Comité quiere llamar la atención acerca de las posibles implicaciones de la Directiva sobre la libertad de elección, por parte de los Estados miembros, de un esquema determinado de fuentes energéticas. En este caso, el tercer guión del apartado 2 del artículo 130 S exigiría que la Directiva fuera aprobada por unanimidad. El Comité no comparte dicho punto de vista y estima conveniente que en los considerandos de la propuesta de Directiva se haga constar, expresamente, que la

misma no implica limitaciones significativas a la elección, por parte de los Estados miembros, de un esquema energético determinado y que, por tanto, no es necesaria su aprobación por unanimidad.

2.3. El Comité apoya expresamente tanto las excepciones concedidas a Austria y Finlandia para que mantengan sus niveles más estrictos de comercialización de estos combustibles, en línea con lo previsto en el artículo 130 T del Tratado como las excepciones concedidas para el gasóleo de barcos en los casos de Grecia y las Islas Canarias en España. Únicamente en este caso quiere indicar a la Comisión la conveniencia de conceder una excepción similar, si ello fuera solicitado, a otras regiones ultraperiféricas o departamentos y territorios de Ultramar.

2.4. La Comisión Europea, en el marco de la estrategia de lucha contra la acidificación, tiene previstas diversas actuaciones, entre ellas la de revisar, en un breve plazo, la Directiva 88/609/CEE sobre grandes instalaciones de combustión. Precisamente por el carácter global de esta estrategia, el Comité no comparte la secuencia de presentación seguida por la Comisión, que ha propuesto esta Directiva con carácter previo a la revisión de la Directiva 88/609/CEE.

2.5. Esta afirmación se fundamenta en que los límites individuales de emisión así fijados para los productos petrolíferos van a modificar, de manera indirecta, los criterios de reducción de emisiones de SO₂ para las grandes instalaciones definidas como «existentes» de acuerdo con el artículo 2 (10) de la Directiva 88/609/CEE (aquellas que entraron en servicio con anterioridad a 1987). Los criterios de reducción de esta Directiva, para las plantas definidas como «existentes» en la misma, estaban basados en un porcentaje nacional de disminución para cada Estado miembro y no en límites individuales para cada instalación de combustión. Parecería pues más lógico que dichas plantas «existentes» quedaran expresamente excluidas de la aplicación de la presente propuesta ya que se encuentran reguladas por la Directiva 88/609/CEE y ésta será revisada próximamente tal y como se indica en el punto 2.4.

2.6. Asimismo, de acuerdo con los porcentajes de contribución de emisiones de SO₂ de los combustibles sólidos, parecería urgente, desde el punto de vista de la protección del medio ambiente, la regulación del uso de combustibles sólidos, tanto en grandes instalaciones de combustión como en pequeñas instalaciones, calefacción doméstica y otras aplicaciones. Por ello el Comité solicita a la Comisión la presentación de una directiva en este sentido.

2.7. Por todo ello, el Comité considera que la actual propuesta, juntamente con la revisión de la Directiva 88/609/CEE sobre grandes instalaciones de combustión y una eventual Directiva sobre el uso de combustibles sólidos en instalaciones no cubiertas por la Directiva 88/609/CEE deberían someterse al Consejo y aprobarse e implementarse de manera simultánea.

2.8. Por último, parece conveniente flexibilizar el uso por parte de las refinerías de las diferentes corrientes intermedias para la generación de calor que, en caso contrario, no tendrían salida comercial al mercado. Por ello, y siempre que la combustión de la mezcla resulte en un nivel de emisiones de SO₂ acorde con la Directiva 96/61/CE relativa a la «Prevención y control integrados de la contaminación»⁽¹⁾, con la ya mencionada Directiva 88/609/CEE o con los límites de emisión que les hayan sido impuestos por las autoridades competentes, parecería oportuno que las refinerías pudieran utilizar sin restricción todo tipo de subproductos, independientemente del contenido de azufre individual de los mismos.

2.9. El Comité quiere apoyar la Propuesta de Decisión del Consejo relativa a la celebración por la Comunidad Europea del Protocolo del Convenio de 1979 sobre la contaminación atmosférica transfronteriza a larga distancia, relativo a una nueva reducción de las emisiones de azufre.

3. Observaciones particulares

3.1. Incluir un nuevo considerando en los siguientes términos:

⁽¹⁾ DO L 257, de 10. 10. 1996 — Dictamen CES DO C 195, de 18. 7. 1994.

«Considerando que esta propuesta no va a alterar, de manera significativa, la elección por los Estados miembros del esquema de fuentes de generación de energía».

3.2. Artículo 1

En base a la explicación contenida en el punto 2.8, añadir un nuevo guión d) al apartado 2:

«destinados a su uso en la industria del refino para la generación de calor».

3.3. Artículo 3

Redactar el apartado 3, párrafo 1, de la siguiente forma:

«3. Los apartados 1 y 2 no se aplicarán al fuelóleo pesado utilizado en las grandes instalaciones de combustión con una potencia térmica nominal superior o igual a 50 MW, definidas como «existentes» — de acuerdo con la definición del artículo 2 (10) de la Directiva 88/609/CEE».

3.4. Artículo 7

Sustituir en el apartado 1, la expresión «... campo de aplicación de la presente Directiva comercializados en su territorio» por «... utilizados en su territorio».

Bruselas, el 1 de octubre 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 al vertido de residuos»⁽¹⁾

(97/C 355/02)

El 10 de abril de 1997, de conformidad con el artículo 130 S del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea, el Consejo decidió consultar al Comité Económico y Social sobre la propuesta mencionada.

La Sección de Medio Ambiente, Sanidad y Consumo, encargada de preparar los trabajos en este asunto, aprobó su dictamen el 15 de julio de 1997 (Ponente: Sr. Colombo; Coponentes: Sres. Boisserée y Gauder).

En su 348º Pleno (sesión del 1 de octubre de 1997), el Comité Económico y Social ha aprobado por 69 votos a favor, 1 en contra y 1 abstención, el presente Dictamen.

1. Introducción

1.1. La propuesta sometida a examen constituye una versión modificada de la presentada en 1991⁽²⁾, respecto de la cual el Comité formuló una serie de observaciones críticas⁽³⁾ y el Consejo adoptó una posición común⁽⁴⁾, rechazada por el Parlamento Europeo el 22 de mayo de 1996.

1.2. Principales observaciones del dictamen del Comité de 1991

1.2.1. En su dictamen, el Comité insistió en la importancia de un enfoque preventivo y global en materia de residuos, con intervención en el conjunto del proceso de producción, distribución y consumo, con el fin de «reducir el volumen de residuos que deben eliminarse en los vertederos» (1.3 y 2.2). Por lo tanto, solicitó a la Comisión que reforzara las medidas de prevención con «una determinación más precisa de plazos y objetivos de reducción en origen del problema y para la difusión progresiva de las tecnologías de recuperación y reciclaje» (2.3). Por otro lado, destacó la necesidad de un «tratamiento preliminar de los residuos con el fin de reducir su volumen y su toxicidad» (1.3).

1.2.2. Asimismo, el Comité manifestó su pesar por el hecho de que en la propuesta no se ofreciesen «indicaciones sobre la formación y la actualización profesional del personal que trabaja en los vertederos» (2.8) y recomendó «garantizar mecanismos de información y consulta de los ciudadanos» (2.9). Por último, destacó la importancia de disponer de un banco de datos sobre el volumen y tipo de residuos producidos en la Comunidad, contando con la contribución de la Agencia Europea del Medio Ambiente para su preparación (2.4 y 2.5).

1.2.3. En las observaciones específicas, el CES recomendó extrema atención a la hora de mezclar distintos

tipos de residuos por el riesgo que puede suponer (3.4.1), hizo hincapié en la necesaria cualificación del personal dedicado a la inspección y el control (3.4.2), recomendó tratar la cuestión de la responsabilidad civil en el marco de la propuesta de Directiva, entonces pendiente de aprobación, sobre la «responsabilidad civil por los daños y perjuicios causados al medio ambiente originados por los residuos»⁽⁵⁾ y tomó nota de la imposibilidad de llegar a una «armonización de los costes». No obstante, consideró que la armonización de las normas contribuiría a aproximarlos y pidió a la Comisión que recogiera los datos nacionales acumulados sobre costes de eliminación, con el fin de elaborar un cuadro estadístico detallado (3.8).

1.3. Posición común del Consejo

1.3.1. El Comité analizó en una nota de 14 de febrero de 1996 la posición común adoptada por el Consejo el 6 de octubre de 1995. En ella señaló el cambio del fundamento jurídico (artículo 130 S en lugar del artículo 100 A), aprobado por el Parlamento Europeo, y acogió con satisfacción las precisiones sobre el enfoque preventivo incluidas en los considerandos y la introducción de una referencia a la formación profesional en los considerandos y en el apartado 1 del artículo 9. Respecto de la eliminación mixta, valoró de forma positiva el enfoque más restrictivo seguido, que responde en parte a las recomendaciones del CES y del Parlamento Europeo. Por último, tomó nota con cierta preocupación de la supresión de los artículos y las referencias a la responsabilidad civil y el fondo de gestión de los vertederos cerrados, justificada por el hecho de que la Comisión está elaborando propuestas sobre el conjunto del problema de la responsabilidad civil para los daños causados al medio ambiente; se comprometió, a este respecto, a seguir el desarrollo de estos trabajos, que no han dado resultados satisfactorios por el momento.

⁽¹⁾ DO C 156 de 24. 5. 1997, p. 10.

⁽²⁾ DO C 190 de 24. 7. 1991.

⁽³⁾ DO C 40 de 17. 2. 1992.

⁽⁴⁾ DO C 59 de 28. 2. 1996.

⁽⁵⁾ El Consejo no llegó nunca a aprobar esta Directiva y todavía hoy sigue debatiéndose el problema de la responsabilidad civil en materia de daños al medio ambiente sin que se haya concretado en una propuesta legislativa.

1.4. Posición del Parlamento Europeo en segunda lectura

1.4.1. El Parlamento rechazó la posición común del Consejo en mayo de 1996, descontento sobre todo por una serie de excepciones y medidas adicionales concedidas a los Estados miembros en función del principio de subsidiariedad y de las facilidades excesivas concedidas para la eliminación mixta.

1.5. Principales cambios de la nueva propuesta de la Comisión

1.5.1. La Comisión, tal como explica en la exposición de motivos, ha tenido en cuenta la evolución de la política de gestión de los residuos, recientemente reexaminada en una Comunicación sobre la que ya se ha pronunciado el Comité⁽¹⁾ y el Consejo ha adoptado una Resolución⁽²⁾.

1.5.2. La jerarquía recientemente reafirmada da la prioridad a la reducción en origen, mientras que el vertido representa la última solución: la nueva propuesta contiene disposiciones cuantitativas para reducir el vertido de los residuos biodegradables, así como prohibir el vertido de los neumáticos usados (artículo 5).

1.5.3. La propuesta da respuesta a la preocupación del Comité sobre el tratamiento previo de los residuos, con el fin de reducir su volumen y peligrosidad (artículo 6), y prevé que los gases producidos se recojan, traten y utilicen.

1.5.4. Se pide a los Estados miembros que garanticen que el precio también cubre los costes estimados de recuperación del lugar después del cierre del vertedero (artículo 10), tal como había defendido el Comité.

1.5.5. La eliminación mixta, práctica caída en desuso en la actualidad en la mayoría de los Estados miembros, se prohíbe, de acuerdo con las recomendaciones del Parlamento y del Comité (supresión del artículo 7 de la posición común del Consejo).

1.5.6. Se refuerzan los requisitos generales (Anexo I) al imponer una distancia mínima de las zonas residenciales y otras obligaciones para la conservación de las zonas circundantes.

1.5.7. Las disposiciones aplicables a los vertidos existentes se refuerzan, y se reducen de forma considerable las excepciones previstas en la posición común del Consejo (artículo 3.3), que motivaron la oposición del Parlamento Europeo.

2. Observaciones generales

2.1. El Comité aprueba los principios en que se basa la propuesta de Directiva y los objetivos que se fija. Estos objetivos (fomentar la prevención, el reciclado y la valorización de los residuos, asignar al vertido el papel de solución residual, garantizar un elevado nivel de protección del medio ambiente en los lugares de eliminación, internalizar los costes ambientales y favorecer la paridad de los costes entre los Estados miembros) representan una aplicación coherente de la estrategia comunitaria en materia de gestión de residuos, que se ha visto reafirmada recientemente en la Resolución del Consejo sobre la política de residuos.

2.2. El Comité se felicita por el hecho de que la actual versión de la propuesta tiene en cuenta muchas de las recomendaciones y observaciones formuladas por el Comité y el Parlamento respecto de la primera versión de la Directiva, pero señala también que se han omitido puntos importantes sobre los que considera necesario insistir.

2.2.1. En primer lugar, se deben adoptar orientaciones programáticas por lo que se refiere a la formación profesional del personal técnico y de los gestores de los vertederos. Se trata de instalaciones que requieren tanto una concepción precisa como una actividad de gestión atenta y consciente durante todo el período de actividad. Es importante que el personal encargado de la gestión técnica y del control reciba una formación técnica y de gestión adecuada, con una determinación clara de sus tareas y de sus responsabilidades. No basta con aplicar el criterio de una competencia profesional adecuada en la concesión de las autorizaciones, sino que también es necesario que las autoridades nacionales y regionales desarrollen programas permanentes de formación y actualización técnica para formar a los técnicos y al personal encargado de las actividades de gestión y de control. El intercambio de experiencias al respecto podría contribuir a fijar criterios profesionales a nivel comunitario.

2.2.2. En segundo lugar, se debe adaptar la propuesta a los criterios de acceso a la información en materia ambiental previstos en la Directiva sobre el tema⁽³⁾, así como prever formas adecuadas de participación de los ciudadanos interesados en las decisiones sobre las actividades de eliminación. La participación responsable de los ciudadanos en las decisiones que deben adoptar las autoridades públicas sólo puede lograrse con una política de transparencia e información sobre los efectos ambientales y las garantías de seguridad. El Comité propone que se incluya en el artículo 8 una disposición en la que se aconseje a las autoridades competentes que informen al público afectado de la conformidad efectiva del vertido con las condiciones de autorización impuestas.

2.2.3. Por último, dado que la propuesta de Directiva también tiene por objeto fomentar el recurso a técnicas de tratamiento previo y de valorización de los residuos,

(1) DO C 89 de 19. 3. 1997.

(2) DO C 76 de 11. 3. 1997.

(3) DO L 158 de 23. 6. 1990.

el Comité propone que la Comisión dé un nuevo impulso a las siguientes actividades:

- estudios e investigaciones orientados al establecimiento de estadísticas fiables en materia de producción y composición de los residuos, en particular de los residuos industriales;
- elaboración de directivas y reglamentos específicos en materia de gestión de los flujos prioritarios de residuos, comenzando por la recuperación de los neumáticos;
- elaboración de una normativa comunitaria sobre la responsabilidad civil por los daños causados al medio ambiente.

3. Observaciones específicas

3.1. El Comité considera que algunos aspectos de la propuesta deben precisarse, en particular, por lo que se refiere a:

- una definición clara de los lodos, a la espera de la revisión de la Directiva sobre los lodos que se lleva a cabo en la actualidad;
- la aplicación de la Directiva a los vertidos dentro de las instalaciones en las que se producen los residuos; parece más conveniente aplicar en este caso las disposiciones sobre prevención y control integrados de la contaminación (Directiva IPPC).

3.2. El Comité valora de forma positiva el objetivo de reducción de los residuos biodegradables admitidos en los vertederos, puesto que concuerda con las políticas de reducción de las emisiones de gases causantes del efecto invernadero, de los que el metano generado en los vertederos representa una parte esencial. No obstante, señala que los objetivos de reducción se refieren únicamente a los residuos urbanos y no a los residuos de origen industrial. A este respecto, el Comité lamenta que la anunciada falta de estadísticas fiables sobre los flujos de residuos industriales y su composición no permita en la situación actual fijar objetivos creíbles de reducción del componente biodegradable destinado al vertedero. En estas condiciones, considera que la Directiva debe al menos confiar a la Agencia Europea del Medio Ambiente y a EUROSTAT la tarea de elaborar rápidamente estadísticas fiables y evaluaciones que permitan establecer una política adecuada también para los residuos industriales.

3.3. El Comité aprueba la aplicación de la nueva normativa a los vertidos existentes mediante la adopción de planes de acondicionamiento, con un calendario de plazos precisos, aprobados por la autoridad competente. No obstante, sigue pendiente el problema de los vertederos que se cerrarán por falta de un plan de acondicionamiento en el plazo de cinco años previsto en el artículo 14. Parece lógico prever que, en ciertos casos, los vertederos construidos y gestionados con criterios técnicos no adaptados a la nueva Directiva puedan, en el futuro, solicitar intervenciones de saneamiento y de recuperación ambiental.

3.3.1. En general, para llevar a cabo este tipo de recuperación son necesarios recursos financieros bastante elevados. El Comité defiende ante todo la aplicación de medidas basadas en el principio de que «quien contamina paga». Cuando no sea factible por la imposibilidad de identificar a los responsables de la contaminación, deberán establecerse medidas adicionales o complementarias, aunque es evidente que la solución del problema es especialmente delicada en la medida en que los distintos países han adoptado principios legislativos muy diferentes y que los esfuerzos para elaborar una política común en materia de responsabilidad civil todavía no han dado los resultados esperados.

3.3.2. La aprobación de una nueva Directiva sobre vertidos representa un estímulo para volver a abordar el problema y reflexionar sobre la conveniencia de medidas destinadas a constituir fondos para financiar las intervenciones de saneamiento de los vertederos cerrados y de los que se llenarán antes de la adecuación a las nuevas disposiciones. Respecto de estos últimos, que operarán durante algunos años sin soportar costes de acondicionamiento, es aconsejable valorar la posibilidad de internalizar en el precio de los vertidos una cuota adicional destinada a los fondos correspondientes.

3.4. El Comité apoya el objetivo de garantizar un período adecuado de gestión tras el cierre del vertedero, pero considera que, además de la garantía financiera prevista por un plazo mínimo de cincuenta años, debería establecerse un período mínimo para el mantenimiento, vigilancia y control (apartado 3 del artículo 13) que la entidad explotadora garantizará en cualquier caso, con el fin de evitar una excesiva disparidad de las prácticas en vigor en los Estados miembros, que supondría de forma inevitable diferencias importantes en los costes de gestión.

3.5. Durante la fase de construcción debe ser obligatorio que una empresa independiente realice una verificación de calidad permanente (artículo 7 y apartado 2 del artículo 8). Por otra parte, en el apartado 5 de dicho artículo 7 debería incluirse un análisis de los riesgos.

3.6. El Comité considera que en el texto de la propuesta se concede poca importancia al impacto medioambiental y a los riesgos potenciales que se derivan de la difusión en el subsuelo de los gases de vertedero. Señala que debe prestarse mayor atención a este problema mediante la adopción de criterios claros de concepción y de gestión, incluida una referencia a la necesidad de crear barreras artificiales en los lugares en que las características geológicas del terreno favorezcan la emisión de los gases en el subsuelo. A su juicio, al menos debe incluirse en el Anexo 1 (apartado 1.4, «Control de gases») una especificación que indique que el concepto de emisión de los gases de vertedero hace referencia a la liberación tanto en la atmósfera como en

el subsuelo. Del mismo modo, en relación con los controles, en el tercer párrafo del apartado 3, «Datos de emisión: control de aguas, lixiviados y gases», del Anexo III debe preverse que el control de los gases será representativo no sólo de cada sección del vertedero sino también de su subsuelo.

3.7. Por lo que se refiere a los criterios aplicados a los vertederos y a los procedimientos de control, con vistas a la revisión de los anexos es necesario lo siguiente:

3.7.1. Especificar los criterios y modalidades de cálculo del coeficiente de permeabilidad K (apartado 3 del Anexo I), aunque esta función sea competencia del Comité contemplado en el artículo 16. Como opción alternativa, podría resultar más claro indicar que el tiempo para atravesar el subsuelo no debe ser inferior a, por ejemplo, diez años.

3.7.2. Los análisis químicos de filtrado (nota 17 del apartado 4 del Anexo III) también deberían incluir:

hierro, magnesio, nitrógeno amoniacal, nitrito y nitrato, conductibilidad eléctrica, cloruro, potencial redox y evaluación de la ecotoxicidad.

3.7.3. La toma de muestras de aguas subterráneas (apartado 4 del Anexo III) debe efectuarse durante un período de tiempo suficiente para definir la variabilidad estacional y local de las características cualitativas y cuantitativas de las aguas subterráneas.

3.7.4. Por último, con arreglo a las actuaciones emprendidas por la Comisión para la introducción de sistemas de gestión ecológica y de metodologías adecuadas de evaluación ecológica, en la Directiva podría recomendarse y fomentarse (sin obligación) la adopción de sistemas de gestión medioambiental certificados o registrados (Reglamento 1836/93)⁽¹⁾, que pueden mejorar e integrar los sistemas tradicionales de control y supervisión de las fases de explotación.

⁽¹⁾ DO L 168 de 10. 7. 1993.

Bruselas, el 1 de octubre 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, al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social y al Comité de las Regiones — Plan de Acción de la UE: Las comunicaciones por satélite en la sociedad de la información»

(97/C 355/03)

El 17 de marzo 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 la comunicación mencionada.

La Sección de Industria, Comercio, Artesanía y Servicios, encargada de preparar los trabajos en este asunto, aprobó su dictamen el 16 de julio de 1997 (Ponente: Sr. Mobbs).

En su 348º Pleno (sesión del 1 de octubre de 1997), el Comité Económico y Social ha aprobado por 80 votos a favor y 1 voto en contra el presente Dictamen.

1. Introducción

1.1. La industria europea debe adoptar un planteamiento más activo y coherente en el ámbito de las comunicaciones por satélite y reforzar el papel que desempeña en la provisión de servicios y aplicaciones de comunicaciones por satélite a nivel mundial.

1.2. Las nuevas necesidades planteadas por la sociedad de la información hacen que aumente la demanda de infraestructuras de acceso y redes principales de alto rendimiento. Las infraestructuras de satélite están satisfaciendo progresivamente las exigencias clave de los usuarios, como son las de movilidad personal y acceso a unas conexiones potentes de alta capacidad y banda ancha. Por todo ello, las infraestructuras mundiales de satélite se están convirtiendo en una parte fundamental del sistema económico mundial. Por consiguiente, la existencia de un sector de comunicaciones por satélite industrial y de servicios fuerte y cohesionado resulta de gran importancia económica y política.

1.3. Hoy en día está surgiendo una serie de iniciativas dirigidas por los Estados Unidos para implantar sistemas de comunicación basados en satélites de cobertura mundial, especialmente en el campo de las comunicaciones personales por satélite y los sistemas multimedia avanzados de banda ancha. Si Europa no reacciona de manera coordinada, corre un gran riesgo de no estar en condiciones de sacar partido de las oportunidades que surgirán en los segmentos de mercado más prometedores (servicios y equipo).

1.4. Habida cuenta del rápido progreso tecnológico, la liberalización y la creciente convergencia de los sectores de la radiodifusión y la telecomunicación, el desarrollo de las comunicaciones por satélite es de importancia estratégica y comercial para Europa.

1.5. En su Comunicación, la Comisión opina que Europa no está bien situada para desempeñar y mantener un papel destacado en este sector. No se aporta otra prueba concreta que justifique esta opinión que la nota a pie de página nº 4, relativa a un Informe final del grupo de trabajo IRDAC («Industrial Research and Development Advisory Committee», Comité consultivo sobre investigación y desarrollo industrial) del Grupo

de trabajo sobre satélites (octubre de 1996). Este Informe contiene observaciones muy reveladoras sobre el actual estado de cosas, algunas de las cuales deberán tenerse en cuenta dada su importancia.

1.5.1. El Informe del Grupo de trabajo de la CE sobre satélites aborda las comunicaciones por satélite y la navegación por satélite; se trata de dos ámbitos relacionados con mercados en rápido crecimiento y con ciertos aspectos preocupantes de la industria europea de comunicaciones por satélite. Por ejemplo, la industria europea dispone de una base tecnológica que en muchos aspectos está a la altura de la de los Estados Unidos, pero carece de masa crítica en comparación con sus principales competidores estadounidenses.

1.5.2. El gasto de los gobiernos europeos no sólo está disminuyendo, sino que se encuentra a un nivel demasiado bajo para proporcionar un componente suficiente de I+D para la industria de fabricación de satélites de comunicaciones. Esta disminución coincide con la modernización de la industria europea de fabricación de satélites de comunicaciones, emprendida para hacer frente a la fortísima competencia de los «gigantes» estadounidenses. Al parecer, esta modernización incide de forma negativa en el apoyo que prestan los gobiernos a sus «campeones» nacionales, hoy en vías de desaparición.

1.5.3. El auge de las nuevas aplicaciones de las comunicaciones por satélite (comunicaciones móviles personales, servicios multimedia interactivos, comunicaciones aéreas, difusión televisiva/vídeo o audio, mensajería y recogida de datos) está creando un entorno fuertemente competitivo en la ecuación de mercado «satélites → estaciones terrenas → servicios», lo que exige un aumento drástico de la productividad y desencadena nuevos desafíos en el desarrollo de la investigación y la tecnología.

1.5.4. Una participación importante en el futuro mercado de comunicaciones por satélite reviste una importancia económica estratégica puesto que, en primer lugar, permitirá a las industrias europeas acceder con anticipación a los futuros mercados derivados y, en segundo lugar, la ausencia de una industria europea llevaría a un monopolio de hecho de los EE UU en este sector.

1.5.5. En estos momentos, la industria estadounidense de comunicaciones por satélite es con mucho la

más importante a nivel mundial debido a la existencia de una interacción coherente entre el Gobierno estadounidense y la industria y a la puesta en práctica de una política industrial cuyo objetivo consiste en dominar el mercado mundial. No existe una política equivalente a nivel europeo.

1.6. La Comisión ha presentado su Comunicación sobre un «Plan de Acción de la UE: Las comunicaciones por satélite en la sociedad de la información» como resultado de los diferentes informes elaborados y las reuniones celebradas durante los últimos doce meses, así como las últimas evaluaciones de la situación actual, que coinciden en su conjunto en que Europa debería emprender una actuación positiva para remediar lo que constituye una situación poco satisfactoria.

2. La Comunicación de la Comisión

2.1. El Plan de Acción propuesto por la Comisión aboga por la adopción de un planteamiento europeo más activo y coherente en el ámbito de las telecomunicaciones por satélite, basándose en el argumento de que Europa va a la zaga (de los EE UU) en lo que se refiere a la tecnología y al marco reglamentario.

2.2. Los ingresos que podrían generarse en los próximos diez años en los diversos segmentos de mercado (satélites, terminales y servicios), a través de los sistemas innovadores de comunicaciones personales por satélite y los sistemas avanzados de satélite de banda ancha, deberían elevarse a 400 millardos de dólares estadounidenses.

2.3. En el apartado «Objetivos del Plan de Acción» (parte 2) se presenta un conjunto de acciones destinadas a terminar la construcción del mercado interior, reforzar la posición industrial y política a nivel internacional e intensificar los esfuerzos de investigación y desarrollo. La Comunicación cubre tres ámbitos de interés principales y dieciséis acciones específicas con arreglo a las categorías que se enumeran a continuación.

2.3.1. Terminación del mercado interior de comunicaciones por satélite (parte 3)

- Detección de los obstáculos que subsisten para el establecimiento del mercado interior;
- Examen de la eficacia y rapidez de las medidas y procedimientos de la CEPT⁽¹⁾;
- Examen de la eficacia y rapidez de los esfuerzos europeos de normalización;
- Examen del funcionamiento futuro de las organizaciones internacionales de satélites.

2.3.2. Fortalecimiento de la posición europea a nivel internacional (parte 4)

- Mejora del acceso al mercado;
- Garantía de acceso a órbitas y frecuencias;

(1) CEPT — «Conférence Européenne des Administrations des Postes et des Télécommunications» (Conferencia Europea de Administraciones de Correos y Telecomunicaciones).

— Mejora de la posición de la industria en los mercados internacionales.

2.3.3. Fortalecimiento de la I+D europea y del desarrollo de aplicaciones (parte 5)

2.4. Las «Conclusiones» (parte 6) contienen un calendario para la realización de las acciones presentadas, que en su mayor parte deberán haberse llevado a cabo a finales de 1997.

3. Observaciones generales

3.1. Al igual que la Comisión, el Comité expresa su preocupación por la posibilidad de que Europa esté rezagada en el ámbito de los servicios de comunicaciones por satélite. Esto se debe, en parte, a la falta de verdaderas políticas comunitarias comunes en materia de defensa y del espacio, que tiene consecuencias comerciales adversas para el sector de las comunicaciones por satélite, tal como se señala en el informe del IRDAC (véase el punto 1.5.5).

3.2. No obstante, el Comité considera que el objetivo principal de la Comisión debería consistir en intensificar los esfuerzos para:

- (i) conseguir la plena aplicación de toda la legislación vigente de la UE en los ámbitos cubiertos por la propuesta de la Comisión y examinar los obstáculos que impiden el acceso al mercado interior;
- (ii) garantizar el cumplimiento de los tratados y reglamentos por los que se rige el comercio internacional en el ámbito de las comunicaciones por satélite y reforzar la posición europea en los foros internacionales;
- (iii) mejorar y coordinar la I+D y el desarrollo de las aplicaciones, manteniendo una estrecha consulta con la ESA⁽²⁾.

3.3. En su Dictamen sobre los servicios de comunicaciones personales por satélite (doc. COM(95) 529 final)⁽³⁾, el Comité manifestó su inquietud por el desmesurado afán de la Comisión por participar en los trabajos de organizaciones internacionales como la UIT⁽⁴⁾, la CEPT y las organizaciones internacionales de satélites. El Comité se opone a una duplicación de los trabajos en este sector. Sin embargo, el Comité está de acuerdo en que la Comisión debería reforzar los esfuerzos de cooperación y coordinación de la UE con y dentro de organizaciones internacionales en el ámbito de las comunicaciones por satélite.

3.4. El Comité toma nota con satisfacción de los ingresos previstos para los próximos diez años (véase el punto 2.2), pero lamenta que la Comisión no haya podido dar indicación alguna sobre las consecuencias

(2) «European Space Agency» (Administración Europea del Espacio).

(3) Dictamen sobre la «Propuesta de Decisión del Parlamento Europeo y del Consejo relativa a una acción a nivel comunitario en el ámbito de los servicios de comunicaciones personales por satélite en la Unión Europea» — punto 3.4.1 y los siguientes. DO C 204 de 15. 4. 1996.

(4) Unión Internacional de Telecomunicaciones.

que esto puede tener para el mercado, la industria y el empleo. Habida cuenta de que todos los tipos de telecomunicaciones forman parte de un mercado en desarrollo, el Comité considera que la Comisión debería realizar estudios y aconsejar sobre la forma y la medida en que esto puede paliar los efectos sobre otros mercados e industrias en declive.

4. Observaciones específicas

4.1. El Comité coincide con la Comisión en que es preciso tomar medidas para conseguir una mayor penetración en el mercado de las tecnologías de satélites transfronterizas (servicios y aplicaciones), que sigue siendo mucho menor en la UE que en cualquier otro país industrializado. Esta situación se debe a:

- la falta de interés de algunos Estados miembros a la hora de aplicar plenamente las disposiciones de las directivas correspondientes, en particular, la Directiva 93/97/CEE sobre los equipos de comunicaciones por satélite y la Directiva 94/46/CEE sobre los servicios de comunicaciones por satélite;
- la insuficiente armonización y la falta de coordinación entre los Estados miembros en materia de procedimientos de autorización⁽¹⁾.

4.2. Punto A 1: El Comité apoya enteramente la intención de la Comisión de intensificar los esfuerzos para conseguir la plena aplicación de toda la legislación comunitaria relacionada con las comunicaciones por satélite.

4.3. Punto A 2: Se considera encomiable la intención de la Comisión de solicitar a la industria que señale los obstáculos de carácter reglamentario a la introducción de sistemas y servicios de comunicaciones por satélite. Llegado el caso, deberán tomarse medidas reguladoras apropiadas para suprimir los obstáculos indicados. Sin duda, los informes de la Comisión sobre la eficacia de las medidas ya tomadas son indispensables para detectar las medidas ineficaces que obstaculizan el acceso al mercado.

4.4. Punto A 3: La CEPT debería acelerar su labor de armonización de las condiciones de autorización y del uso de las bandas de frecuencia y aumentar la eficacia de los procedimientos de elaboración y aplicación de sus decisiones reguladoras. Por lo tanto, el Comité acoge favorablemente la Decisión (véase la nota a pie de página nº 1) relativa a la adopción de un enfoque coordinado para la autorización de los servicios de comunicaciones personales por satélite. Esta Decisión, que tiene por objeto facilitar la introducción de los servicios de comunicaciones personales por satélite en Europa, contempla la concesión de un mandato a la CEPT para la armonización del uso de las bandas de frecuencia y de las condiciones de autorización de estos servicios.

(1) Véanse la «Decisión del Parlamento Europeo y del Consejo sobre un enfoque coordinado de las autorizaciones en el campo de los servicios de comunicaciones personales por satélite en la Comunidad» (Decisión 710/97/CE de 24. 3. 1997), y la «Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo relativa a un marco común en materia de autorizaciones generales y licencias individuales en el ámbito de los servicios de telecomunicación» (Directiva 97/13/CE de 10. 4. 1997).

4.4.1. Las actuaciones de la CEPT exigen un consenso entre un número de países miembros mucho más amplio que el de los que componen la UE, lo que evidentemente otorga suma importancia a la coordinación interna en la UE.

4.5. Punto A 4: Debido al desarrollo tecnológico de los servicios personales y avanzados multimedia, los esfuerzos de normalización del ETSI⁽²⁾ deberían centrarse en mayor medida en la integración de las comunicaciones por satélite en las actividades generales de comunicaciones móviles y redes inteligentes y en el entorno multimedia. La Comisión debería animar al ETSI a realizar sus esfuerzos de normalización con arreglo a este desarrollo.

4.5.1. El Comité suscribe la intención de la Comisión de solicitar al ETSI que revise su programa de trabajo sobre comunicaciones por satélite a fin de asegurar una elaboración continuada, eficiente y adecuada de normas que tengan en cuenta las exigencias del mercado. Deben evitarse procedimientos reglamentarios inapropiados que impiden el desarrollo generado por el mercado.

4.6. Punto A 6: La Comisión tiene previsto examinar la evolución de las organizaciones internacionales de satélites (INTELSAT, INMARSAT y EUTELSAT). Sin embargo, los Estados miembros ya participan en los debates sobre la reestructuración de estas organizaciones (a fin de adaptarlas a las necesidades de una industria liberalizada y dinámica que evoluciona con rapidez), que podrían conducir al establecimiento de empresas comerciales en la UE. La Comisión no dispone de estatuto jurídico en el seno de estas organizaciones, que se basan en diferentes Tratados, pero debería mantenerse estrechamente en contacto con los países miembros para asegurarse de que estas organizaciones cumplen con el Derecho comunitario y las normas de competencia comunitarias.

4.6.1. La UIT concede frecuencias a medida que se van solicitando. Sin embargo, existe un importante riesgo de que, con el único fin de ser el primero en solicitar una frecuencia, una autoridad nacional de reglamentación presente su solicitud sin haber completado las correspondientes pruebas de diligencia (presentación de un amplio informe financiero y técnico). El funcionamiento de la OMC⁽³⁾ se basa en la plena lealtad del mercado comercial. Al parecer, existen divergencias entre el modus operandi de estas organizaciones. Por ello, este ámbito exige una mayor cooperación y coordinación en el seno de la UE.

4.6.2. En particular, es necesario que los Estados miembros de la UE adopten cuanto antes una posición común que permita garantizar una representación eficaz en la Conferencia mundial sobre las comunicaciones

(2) ETSI — «European Telecommunications Standards Institute» (Instituto Europeo de Normas de Telecomunicaciones).

(3) Organización Mundial del Comercio.

por radio (WRC-97), que se celebrará en octubre de 1997. Con este fin, se requiere una participación más activa de la Unión Europea.

4.7. Punto A 7: El Comité suscribe la intención de la Comisión de reforzar la postura europea a nivel internacional, así como las acciones propuestas a tal efecto, con arreglo a la política comercial común y, en particular, en el contexto de la OMC.

4.8. Puntos A 8 y A 9: El Comité comparte la preocupación de la Comisión por la necesidad de tomar medidas para respaldar la posición de la industria europea. La cooperación entre la CEPT y la Comisión va en beneficio de la industria.

4.9. Punto A 13: Las posibles acciones complementarias con la ESA y otras organizaciones internacionales pueden crear expectativas en términos de acciones y gastos futuros. Por lo tanto, es preciso prestar especial atención a esta cuestión a fin de no crear expectativas falsas, especialmente habida cuenta del deseo de la Comisión de promover el sector de las comunicaciones por satélite a través de las iniciativas y la financiación del sector privado. Se acoge favorablemente la participación de la industria, pero es necesario evitar una duplicación excesiva de los trabajos teniendo en cuenta que la industria ya está siendo consultada sobre el próximo V Programa Marco de I+D (doc. COM(97) 47 final).

4.10. Punto A 14: Se acoge favorablemente la inclusión de la I+D en materia de servicios de comunicaciones por satélite. El Comité está a favor de actividades de investigación y desarrollo que sigan siendo de carácter «precompetitivo» y sensibles a las exigencias del mercado y al desarrollo tecnológico. El trabajo debería centrarse en las tecnologías de satélites genéricas, en vez de incluir

redes piloto que podrían ser tan próximas al mercado que conducirían a la concesión de subvenciones «selectivas» en un mercado sumamente competitivo.

4.11. Tal vez pueda la UE contribuir a los programas de la ESA, que deberían tener objetivos comerciales, junto con los Estados miembros participantes. En aras de su propia viabilidad, los trabajos relacionados con la tecnología de comunicaciones por satélite exigirían un esfuerzo tan importante (posiblemente unos 500 millones de ecus como mínimo) que el presupuesto del V Programa Marco para la sociedad de la información (que podría elevarse a un máximo de 4 millardos de ecus) se vería desequilibrado.

4.12. El desarrollo de todas las actividades de telecomunicaciones tiene importantes consecuencias políticas y culturales. Las telecomunicaciones, especialmente las comunicaciones por satélite, ni conocen ni reconocen fronteras nacionales. Esto también plantea la cuestión del control democrático y la reglamentación de los medios de comunicación. Los propietarios de estos sistemas podrían ejercer una enorme influencia sobre la vida cotidiana e incluso podrían entrometerse en los asuntos de los ciudadanos. El Comité lamenta que la Comisión no haya abordado esta posibilidad en su Comunicación.

5. Observación adicional

5.1. En el Plan de Acción de la Comisión se hace caso omiso de una cuestión de orden práctico que afecta a la industria europea, a saber: la disponibilidad de capital de riesgo. El Comité considera que la Comisión debería estudiar y proponer una estrategia que facilite la introducción de planteamientos innovadores en la financiación de los arrendamientos a largo plazo de la capacidad de los transpondedores de los satélites a fin de aumentar la capacidad de los satélites europeos.

Bruselas, el 1 de octubre de 1997.

El Presidente
del Comité Económico y Social
Tom JENKINS

Dictamen del Comité Económico y Social sobre la «Comunicación de la Comisión sobre “La cohesión y la sociedad de la información”»

(97/C 355/04)

El 5 de junio 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 la comunicación mencionada.

La Sección de Desarrollo Regional, Ordenación del Territorio y Urbanismo, encargada de preparar los trabajos en este asunto, aprobó su dictamen el 16 de septiembre de 1997 (Ponente: Dame Jocelyn Barrow).

En su 348º Pleno (sesión del 1 de octubre de 1997), el Comité Económico y Social ha aprobado por 91 votos a favor, 1 en contra y 1 abstención el presente Dictamen.

1. Introducción

1.1. En la UE hay una creciente toma de conciencia sobre la importancia de las tecnologías de la información y la comunicación (TIC). Asimismo es manifiesto que la UE está retrasada con respecto a sus competidores mundiales, sobre todo Japón y EEUU, en lo que se refiere a su respuesta frente a los desafíos de las TIC. Por consiguiente, la estrategia para impulsar los compromisos y logros comunitarios en materia de TIC y su aplicación en la creación de una sociedad de la información dinámica constituye un asunto de profunda preocupación y un desafío para el conjunto de la UE. Requiere un enfoque global en el que se consideren los distintos aspectos de la sociedad de la información, incluyendo sus efectos en la cohesión.

1.2. Los retos de la sociedad de la información han sido definidos en una serie de comunicaciones de la Comisión, basados en informes y estudios llevados a cabo, entre otros, por los Grupos de expertos de alto nivel sobre la Sociedad de la Información. El Comité Económico y Social ha sido invitado a emitir dictámenes sobre distintos aspectos del desarrollo de la sociedad de la información⁽¹⁾.

1.3. En dichos dictámenes, el Comité ha defendido firmemente la necesidad de desarrollar un modelo europeo para la sociedad de la información que tenga en cuenta la dimensión social de la sociedad de la información, especialmente, sus efectos en el empleo y la cohesión⁽²⁾.

1.4. La Comunicación de la Comisión ha recibido una acogida favorable como punto de partida necesario para impulsar la sociedad de la información en las regiones menos favorecidas. Sin embargo, el Comité opina que las propuestas de la Comisión no están aún suficientemente desarrolladas y deberían tener más en cuenta el carácter rápidamente cambiante del sector de las telecomunicaciones y, en general, de la sociedad de la información.

2. La Comunicación de la Comisión

2.1. El objetivo de la Comunicación es proponer una estrategia que garantice el desarrollo equilibrado de la sociedad de la información en las regiones de la UE, para evitar que se produzca una polarización entre los «ricos de la información» y los «pobres de la información» que podría empeorar los desequilibrios regionales. La presente Comunicación complementa un anterior Libro Verde «Vivir y trabajar en la sociedad de la información: prioridad para las personas»⁽³⁾ que se centraba en los aspectos sociales de la sociedad de la información.

2.2. La Comunicación presenta un breve panorama de las disparidades existentes entre las distintas zonas de la UE en materia de provisión de telecomunicaciones y unas observaciones sobre el marco normativo y el papel actual (bastante limitado) de los Fondos estructurales a la hora de preparar las regiones menos favorecidas para la sociedad de la información, y ofrece una idea general de las perspectivas.

2.3. La Comunicación tiene tres aspectos: utilizar el proceso reglamentario a fin de garantizar que todas las regiones puedan beneficiarse de los avances relacionados con la sociedad de la información; garantizar que la red de infraestructuras necesaria está completa; y apoyar las iniciativas de concienciación sobre las posibilidades que ofrece la sociedad de la información e incentivar la demanda de actividades relacionadas con la información.

2.4. A continuación se establecen una serie de principios de funcionamiento destinados a garantizar el desarrollo, que incluyen la normativa, la inversión en infraestructuras y el incentivo de la demanda.

3. Observaciones generales

3.1. La Comunicación de la Comisión favorece el desarrollo de políticas sobre la sociedad de la información considerando explícitamente el modo de tener en cuenta la cohesión. El Comité ya señaló en dictámenes

⁽¹⁾ DO C 296 de 29. 9. 1997; DO C 206 de 7. 7. 1997; DO C 66 de 3. 3. 1997; DO C 89 de 19. 3. 1997; DO C 212 de 22. 7. 1996.

⁽²⁾ Por ejemplo, el Dictamen sobre la «Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social y al Comité de las Regiones sobre “Europa en la vanguardia de la sociedad mundial de la información: Plan de actuación móvil”»; DO C 296 de 29. 9. 1997.

⁽³⁾ COM(96) 389 final.

anteriores que acoge favorablemente esta evolución de las políticas.

3.2. Sin embargo, la Comunicación no presta suficiente atención al problema más general del retraso de la UE con respecto a los EEUU y Japón en esta área estratégica y vital de la actividad económica. Es preciso recordar que, en la actualidad, las industrias de la tecnología de la información representan en el mundo una proporción mayor de PIB que el sector de la automoción.

3.3. El desarrollo de la sociedad de la información en el conjunto de la UE debe ser el objetivo central de la política, al tiempo que se garantiza el respeto de la cohesión.

3.4. Al mismo tiempo, sería conveniente adoptar medidas que mejoren las oportunidades de todos, especialmente, las de las regiones menos favorecidas, a fin de que puedan competir eficazmente en las actividades relacionadas con la sociedad de la información. Estos objetivos no son necesariamente fáciles de reconciliar, y se pueden prever dificultades a la hora de decidir cuándo se ha de recurrir a políticas de intervención que anulen las decisiones de inversión orientadas al mercado. A este respecto, es importante que se establezcan normas justas y transparentes que gestionen el desarrollo de las actividades relacionadas con la sociedad de la información.

3.5. Tal como afirma la Comunicación de la Comisión, los desequilibrios regionales en materia de infraestructura de telecomunicaciones pueden ser considerables, y ello puede constituir un obstáculo para el surgimiento de actividades relacionadas con las TIC en regiones donde las industrias de la información sufren retraso. Pero cabe preguntarse si esa es necesariamente la dirección en la que deberían encaminarse las políticas. El desarrollo regional puede tratar de lograrse por muy diversas vías y con escasos recursos, la cuestión es cómo utilizarlos mejor. Dados los limitados presupuestos disponibles para políticas estructurales, cuando se pide un mayor esfuerzo en la mejora de la infraestructura de las telecomunicaciones, éste sólo puede justificarse a cambio de recortar (o renunciar a) otras iniciativas.

3.6. Asimismo es importante considerar que no todas las regiones pueden (o deberían) esperar atraer una amplia gama de actividades económicas: algunas regiones estarán mejor situadas para sostener las industrias relacionadas con las TIC que otras, no tanto por las infraestructuras como por la existencia de factores complementarios de producción. Determinadas políticas del pasado son ejemplos de decisiones políticas inadecuadas, como las conocidas «catedrales en el desierto» del Sur de Italia (grandes fábricas que no encajan en las estructuras económicas) o la idea de que todas las localidades deben contar con un parque tecnológico. Aunque la Comunicación de la Comisión no aborda esta cuestión, está claro que es necesario mantener un prudente equilibrio entre ofrecer oportunidades y evitar gastos excesivos.

3.7. Se esperan grandes cambios en la estructura de la industria de telecomunicaciones y en el modo en que está regulada. Entre dichos cambios estaría la privatización progresiva de las redes de propiedad pública, la entrada de nuevos competidores y la aparición de proveedores de servicios transfronterizos. En algunos Estados miembros se producirán además inversiones en redes competitivas. En este contexto cabe preguntarse cómo se pueden conciliar las propuestas de apoyo por parte de los Fondos estructurales con la presencia de compañías privadas en la industria y, de modo más general, en el ámbito de la política de competencia. El Comité sostiene que el apoyo debería limitarse normalmente a infraestructura básica y que deberían existir orientaciones claras sobre el modo de usar la financiación.

3.8. En el ámbito normativo, los grandes cambios incluirán la aplicación de la Directiva 97/13/CE sobre licencias y la posterior evolución de la Directiva 90/388/CE sobre servicios. La Directiva (95/62/CE) sobre la aplicación de la oferta de red abierta (ONP), mencionada en el punto 10, también está relacionada con la Comunicación porque afecta a la provisión de un servicio universal y a otras medidas normativas como los pagos por interconexión (los pagos impuestos por los proveedores de la infraestructura principal para la utilización de sus redes, lo cual influye considerablemente en la rentabilidad posible de los nuevos participantes). El Comité insta a la Comisión a que lleve a cabo un estudio sobre el modo en que los diversos desarrollos reglamentarios podrían contravenir lo que propone la Comunicación y lo dé a conocer en breve plazo.

3.9. La sociedad de la información afectará al empleo de manera diversa, y es necesario que esto se comprenda adecuadamente. Como en todas las situaciones de avance tecnológico, surgirán oportunidades para la creación de empleo, pero algunas pérdidas de empleo son inevitables ya que determinados tipos de trabajo son sustituidos por nuevas formas de capital.

3.9.1. A este respecto, los interlocutores sociales y económicos tienen un claro papel que desempeñar a fin de garantizar que dichas pérdidas de empleo se llevan a cabo con el mínimo trastorno social.

3.10. Con el tiempo, una serie de servicios y actividades nuevos relacionados con la sociedad de la información llevarán a la generación de empleo. Por ejemplo, el desarrollo de las telecomunicaciones ha contribuido a que las actividades administrativas de los servicios financieros se trasladen desde los congestionados centros financieros hasta las ciudades y localidades más pequeñas. Muchos otros servicios, especialmente los relacionados con empresas, también podrían experimentar una tendencia parecida.

3.11. Suele pensarse que, como consecuencia de la sociedad de la información, la principal creación de empleos se producirá en las PYME, pero no se debe pasar por alto la posibilidad de que grandes compañías se sientan atraídas por las regiones menos favorecidas, especialmente, los denominados *tele-mediated environments* (entornos telemediáticos). A modo de ejemplo, se pueden citar los centros de llamadas de los grandes

operadores de telecomunicaciones, u otro tipo de operaciones descentralizadas de la industria informática.

3.12. La experiencia de la iniciativa en materia de telecomunicaciones de las Highlands y las Islas (en Escocia) también es instructiva, porque ha permitido que se crearan o que no se perdieran (que es igualmente importante) puestos de trabajo. Aunque el número total de empleos no sea alto, uno de los efectos importantes de tales iniciativas es la creación de nuevas actividades centrales en torno a las que se pueden desarrollar otras. Sin embargo, merece la pena señalar que un número significativo de estos empleos irá destinado a las personas que se desplacen a la región y, a menudo, vendrá generado por ellas. No obstante, la población local se verá beneficiada económicamente como consecuencia del efecto multiplicador de mayores ingresos en la región. Son necesarias políticas complementarias en áreas como la formación a fin de aumentar las posibilidades de garantizar el empleo a la población residente.

4. Observaciones específicas

4.1. De acuerdo con lo expuesto en dictámenes anteriores, el Comité subraya la importancia de ajustar las iniciativas políticas a las verdaderas necesidades de las empresas, los individuos y los interlocutores sociales y económicos ⁽¹⁾.

4.2. Un tema de preocupación para el Comité es la perspectiva de una concentración significativa de la propiedad de los medios de comunicación y la integración horizontal de otros elementos de las industrias de la «información» en grandes conglomerados, muchos de ellos en manos de propietarios de fuera de la UE.

4.3. El Comité toma nota de que se han producido retrasos en la aplicación de otros aspectos del plan de actuación móvil sobre la sociedad de la información ⁽²⁾. Esto exige cautela en el establecimiento de objetivos y prudencia en cuanto a las expectativas de lo que se puede conseguir. La modesta financiación de los Fondos estructurales refuerza este punto.

4.4. Del modo en que la Comunicación presenta sus propuestas, cabe temerse que se trate a las regiones menos favorecidas como si tuviesen necesidades comunes. Aunque el documento se refiere tanto a regiones del Objetivo nº 2 como del Objetivo nº 1, no es realista esperar que los Fondos estructurales puedan ayudar a tantas regiones. El Comité insta a la Comisión a que

explique cómo se propone alcanzar sus objetivos con los limitados medios puestos a su disposición por los Fondos estructurales. Esto requiere un examen urgente teniendo en cuenta, sobre todo, las diferencias entre regiones; el Comité acoge favorablemente la propuesta de la Comisión de llevar a cabo un examen profundo de los nuevos programas de los Objetivos nº 2 y nº 1.

4.5. Otro punto relacionado con ello es reconocer que el sector privado desempeñará un papel clave en el desarrollo de la sociedad de la información. Las políticas propuestas por la Comisión, los Estados miembros y las autoridades regionales han de reflejar el carácter cambiante de las diversas industrias que participan en la sociedad de la información: telecomunicaciones, informática, proveedores de servicios de valor añadido, etc. Algunas ofrecen oportunidades para las PYME, pero también hay que considerar la perspectiva de atraer las sucursales de las grandes compañías.

4.6. La diversidad social y cultural constituye una característica de la UE, y existen razones para preguntarse si una «sociedad de la información» uniforme y centralizada representaría un desarrollo positivo. Ya que para muchos objetivos las regiones están mejor situadas para formular sus propios planes estratégicos, es fundamental que a la hora de elaborar proyectos sobre una base sólida se tengan en cuenta las prioridades regionales, lo cual se ajusta al principio de subsidiariedad.

4.7. Las iniciativas IRISI y RISI que forman parte del apartado de incentivo de la demanda de la política de la Comisión son experiencias valiosas, aunque su alcance sea modesto. Además, constituyen una metodología útil para evaluar las necesidades de las regiones. El Comité entiende que se trata de un enfoque «ascendente» a pesar de la intervención de la Comisión para convencer a las regiones de que participasen en los mismos. Ante esto, cabe preguntarse en qué medida pueden participar otras regiones en iniciativas similares. Asimismo se plantea la pregunta de qué nivel de gobierno va a aplicar la política, y se sugiere que se obtendrá un resultado óptimo si cada nivel de gobierno se encarga de aquellas políticas para las que está mejor preparado.

5. Conclusiones y recomendaciones

5.1. La combinación de la liberalización de las telecomunicaciones y los avances en el sector de las TIC ofrece nuevas oportunidades a las regiones, pero si se desea aprovecharlas, es importante que la Comisión establezca medidas específicas diseñadas para garantizar el progreso, distinguiendo entre las que precisan gastos y las que no. Al hacer esto, ha de tener en cuenta que las regiones difieren significativamente en sus necesidades.

⁽¹⁾ Por ejemplo, el Dictamen sobre la «Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social y al Comité de las Regiones sobre «Europa en la vanguardia de la sociedad mundial de la información: Plan de actuación móvil»»; DO C 296 de 29. 9. 1997.

⁽²⁾ «Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social y al Comité de las Regiones sobre «Europa en la vanguardia de la sociedad mundial de la información: Plan de actuación móvil»» COM(96)607final.

5.2. La evolución del sector de las telecomunicaciones influirá en el modo en que el advenimiento de la sociedad de la información afecte a la cohesión. El Comité manifiesta su preocupación ante el hecho de que las propuestas de la Comisión no tengan suficientemente en cuenta los cambios experimentados por las telecomunicaciones y otras industrias de la información como consecuencia de la privatización, la intensificación de la competencia y la proliferación de las nuevas tecnologías y servicios. La realidad es que, para cuando la Comunicación se haya traducido en acciones, se habrán producido cambios trascendentales tanto en la propiedad como en la regulación de las telecomunicaciones.

5.3. Unas redes globales y fiables son la condición sine qua non para la realización de la sociedad de la información, por lo tanto, si existen carencias en la provisión de la infraestructura, éstas deberían subsanarse de manera prioritaria.

5.4. La tendencia hacia la privatización de las telecomunicaciones y la entrada de nuevos proveedores significa, por lo tanto, que la infraestructura es cada vez más una cuestión de operadores privados que de inversión pública. Por consiguiente, es importante que la Comisión considere que su autoridad reguladora, así como la de los Estados miembros, tendrán una influencia fundamental y que ha de decidir cuándo dicha autoridad puede constituir una solución más eficaz que el recurso a los gastos de los Fondos estructurales.

5.5. Es evidente que el concepto de servicio universal es fundamental para la sociedad de la información, pero es susceptible de una serie de interpretaciones que sería útil aclarar. El «servicio» más básico es el acceso a un número de teléfono fijo, pero los servicios más avanzados requieren diversas configuraciones informáticas, de *hardware* y *software* y todos ellos podrían considerarse parte del «servicio» cuya provisión universal se debate. El Comité acoge favorablemente las propuestas de la Comisión en relación al servicio universal, especialmente, en el punto 13 de la Comunicación, pero insta a la Comisión a que precise el concepto de servicio universal y explore la mejor manera de hacerlo operativo

reflejando la amplia gama de servicios disponibles y sus tarifas. El Comité subraya que el concepto de servicio universal es un blanco móvil, por lo que resulta fundamental ajustar las políticas de manera adecuada para reflejar esta realidad.

5.6. Por consiguiente, el Comité solicita a la Comisión que evalúe las consecuencias que para la cohesión supondrán los desarrollos previstos en materia de telecomunicaciones y que presente propuestas para relacionarlos con las políticas de cohesión.

5.7. El Comité está de acuerdo con la Comisión en la importancia concedida a la colaboración para el desarrollo de la cohesión. Sin embargo, es importante determinar orientaciones políticas específicas que impulsen el progreso, y el Comité considera que esto no ha sido suficientemente estudiado.

5.8. Aunque la política de cohesión tiende a centrarse en las PYME y su falta de adaptación a las TIC, especialmente, en las regiones menos desarrolladas, tanto la movilización de grandes compañías como la participación de universidades e institutos de investigación pueden desempeñar un papel importante en la mejora de la situación a fin de que las regiones exploren las oportunidades.

5.9. La realización de la sociedad de la información en toda la UE y, particularmente, en las regiones menos favorecidas también requiere un énfasis en los ciudadanos, a fin de proporcionarles, en primer lugar, la formación y educación necesaria que les permita hacer frente a las nuevas demandas de conocimientos y, en segundo lugar, darles a conocer las oportunidades que existen.

5.10. Otras políticas de la Comisión, como las relacionadas con la política científica y tecnológica (el próximo quinto programa marco) o las acciones para impulsar una nueva formación de los trabajadores (incluyendo el objetivo 4 de los Fondos estructurales) pueden reforzar la cohesión. El Comité insta a la Comisión a explicarlas con más detalle.

Bruselas, el 1 de octubre de 1997.

El Presidente
del Comité Económico y Social
Tom JENKINS

Dictamen del Comité Económico y Social sobre el tema «Desarrollo sostenible en materia de construcción y vivienda en Europa»

(97/C 355/05)

El 20 de marzo de 1997, de conformidad con el apartado 3 del artículo 23 del Reglamento Interno, el Comité Económico y Social decidió elaborar un dictamen sobre el tema «Desarrollo sostenible en materia de construcción y vivienda en Europa».

La Sección de Desarrollo Regional, Ordenación del Territorio y Urbanismo, encargada de preparar los trabajos sobre este asunto, aprobó su dictamen el 16 de septiembre de 1997 (Ponente: Sr. Wilms).

En su 348º Pleno de los días 1 y 2 de octubre de 1997 (sesión del 1 de octubre), el Comité ha aprobado por 84 votos a favor, 1 voto en contra y 6 abstenciones el presente Dictamen.

1. Introducción

1.1. En el Tratado de Amsterdam, la Unión Europea presenta el modelo del desarrollo sostenible y respetuoso con el medio ambiente como uno de los objetivos principales de la política medioambiental europea.

La idea central es el interés que reviste la protección del medio ambiente a largo plazo a fin de evitar las agresiones continuas al medio ambiente y permitir a las generaciones futuras que puedan disponer también de recursos naturales.

1.2. Para lograr este objetivo es necesario llevar a cabo una verdadera reforma estructural en el ámbito económico y político (Libro blanco «Crecimiento, competitividad, empleo»). Es indispensable una transformación duradera de la sociedad industrial, que no podrá realizarse sino con la participación activa de todos los agentes de la sociedad, es decir, los medios económicos, políticos y sociales, en la protección del medio ambiente.

1.3. Las medidas que se mencionan en el V Programa de acción de la Comunidad Europea en relación con el medio ambiente y el desarrollo sostenible⁽¹⁾ se refieren, entre otras cosas, a:

- una gestión de los recursos más respetuosa con el medio ambiente,
- el paso a una protección del medio ambiente integrada en la que se recurra a múltiples medios,
- medidas de reducción del consumo de energía,
- la creación de nuevos modelos de desarrollo urbano «ecológicos».

1.4. Al mismo tiempo, la Comisión Europea, en su informe final «Ciudades europeas sostenibles», expuso el estado de los debates en curso y las exigencias que de ellos se desprenden desde el punto de vista de la urbanización y la ordenación regional del territorio. El informe destaca sobre todo la necesidad de adoptar un enfoque favorable al ecosistema, una gestión urbana innovadora y una gestión sostenible de los residuos, como condiciones previas para el desarrollo sostenible de las aglomeraciones urbanas.

1.5. El CES considera que el ámbito de la vivienda y la construcción es un sector que se presta especialmente a la realización de los objetivos fijados, dado que:

- los habitantes de nuestras latitudes pasan la mayor parte de su vida en edificios, y la vivienda es una de las necesidades básicas,

- la industria de la construcción ocupa un lugar primordial en las economías de nuestros países,
- la vivienda y la construcción suponen un gasto importante de energía y materiales,
- en este sector, la producción de residuos es desproporcionadamente alta, y
- la elevada tasa de desempleo en los distintos países es imputable, entre otras cosas, a la situación catastrófica de la construcción.

1.6. Otro aspecto que debe mencionarse, y que se descuidó en el pasado, es el incremento de la utilización del espacio como consecuencia del desarrollo de la urbanización y los transportes, lo que genera perjuicios considerables para el medio ambiente.

1.7. El CES se considera comprometido con la misión de seguir fomentando la integración de los tres «pilares» de un desarrollo sostenible y respetuoso con el medio ambiente, es decir, las dimensiones económica, social y ecológica. La dimensión social incluye también los aspectos culturales, cuya importancia es especialmente relevante en el ámbito de la construcción y la vivienda.

A continuación se especifican algunos de los objetivos principales en cada una de las dimensiones de ese ámbito:

1.8. La dimensión económica

- Reducir los costes del ciclo de vida de los edificios (construcción, funcionamiento, mantenimiento, demolición, reciclaje, etc.), mediante la utilización, entre otros medios, de tecnologías modernas en cada fase del ciclo de vida (por ejemplo, diseño asistido por ordenador, empleo de tecnologías de ahorro de energía, demolición selectiva, reciclaje móvil).
- Aplicar medidas, tecnologías y métodos innovadores como, por ejemplo, los que se desarrollaron en el marco del Programa THERMIE «Ciudad del futuro».
- Primar las inversiones en transformación y mantenimiento frente a las de construcción de edificios nuevos.

(1) DO C 138 de 17. 5. 1993, DO C 140 de 11. 5. 1996.

- Aumentar el gasto en infraestructuras técnicas y sociales (por ejemplo, tratamiento del agua y de las aguas residuales, mejora de la eficiencia de la producción y suministro de energía, instalación de jardines de infancia, centros de salud y de juventud).
- Mejorar el potencial de desarrollo de las pequeñas empresas y de las empresas de servicios.

1.9. *La dimensión ecológica*

- Reducir la utilización del espacio,
- Poner coto a la destrucción del paisaje,
- Aumentar la utilización de instrumentos de planificación, como los planes de ordenación territorial y los planes de utilización del suelo, elaborados con una participación pública adecuada,
- Elegir los materiales en función del objetivo de ahorro de recursos (por ejemplo, reducir la utilización de materias primas y la producción de residuos),
- Evitar la utilización de sustancias perjudiciales en la construcción, transformación y utilización de los edificios,
- Reducir las emisiones de gases de efecto invernadero (por ejemplo CO₂, carbonos halogenados) en los edificios, mediante el ahorro de energía y el empleo de materiales de construcción respetuosos con el medio ambiente.

1.10. *La dimensión social*

- Garantizar un hábitat que responda a las necesidades de los habitantes, en función de su edad y del tamaño de la familia,
- Tener en cuenta los deseos de los futuros habitantes en la transformación y en la construcción de nuevos edificios,
- Garantizar vivienda a precios asequibles incluso para los grupos de renta baja,
- Crear un entorno residencial apropiado que fomente la integración social,
- Reducir las tensiones y los conflictos sociales evitando la exclusión, facilitando el acceso a los servicios sociales y culturales y ofreciendo posibilidades de participación,
- Establecer interconexiones entre el trabajo, la casa y el tiempo libre,
- Garantizar un hábitat sano, dentro y fuera de la vivienda,
- Crear y garantizar empleos en el sector de la construcción y la vivienda,
- Proteger de manera más consecuente el trabajo y la salud en el sector de la construcción,
- Preservar y mantener el «patrimonio cultural» que constituyen en particular los edificios y los conjuntos urbanos históricos, reflejos de la diversidad arquitectónica de Europa y aspectos centrales en el desarrollo de vínculos de identificación local,

- Conjugar los valores culturales, la interacción social característica y las posibilidades de configuración arquitectónicas con las condiciones técnicas y ecológicas generales a fin de crear y mantener la identidad cultural de un lugar,
- Estrechar los vínculos entre las áreas urbanas, como zonas de vivienda y trabajo, y el entorno rural, para fomentar la gestión del ciclo de materiales entre la ciudad y el entorno rural y mantener sus funciones de espacio de descanso y esparcimiento

1.11. Sin duda existe la opinión generalizada de que sólo un concepto de desarrollo sostenible y respetuoso con el medio ambiente permite garantizar el futuro de nuestra sociedad. Sin embargo, es necesario aclarar aún muchos puntos para poder evaluar de modo realista las oportunidades y riesgos que entraña tal concepto. Para alcanzar un desarrollo duradero y respetuoso con el medio ambiente debe sobre todo promoverse el sentido de la responsabilidad colectiva e individual, entre otras cosas frente a las generaciones futuras.

1.12. Actualmente se debaten distintas propuestas de definición de los conceptos de construcción y vivienda sostenibles.

Al igual que ocurrió con el concepto de «desarrollo sostenible», no se ha impuesto aún ninguna definición unitaria en materia de urbanismo sostenible, ni en los Estados miembros ni a escala internacional.

1.13. El Comité reconoce que las exigencias en materia de urbanismo sostenible son en cierta medida diferentes en las zonas de aglomeración urbanas que en las regiones periféricas menos densamente pobladas de la Unión Europea (por ejemplo, el oeste de Irlanda, las tierras altas e islas de Escocia, la región de los Pirineos o el norte de Escandinavia). Independientemente de esto, las regiones periféricas de Europa están a menudo ubicadas en zonas climáticas ecológicamente frágiles que requieren una gestión duradera específica de los recursos naturales. Por lo tanto, también en estos ámbitos es conveniente tener en cuenta los objetivos de un urbanismo sostenible. Sin embargo, la dotación financiera de estas regiones hace especialmente difícil la realización de los objetivos del urbanismo sostenible.

1.14. El presente Dictamen coincide, en cuanto a su contenido, con el dictamen favorable del Comité Económico y Social al «Libro Verde sobre el medio ambiente urbano»⁽¹⁾. No obstante, el presente Dictamen profundiza más en la cuestión de la «construcción y vivienda sostenibles» e incluso va más allá en la medida en que se centra prioritaria, aunque no exclusivamente, en el entorno urbano.

2. Observaciones generales

2.1. El concepto de «desarrollo sostenible» se va consagrando paulatinamente en la política de la Unión

⁽¹⁾ Doc CES 861/91, DO C 269 de 14. 10. 1991.

Europea. Los desarrollos en cada uno de los sectores (por ejemplo, política agraria, política energética y política regional y local) siguen una evolución con frecuencia paralela, aunque lamentablemente no siempre coordinada. Debe establecerse una mayor coordinación. Aunque en la UE el debate sobre el tema «construcción y vivienda sostenibles» se encuentra todavía en sus albores, van cristalizando algunas observaciones fundamentales.

2.2. Así, por ejemplo, todos los expertos coinciden en señalar que la conservación del patrimonio arquitectónico presenta en muchos casos ventajas económicas y ecológicas respecto de las medidas en favor de las construcciones nuevas. Al mismo tiempo, es indudable que el saneamiento y la modernización de los edificios existentes requieren más mano de obra y no permiten una automatización del mismo nivel que la construcción de nuevos edificios. El saneamiento y la modernización aparecen, pues, como dos medidas más razonables desde el punto de vista de la política de empleo.

2.3. Por ello, la condición previa para el surgimiento de nuevos impulsos en favor de la protección del medio ambiente y la creación de empleos es reorientar la política de construcción hacia una construcción y vivienda sostenibles.

2.3.1. Para lograr los objetivos de una construcción y vivienda sostenibles es necesario, por tanto, adoptar una serie de medidas que van desde la revisión del conjunto de instrumentos legislativos hasta la apertura de un debate que abarque toda la sociedad sobre su contenido y sus objetivos, pasando por la revisión de las prioridades en materia de investigación y fomento.

2.4. Aunque «construcción y vivienda sostenibles» sea a menudo sinónimo de «construcción ecológica», no debe quedar restringido solamente a eso. El concepto, como se señaló antes, engloba múltiples aspectos y debería por tanto integrarse como elemento de una gestión moderna de la ciudad y el territorio.

Los esfuerzos en favor de una construcción y vivienda sostenibles tienen los siguientes puntos en común:

2.5. *La gestión del espacio*

En los Estados miembros de la UE se aprecian diferencias en cuanto a la densidad de construcción. Sin embargo, sobre todo en las aglomeraciones urbanas, pueden apuntarse una serie de tendencias similares.

2.5.1. Se incrementa el grado de utilización del suelo para asentamientos humanos y redes de transporte, lo que tiene consecuencias negativas importantes tanto para el hombre como para el medio ambiente. Entre ellas se pueden citar la destrucción de hábitats, una pérdida de calidad del ocio, la agravación de la contaminación debida al aumento del volumen de los transportes, perturbaciones en el ciclo hidrológico, etc.

2.5.2. Los excesos de la destrucción del paisaje y la sobreconstrucción («expansión urbana») deben contrarrestarse mediante una gestión inteligente del espacio. En este punto se ofrecen diversas soluciones, como dar prioridad a la reutilización de espacios abandonados (reciclaje del espacio) frente a la urbanización de terrenos libres o zonas verdes.

2.5.3. En este contexto, el reciclaje del espacio no debe verse solamente como la reutilización de determinados solares o terrenos industriales, sino que puede también englobar la rehabilitación de ciudades o partes de ciudades abandonadas.

2.6. *El ahorro de recursos y materiales (reducción del consumo de electricidad y energía)*

El sector de la construcción se caracteriza por una utilización especialmente importante de materiales y recursos.

2.6.1. La extracción de materias primas (arcilla, arena, grava, cal, etc.), así como su transformación (por ejemplo, en cemento, ladrillos, elementos de construcción prefabricados) son en parte responsables de los graves daños causados al paisaje y al ecosistema, consumen cantidades extraordinarias de energía y generan muchas emisiones.

2.6.2. Por otro lado, se registra una necesidad considerable de redes de transporte, sobre todo por carretera, con las repercusiones adicionales que ello implica en el consumo de energía y el volumen de tráfico.

2.6.3. En este ámbito es por tanto indispensable llevar a cabo una reducción con ayuda de métodos de producción y elaboración innovadores y eficientes.

2.6.4. Del mismo modo, los métodos modernos pueden contribuir a reducir sustancialmente la producción de residuos ligados a la fabricación de productos específicos y disminuir al mismo tiempo los costes y las agresiones al medio ambiente, como el vertido de residuos.

2.6.5. Debido al gran volumen de los flujos de materiales, incluso reducciones porcentualmente pequeñas (dentro, por ejemplo, de una obra) pueden contribuir a lograr reducciones importantes para la economía nacional.

2.6.6. En este contexto, es especialmente importante centrarse en el saneamiento y la modernización de los edificios antiguos, puesto que, de acuerdo con un análisis de los ciclos de vida, estas actividades permiten ahorrar materiales y energía en mayor medida que la construcción de edificios nuevos. Al mismo tiempo, el volumen específico de residuos que deben eliminarse por unidad de vivienda o de producción es considerablemente más bajo.

2.6.7. En principio se valora positivamente el reciclaje de materiales de construcción, pero es importante señalar que debe darse prioridad a la reutilización, es decir, al saneamiento y modernización, también con vistas a la política de gestión de residuos de la Unión Europea.

2.6.8. Debido a las numerosas sustancias contaminantes que se utilizaron en el pasado en el sector de la construcción (por ejemplo, amianto, tubos y pintura con plomo, condensadores y agentes de estanqueidad con PCB, PVC, etc.), antes de su reciclaje el edificio debe ser sometido a una descontaminación completa, con el fin de evitar la liberación o diseminación de los agentes contaminantes.

2.6.9. Por supuesto, persiste la necesidad de nuevas construcciones. Son precisamente las experiencias adquiridas en época reciente (aumento de los materiales utilizados en la construcción, sobre todo materiales

compuestos) las que demuestran que en la planificación y construcción de un edificio es necesario prever su destrucción futura, con el fin de limitar al mínimo la cantidad de materiales empleados no reutilizables.

2.7. *La gestión de los edificios*

2.7.1. A pesar de la importancia del sector de la construcción de edificios nuevos, puede hablarse de una tendencia creciente a la renovación y la utilización múltiple de las estructuras existentes. A este respecto, es esencial instaurar una gestión de los edificios inteligente e innovadora, que consistiría fundamentalmente en medidas de saneamiento, modernización y transformación en el sector de la construcción.

2.8. *El cambio de mentalidad*

2.8.1. No cabe ninguna duda de que, además de las mejoras técnicas e innovaciones, es necesario un cambio de mentalidad de los usuarios de los edificios.

2.8.2. Todo el mundo sabe que el aumento del nivel de bienestar ha dado lugar a un incremento del «consumo» de superficies de vivienda por habitante en los Estados miembros de la UE.

2.8.3. A pesar del relativo estancamiento demográfico y del aumento del parque de viviendas, esta tendencia ha provocado en muchos Estados miembros (en las grandes aglomeraciones) una escasez de vivienda que se traduce, entre otras cosas, en un aumento considerable de los alquileres.

2.8.4. Los estudios científicos ponen de manifiesto que ni siquiera cuando las renovaciones o nuevas construcciones se realizan con un espíritu ecológico y económico es posible agotar plenamente el potencial de ahorro de energía o de agua porque los usuarios descuidan algunas normas de conducta por ignorancia o negligencia.

2.8.5. He aquí algunos ejemplos típicos:

- mala ventilación,
- desconocimiento de los dispositivos de ahorro de agua,
- utilización no económica de los aparatos domésticos, etc.

2.8.6. La aplicación del concepto de «construcción y vivienda sostenibles» exige, además de innovaciones técnicas, la planificación de las necesidades, información y, si es necesario, un cambio de mentalidad de los usuarios respectivos. En este contexto, es conveniente también luchar contra la falta de información de la población.

2.8.7. Este objetivo sólo puede lograrse a escala europea y nacional mediante el inicio de un debate que englobe toda la sociedad y, en cada caso mediante la participación desde un principio de los usuarios ulteriores. En este sentido, es necesario destacar la importancia de las organizaciones no gubernamentales y del sector del voluntariado, que ejercen una función importante en la difusión de información y en la aplicación de «buenas prácticas».

2.8.8. En el ámbito de la construcción de edificios nuevos, es necesario operar un cambio radical para pasar de la funcionalidad unidimensional a la multifuncionalidad.

2.8.9. La concepción básica de un edificio debe permitir su adaptación posterior a las necesidades cambiantes del usuario, por ejemplo:

- familias numerosas,
- parejas sin hijos,
- ancianos,
- minusválidos,
- pequeños comerciantes y artesanos.

2.9. Los elementos centrales de la construcción y vivienda sostenibles pueden resumirse del siguiente modo:

- mantenimiento de las construcciones existentes en vez de construcción de edificios nuevos,
- prioridad a la reutilización sobre el reciclaje,
- información,
- participación y formación de los usuarios,
- sustitución de la utilización de recursos energéticos y materias primas por trabajo humano,
- mejora de la protección del trabajo y de la salud.

3. *Objetivos*

3.1. *Desarrollo de modelos*

3.1.1. El debate sobre los objetivos y la configuración del concepto de construcción y vivienda sostenibles se halla en sus inicios. En la actualidad es por lo tanto imposible proponer un modelo de contornos claramente definidos.

3.1.2. Sin embargo, dado el problema, es indispensable seguir desarrollando ininterrumpidamente un modelo de dichas características. Es por tanto esencial proseguir de manera intensiva el trabajo científico y entablar un amplio debate en todos los sectores interesados de la sociedad. La cooperación y la asociación entre los distintos niveles, organizaciones y grupos de interés son a este respecto determinantes.

3.2. *Reducción de los flujos de materiales y de energía*

3.2.1. Los conocimientos actuales ponen de manifiesto que la cuestión de los flujos de materiales y de energía reviste una importancia fundamental para la evaluación de la construcción y vivienda sostenibles.

3.2.2. La reducción de estos flujos tiene consecuencias importantes sobre el consumo de energía (y, por ende, sobre las emisiones de CO₂), la utilización de los espacios naturales, las emisiones y el volumen del transporte.

3.2.3. Ello sirve además para conservar los espacios naturales y las áreas de esparcimiento y contribuye de

manera esencial a reducir la contaminación del medio ambiente y a estabilizar el clima. Este concepto engloba no sólo la protección del clima a escala mundial, sino también las condiciones troposféricas y las condiciones climáticas locales.

3.3. *Formas de trabajo innovadoras y orientadas hacia el futuro*

3.3.1. Una vez concluidos los grandes proyectos de infraestructuras y reconstrucción en el este de la UE, los esfuerzos se centrarán a medio plazo en la conservación y adaptación de las construcciones existentes.

3.3.2. Los empleos suprimidos en los años noventa debido al aumento de la productividad y la automatización no podrán ya recuperarse en los sectores tradicionales, ni siquiera en el caso de una mejora de la coyuntura.

3.3.3. Es por consiguiente indispensable la creación de formas de trabajo innovadoras y orientadas hacia el futuro.

3.3.4. Al mismo tiempo, es de prever que se hará patente una necesidad de saneamiento y modernización, lo que resulta favorable a los intereses del medio ambiente.

3.3.5. El objetivo debe por tanto consistir en la realización de este potencial de empleo en colaboración con los interlocutores sociales con la mirada puesta en el futuro, así como su fomento mediante las medidas de acompañamiento apropiadas.

3.4. *Medidas de formación continua y cualificación de los trabajadores*

3.4.1. La condición preliminar para la realización plena de este potencial de creación de empleo es la capacitación para responder a las nuevas exigencias en el lugar de trabajo.

3.4.2. Para ello, es fundamental la adquisición de nuevas cualificaciones como el aprendizaje de la utilización de materiales y métodos inusuales, la demolición selectiva de los edificios, la separación de los diferentes tipos de residuos en la obra, etc.

3.4.3. Sin embargo, hasta ahora sigue faltando una oferta adecuada para los trabajadores interesados.

3.4.4. Las experiencias adquiridas hasta la fecha en el sector de la construcción ecológica ponen de manifiesto que los conocimientos necesarios (desde la concepción hasta la realización) siguen siendo insuficientes en todos los ámbitos.

3.4.5. Del mismo modo, la conservación de edificios históricos antiguos y la lucha contra las agresiones al medio ambiente requieren cualificaciones específicas.

3.4.6. De estas consideraciones se desprende una serie de exigencias en materia de formación profesional y formación continua.

4. Exigencias

4.1. Dada la diversidad de cuestiones sociales, ecológicas y económicas que se plantean en este ámbito, el Comité insta a la Comisión a que integre el concepto de construcción y vivienda sostenibles como prioridad de

investigación en la continuación del Quinto programa marco. Ello debería hacerse de conformidad con las recomendaciones formuladas en su Dictamen sobre el «Documento de trabajo de la Comisión “Hacia el V Programa marco: objetivos científicos y tecnológicos”», y en coordinación con otros instrumentos de los Fondos estructurales.

4.2. Este asunto sólo se ha investigado parcialmente en la UE y hasta ahora se limita a proyectos e iniciativas llevados a cabo de manera aislada en los distintos Estados miembros. Dados los grandes desafíos que plantea la construcción y urbanismo sostenibles y que abarcan además muchos ámbitos, es necesario un nuevo enfoque para alcanzar los objetivos perseguidos. Debido a la falta de coordinación y a la importancia transnacional de este tema, se necesita un compromiso amplio y firme por parte de la UE.

4.3. Es importante crear una base de datos sólida, en función de la cual puedan adoptarse decisiones políticas razonables. Sería también conveniente que los Estados miembros recopilaran e intercambiaran sus experiencias en materia de construcción y vivienda sostenibles.

4.4. Además de los puntos esenciales en los ámbitos del medio ambiente y la energía, el Comité considera que este asunto es especialmente importante debido a su potencial de innovación y fomento de la competitividad, sobre todo para las pequeñas y medianas empresas. Deben estudiarse cuidadosamente el potencial de ahorro de recursos naturales, energía y espacio, así como los efectos en la política de empleo. Los resultados deberían servir de fundamento para la elaboración de programas e iniciativas de ayuda comunitarias.

4.5. Es necesario esforzarse por establecer nexos entre estos ámbitos de interés.

4.6. El desbloqueo de las ayudas correspondientes permitirá apoyar los proyectos piloto y los proyectos modelo, que pueden servir como punto de cristalización de las innovaciones y responder al mismo tiempo a las exigencias de la política europea sobre medio ambiente, como el concepto de participación de la Agenda 21 local. Asimismo, deberían fomentarse planteamientos innovadores para superar los obstáculos que plantean el saneamiento y modernización de las viviendas de alquiler (problemas financieros y jurídicos entre propietarios e inquilinos).

4.7. Es especialmente importante establecer un balance de la situación en los distintos Estados miembros de la UE para determinar criterios de evaluación y conformidad comunes, y entablar un debate sobre el contenido del concepto de construcción y vivienda sostenibles a fin de proponer una definición europea viable.

4.8. Se insta a la Comisión a que, en el marco de la construcción y vivienda sostenibles, elabore las estrategias que resulten más ventajosas y eficientes desde el punto de vista económico, ecológico y social.

4.9. De acuerdo con los datos de que se dispone en la actualidad, el potencial de empleo ligado al saneamiento y la adaptación de edificios ya existentes es elevado. Ahora bien, su realización requiere que el trabajador disponga de los conocimientos y las cualificaciones necesarias.

4.10. La Comisión debe proponer un plan que permita a los trabajadores de todas las edades adquirir la cualificación indispensable para el sector de la modernización y el saneamiento que se halla en plena expansión.

4.11. Debe procurarse elaborar directivas o recomendaciones relativas a las normas básicas de construcción y vivienda sostenibles, teniendo en cuenta el principio de subsidiariedad. Ello incluiría la definición de los objetivos y los parámetros (por ejemplo, una limitación determinada de la utilización de la superficie, valores de

referencia para la utilización del material de reciclaje, programas de construcción de viviendas orientados en función de criterios de construcción y vivienda sostenibles, etc.), así como la recopilación uniforme y la publicación de los datos pertinentes a escala nacional y comunitaria.

4.12. El Comité considera que es indispensable poner a disposición de las partes especialmente interesadas en la aplicación de una construcción y vivienda sostenibles (por ejemplo, ciudades y municipios, organizaciones y empresas privadas) la información y las recomendaciones correspondientes. Resultan particularmente interesantes las estrategias de aplicación innovadoras (por ejemplo, los contratos medioambientales, los incentivos financieros y las consideraciones de rentabilidad, la modernización de las disposiciones pertinentes, los procedimientos de participación de los ciudadanos, etc.), que deberán elaborarse a partir de informes de expertos y de seminarios y talleres.

Bruselas, el 1 de octubre de 1997.

El Presidente

del Comité Económico y Social

Tom JENKINS

Dictamen del Comité Económico y Social sobre «El papel de los interlocutores económicos y sociales en las regiones fronterizas y del programa INTERREG y de la red EURES»

(97/C 355/06)

El 18 de marzo de 1997 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 «El papel de los interlocutores económicos y sociales en las regiones fronterizas y del programa INTERREG y de la red EURES».

La Sección de Desarrollo Regional, Ordenación del Territorio y Urbanismo, encargada de preparar los trabajos en este asunto, aprobó su dictamen el 16 de septiembre de 1997 (Ponente: Sr. van Dijk; Coponente: Sr. Simpson).

En su 348º Pleno (sesión del 1 de octubre de 1997), el Comité Económico y Social ha aprobado por 82 votos a favor, 4 en contra y 8 abstenciones el presente Dictamen.

1. El CES ya ha emitido anteriormente un dictamen sobre la participación de los interlocutores económicos y sociales en la ejecución y desarrollo de los Fondos estructurales⁽¹⁾. Dicho dictamen se centraba fundamentalmente en la aplicación del principio de cooperación, tal como se prevé en los Fondos estructurales. Ésta fue la base para la inclusión del artículo 4 en el Reglamento marco.

2. El presente dictamen se refiere principalmente al papel de los interlocutores económicos y sociales en las regiones fronterizas y en proyectos transfronterizos. En este contexto son relevantes el programa INTERREG y la red EURES.

2.1. El dictamen tiene un objetivo doble: por una parte, proporcionar información sobre INTERREG y EURES; por otra parte, el CES desea formular algunas observaciones sobre las distintas formas de participación de los interlocutores económicos y sociales en las regiones fronterizas.

3. INTERREG

3.1. El objetivo de la iniciativa comunitaria de INTERREG nace de los esfuerzos de la Comisión por fomentar la cohesión dentro de la Unión Europea.

(1) DO C 127 de 7. 5. 1994.

3.1.1. INTERREG 2A está dirigido enteramente a las regiones fronterizas. El programa cubre una amplia gama de proyectos relacionados con temas transfronterizos.

3.1.2. Actualmente hay 59 programas diferentes dependientes de INTERREG 2A. Para el período de programación 1994-1999 se reservan aproximadamente 2 500 millones de ecus a este apartado de INTERREG. Además de INTERREG 2A, existen también INTERREG 2B e INTERREG 2C. Las observaciones que se formulan acerca de INTERREG 2A son igualmente válidas para estos otros dos apartados de INTERREG.

3.2. Los medios económicos y sociales pueden participar en los proyectos de INTERREG a través de diversos cauces.

3.2.1. En primer lugar, pueden presentar sus propios proyectos. En este caso, la solicitud formal debe presentarse a las autoridades regionales o nacionales, que pueden dejar la ejecución en manos de los interlocutores económicos y sociales. Puede tratarse de proyectos relativos a la formación profesional y el mercado de trabajo.

3.2.2. En segundo lugar, pueden participar en las propuestas de proyectos presentados por las autoridades.

3.2.3. Cabe distinguir diversas fases en el desarrollo y ejecución de un proyecto:

1. desarrollo;
2. cofinanciación;
3. decisión;
4. ejecución;
5. evaluación.

Durante el período de duración del proyecto se constituye un grupo de gestión responsable de la gestión y control.

3.3. Aquellos que presentan los proyectos son los responsables de la participación de los interlocutores económicos y sociales. Pese a lo previsto en el artículo 4 del Reglamento marco de los Fondos estructurales, el papel de los interlocutores económicos y sociales varía.

3.3.1. «La actuación comunitaria se considerará un complemento de las acciones nacionales correspondientes o una contribución a las mismas. Se establecerá mediante estrecha concertación entre la Comisión, el Estado miembro interesado y las autoridades y organismos competentes (incluidos, en el marco de las modalidades ofrecidas por las normas institucionales y las prácticas vigentes propias de cada Estado miembro, los interlocutores económicos y sociales) designados por el Estado miembro a escala nacional, regional, local o

de otro tipo, persiguiendo todas las partes un objetivo común.»

3.3.2. Esta formulación deja margen a los Estados miembros para renunciar a una participación estrecha de los interlocutores económicos y sociales en los proyectos dependientes de INTERREG. En algunos casos ni siquiera las autoridades regionales participan en la ejecución y desarrollo de los proyectos de INTERREG. Aparentemente sólo hay algunos proyectos en los interlocutores económicos y sociales participan en todas las fases pertinentes.

4. EURES

4.1. El objetivo de la red EURES es promover la libre circulación de trabajadores en la UE. Para ello, la Comisión aspira a que se supriman los obstáculos.

4.2. La red EURES está basada en el Reglamento 1612/68 de 15 de octubre de 1968 relativo a la libre circulación de los trabajadores dentro de la Comunidad. En dicho Reglamento se regula la cooperación entre los Estados miembros y la Comisión con respecto al intercambio de datos sobre el mercado de trabajo.

Esto incluye el intercambio de información sobre las ofertas de empleo existentes, para lo cual pueden crearse servicios especiales.

4.3. También se prevé que los servicios de las regiones fronterizas intercambien información periódica sobre las tendencias del mercado de trabajo.

4.4. Basada en este Reglamento, en 1993 se aprobó una Decisión de la Comisión sobre la ejecución de la segunda parte del Reglamento. Asimismo se dispuso que estos servicios debían crearse bajo la responsabilidad de la DG V.

4.4.1. En el anexo de la Decisión se incluyó una definición de EURES. Es una red compuesta por las oficinas de empleo nacionales, sus eventuales socios y la Comisión. Es responsable de la difusión de información tal como se especifica en el Reglamento de 1968 y de facilitar la información a los usuarios potenciales. Está basada en un sistema informático y en un intercambio de datos uniforme.

4.4.2. Pueden formar parte de EURES las siguientes organizaciones:

- las oficinas de empleo de los Estados miembros;
- la Comisión Europea;
- los interlocutores sociales y económicos que ejecutan EURES a escala transfronteriza sobre la base de convenios;

— socios públicos y privados de las oficinas de empleo que han firmado un acuerdo con la Comisión.

4.4.3. Los miembros tienen acceso por ordenador a la red de información.

4.4.4. Del anexo se desprende claramente que cada vez se atribuyen más competencias a las regiones. Asimismo, se recurre a otras organizaciones además de las oficinas de empleo públicas para la contratación de grupos específicos de trabajadores.

4.4.4.1. Para adaptarse a esta situación, la Comisión establece en su Decisión que los servicios regionales de ambos lados de la frontera pueden organizar el intercambio directo de información, y para ello pueden crear estructuras de cooperación destinadas a:

- suministrar información sobre las tendencias de mercado de trabajo (ofertas de empleo) con el fin de informar al público;
- facilitar información sobre las condiciones de vida y de trabajo en las regiones correspondientes;
- elaborar un inventario de las posibilidades de formación profesional que sea accesible al público;
- crear un marco para el diálogo entre empresarios y trabajadores en materia de empleo.

4.4.4.2. Los interlocutores económicos y sociales, y en general todas las instituciones que se ocupan de los asuntos de empleo y formación profesional en las regiones fronterizas, contribuyen al funcionamiento de las estructuras de cooperación antes citadas.

4.4.4.3. Los servicios que están especializados en la contratación de determinadas profesiones o categorías de trabajadores pueden ponerse directamente en contacto con sus homólogos al otro lado de la frontera. En la medida en que esto afecta a asuntos citados en el Reglamento, debería coordinarse o integrarse en la red EURES.

4.4.4.4. La Comisión debe velar por que los individuos que forman parte de las organizaciones de EURES reciban una formación que les permita llevar a cabo las actividades mencionadas.

4.5. Hasta ahora los fondos han ido a parar en su mayor parte a las oficinas de empleo públicas. También se han asignado fondos a las actividades de los interlocutores económicos y sociales.

4.6. Los trabajadores pueden solicitar información a las oficinas de empleo públicas sobre las ofertas de empleo en otros Estados miembros, junto con información sobre las condiciones de vida y de trabajo.

5. Recomendaciones

5.1. La Comisión apoya la participación de los interlocutores económicos y sociales en la toma de decisiones y el control del empleo de los Fondos estructurales. En principio, cabría esperar que la Comisión tenga la misma aspiración con respecto a determinadas iniciativas comunitarias, incluidas las que tienen una dimensión transfronteriza, como INTERREG. No obstante, algunos Estados miembros se muestran reticentes a adoptar un compromiso formal al respecto.

5.2. El Comité considera muy importante la participación de los interlocutores económicos y sociales en los programas de INTERREG. En sus anteriores dictámenes ha defendido siempre su participación en los Fondos estructurales en general, y también en el caso de los programas transfronterizos considera el Comité que la participación de los interlocutores económicos y sociales aumenta la calidad de los proyectos y su base de apoyo. Para asegurar esta participación, el Comité desea formular las siguientes recomendaciones.

5.3. El Comité opina que en los proyectos que se propongan deben estar muy claro de qué modo se prevé la participación de los interlocutores económicos y sociales. Opina también que éstos deben participar, como mínimo, en el desarrollo, toma de decisiones, ejecución y evaluación del proyecto. Esto es aplicable a los proyectos que de un modo u otro tienen repercusiones en la política económica y social.

5.4. Las fases de desarrollo, ejecución y evaluación de los programas de INTERREG están sujetas a los procedimientos que regulan los comités de seguimiento oficiales, lo cual supone que los representantes comunitarios, nacionales y locales se reúnen periódicamente. Estos procedimientos son más complejos que los practicados en un sólo Estado miembro, ya que debe garantizarse una representación adecuada de dos Estados miembros vecinos. La participación de los medios económicos y sociales debería reflejar la necesidad de representantes, en ambos campos, que se identifiquen con las necesidades generales de la región transfronteriza.

5.5. El Comité aboga por que los interlocutores económicos y sociales participen en los grupos de trabajo encargados del seguimiento de los diferentes proyectos.

5.6. El Comité considera que la participación de los medios económicos y sociales es crucial para el éxito de los proyectos. Así pues, insiste enormemente en la necesidad de tal participación y opina, por consiguiente, que la Comisión debe evaluar cada proyecto en función de la participación de los interlocutores económicos y

sociales. Asimismo debe tener la posibilidad de imponer dicha participación.

5.7. En los informes anuales sobre las actividades de los Fondos estructurales, la Comisión debería incluir una evaluación de los avances realizados para garantizar la adecuada participación de los interlocutores económicos y sociales en la ejecución de los diversos instrumentos comunitarios, documentos de programación combinados o iniciativas comunitarias (representación en comités de seguimiento).

5.8. Es preciso dar a los interlocutores económicos y sociales la oportunidad de presentar proyectos. El Comité insta a que se reserve una parte específica del programa INTERREG a proyectos presentados por los interlocutores económicos y sociales. Los proyectos deben cumplir los criterios vigentes. En tal caso puede tratarse, por ejemplo, de proyectos relacionados con la formación profesional y el mercado de trabajo.

5.9. Las observaciones formuladas anteriormente sobre INTERREG se aplican a todos los apartados del programa.

5.10. El Comité considera que la red EURES en principio puede dar un gran impulso a la reducción de los obstáculos a la libre circulación de trabajadores.

5.11. Teniendo en cuenta la importancia del programa y la influencia positiva que puede ejercer, el Comité manifiesta su sorpresa por el hecho de que se base en una Decisión en la que se atribuye a la Comisión toda la capacidad de decisión. Con vistas a la difusión y apoyo del programa, el Comité propone que el Parlamento Europeo, el Comité Económico y Social y el Comité de las Regiones adquieran un papel más importante en la toma de decisiones sobre el programa.

5.11.1. El modo más adecuado para ello sería convertir esta red en una iniciativa comunitaria. No obstante, dado que en un dictamen anterior el Comité se muestra a favor de restringir el establecimiento de iniciativas comunitarias, no es su propósito solicitar ahora que EURES se convierta en una iniciativa comunitaria. A ello se añade que la financiación de EURES (10 millones de ecus anuales) no es comparable con las restantes iniciativas comunitarias

5.12. En vista de que el Comité todavía no ha tenido ocasión de elaborar un dictamen sobre la red EURES, quiere aprovechar esta oportunidad para formular algunas observaciones sobre el mismo.

5.13. El Comité es partidario de que la Comisión se muestre restrictiva a la hora de modificar las normas administrativas. La accesibilidad del programa requiere que las organizaciones participantes sepan a qué atenerse. Una política que entrañe un cambio de normas

cada dos años, como ocurre actualmente, se considera contraproducente.

5.14. En la red actual se reservan 6,5 millones de ecus para el programa transfronterizo de EURES. En este apartado del programa en particular se prevé la participación de los interlocutores económicos y sociales. También forman parte de la red las oficinas públicas de empleo.

5.14.1. Los servicios de empleo públicos se ocupan fundamentalmente del intercambio transfronterizo de ofertas y demandas de empleo. Los interlocutores económicos y sociales se encargan principalmente de la información práctica sobre el trabajo en el extranjero y de ayudar a resolver conflictos. En tercer lugar, los interlocutores económicos y sociales se preocupan de señalar los escollos concretos, y esto puede contribuir a dar una solución estructural a las dificultades de la libre circulación de trabajadores.

5.14.2. Da la impresión de que actualmente se dedica la mayor parte de la red EURES al intercambio de ofertas y demandas de empleo. Asimismo, dentro de los servicios de la Comisión, la transferencia de la red de la Dirección «Libre circulación de trabajadores» a la Dirección «Mercado de trabajo» da a entender que la Comisión quiere hacer más hincapié en el papel que EURES puede desempeñar para solucionar el problema del paro. La consecuencia será una atención aún mayor en el intercambio de ofertas y demandas de empleo.

5.14.3. El Comité señala que EURES estaba inicialmente prevista para promover la libre circulación de trabajadores. No obstante, el intercambio transfronterizo de ofertas y demandas de empleo es un instrumento que sólo puede cumplir una parte de este objetivo. Para completar el conjunto de instrumentos es necesario también mejorar la información, coordinar la formación profesional, dar a conocer mejor los mercados laborales regionales transfronterizos y proporcionar apoyo a los trabajadores transfronterizos para solucionar sus eventuales problemas.

5.14.4. Por todas estas razones, el Comité pide que se destine un porcentaje determinado a los interlocutores económicos y sociales.

5.15. El Comité considera que el nombramiento de un coordinador regional responde al principio de subsidiariedad. Este coordinador debe contribuir a la creación de redes socioeconómicas y con este fin debe asignársele una función de estímulo e intermediación. Puede formular recomendaciones sobre la financiación de proyectos propuestos por los interlocutores sociales y los organismos públicos de empleo.

5.16. Para concluir, el Comité llama a una estrecha colaboración entre la red EURES e INTERREG 2A. Hay posibilidades para ello, en particular en el ámbito

de la formación profesional y del mercado de trabajo. Con este fin, es preciso que los interlocutores sociales

tengan amplio acceso a INTERREG 2A y que no se restrinja aún más su papel en EURES.

Bruselas, el 1 de octubre de 1997.

El Presidente

del Comité Económico y Social

Tom JENKINS

Dictamen del Comité Económico y Social sobre la «Propuesta de Decisión del Consejo por la que se establece un procedimiento de consulta en lo que se refiere a las relaciones entre los Estados miembros y terceros países en el sector de los transportes marítimos así como a las acciones relativas a dicho sector en el seno de las organizaciones internacionales y un procedimiento de autorización para acuerdos relativos al transporte marítimo»⁽¹⁾

(97/C 355/07)

El 6 de mayo 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 10 de septiembre de 1997 (Ponente: Sra. Bredima-Savopoulou).

En su 348º Pleno (sesión del 1 de octubre de 1997), el Comité Económico y Social ha aprobado por 85 votos a favor, 1 voto en contra y 3 abstenciones el presente Dictamen.

1. Introducción

El 14 de marzo de 1997, la Comisión Europea publicó la Comunicación sobre relaciones exteriores en el ámbito del transporte marítimo que había sido solicitada por el Consejo de Ministros de Transportes en más de una ocasión (19-20 de junio de 1995, 16 de diciembre de 1996). Esta Comunicación pretende conseguir una política exterior global de la UE en el ámbito marítimo, diez años después de la adopción, en 1986, del paquete de reglamentos marítimos. Completa la Comunicación de marzo de 1996 sobre una nueva estrategia marítima, en la que se consideraba la dimensión exterior de la política marítima como un sector vital de cara a acciones futuras.

2. Aspectos principales de la Comunicación

2.1. Objetivos

El objetivo primordial de la acción exterior de la UE en el sector del transporte marítimo es promover los intereses comerciales e industriales de este sector, asegurando el libre acceso al mismo y unas condiciones de competencia leal en el mercado mundial.

Los objetivos generales de la Comunicación son los siguientes:

- consolidar, bilateral y multilateralmente, los progresos encaminados a la liberalización mediante consultas y negociaciones, así como obtener una mayor reducción de las restricciones subsistentes;
- abordar problemas específicos en relación con terceros países, en especial por lo que se refiere al acceso al mercado;
- abordar el problema de la competencia desleal y los problemas del transporte marítimo de calidad deficiente, que están ocasionados —principal pero no exclusivamente— por la existencia de registros de libre matrícula;

⁽¹⁾ DO C 113 de 11. 4. 1997, p. 11.

- desarrollar un sistema de transporte europeo integrado para la transición de los PECO a la economía de mercado, con vistas a su futura adhesión.

A largo plazo (con posterioridad al año 2000), los objetivos mencionados serán alcanzados a través de la Organización Mundial del Comercio (OMC); entretanto, se hará uso de todos los instrumentos y negociaciones posibles en orden a su consecución.

La Comunicación traduce los objetivos generales de la política en cuestión en objetivos específicos, a la luz de la evolución del mercado del transporte marítimo; establece los procedimientos que deben seguir las acciones comunitarias; define los elementos básicos de la acción exterior de la Comunidad; y propone normas comunitarias para completar las existentes.

2.2. Medios de actuación

Para alcanzar los objetivos arriba señalados, la UE dispone de los siguientes medios de actuación:

- acciones prioritarias (acuerdos con terceros países, consultas multilaterales y bilaterales);
- abordar los problemas derivados de medidas restrictivas impuestas por terceros países (gestiones, consultas);
- garantía de condiciones equitativas de competencia (actuaciones dirigidas a contrarrestar las ventajas no equitativas de los armadores extranjeros y a asegurar el cumplimiento de las reglas y normas internacionales);
- actividades en régimen de cooperación (asistencia a terceros países).

La Comisión estima que el actual contexto internacional es favorable a tales acciones. Considera que las medidas defensivas son el último recurso, para el caso de que las consultas y negociaciones sean estériles. Señala, además, que hasta ahora la acción comunitaria se ha ajustado al planteamiento indicado.

2.3. Elementos esenciales de la acción exterior comunitaria

Los elementos esenciales de la acción exterior comunitaria son los siguientes:

- un mayor desarrollo de las relaciones con terceros países, mediante:
 - acuerdos comunitarios con terceros países y procedimientos de consulta;
 - actuaciones destinadas a tratar los problemas causados por las medidas restrictivas o discriminatorias adoptadas por terceros países;
 - actuaciones dirigidas a garantizar una competencia leal sobre una base comercial;
 - actividades de cooperación y asistencia técnica a terceros países;
- el desarrollo de actividades en régimen de cooperación en el ámbito de los transportes marítimos como elemento de una concepción global del transporte europeo;

- la consolidación del papel de la UE en las organizaciones internacionales competentes y la intensificación de las negociaciones llevadas a cabo en nombre de la UE en el seno de dichas organizaciones (de conformidad con los procedimientos comunitarios) para consolidar la evolución positiva de la política de transporte marítimo y conseguir mayores reducciones de las restricciones subsistentes.

2.4. Anexos

La Comunicación tiene cuatro anexos:

2.4.1. Anexo I

Este anexo contempla el ámbito de la acción exterior, así como una serie de actividades y propuestas específicas. En este marco se pone el acento especialmente en los mecanismos de consulta, acuerdo y cooperación; como último recurso se prevén medidas defensivas.

2.4.2. Anexo II

En este anexo se propone la adopción de una Decisión del Consejo que venga a sustituir la Decisión 77/587/CEE⁽¹⁾. La Decisión del Consejo propuesta sustituiría el procedimiento de consulta establecido por la anterior decisión, para dotar de coherencia a las actuaciones de la UE y los Estados miembros en sus relaciones con terceros países y para intentar conseguir los objetivos comunitarios en los debates y negociaciones que tengan lugar en el seno de organizaciones internacionales. La Decisión propuesta también prevé un procedimiento de consulta y autorización para los acuerdos que atañan a las relaciones entre los Estados miembros y terceros países en la esfera del transporte marítimo.

2.4.3. Anexo III

Este anexo ofrece un sumario de la legislación comunitaria existente y una breve panorámica de las iniciativas relativas a la dimensión exterior de las relaciones marítimas registradas hasta la fecha.

2.4.4. Anexo IV

En este anexo se pasa revista detallada a la evolución de las relaciones marítimas entre la UE y terceros países hasta el momento presente.

(1) Decisión 77/587/CEE del Consejo, de 13 de septiembre de 1977, por la que se establece un procedimiento de consulta en lo que se refiere a las relaciones entre los Estados miembros y terceros países en el sector de los transportes marítimos así como a las acciones relativas a dicho sector en el seno de las organizaciones internacionales (DO L 239 de 17. 9. 1977, p. 23).

3. Observaciones generales

3.1. *Objetivo básico de la acción exterior*

3.1.1. La Comunicación subraya la importancia que para la UE reviste el transporte marítimo comunitario. Un mercado mundial de transportes marítimos libre de restricciones interesa a la UE, en consideración a sus importaciones y exportaciones, a su industria marítima y al nivel de empleo en barcos y en actividades afines. A tal fin, la Comunicación sobre la nueva estrategia marítima describe la acción exterior en el sector del transporte marítimo como uno de los tres pilares de la política de transporte marítimo, siendo los otros dos la competitividad de la flota comunitaria y la seguridad de la navegación.

3.1.2. Las perspectivas favorables para el transporte marítimo internacional, derivadas del crecimiento continuo de los intercambios mundiales y de las oportunidades comerciales, ya han sido puestas de relieve en la Comunicación sobre una nueva estrategia marítima⁽¹⁾ y son reafirmadas en la Comunicación que ahora nos ocupa. De acuerdo con las previsiones de la OCDE y de otros organismos, el volumen del comercio marítimo mundial se habrá duplicado en el año 2010. Está claro que para la UE constituyen una necesidad urgente la intensificación del proceso liberalizador y el mantenimiento de mercados marítimos abiertos.

3.1.3. No obstante, dada la actual estructura del comercio mundial y las condiciones operativas del mercado del transporte marítimo, los buques comunitarios afrontan problemas considerables a la hora de acceder a carga objeto de transporte internacional, mientras que su competitividad ha sufrido un cierto menoscabo.

3.1.4. Habida cuenta de cuanto se ha expuesto, el Comité manifiesta estar en plena sintonía con el objetivo básico de la Comunicación, a saber, la liberalización del transporte marítimo. El Comité hace suyos los propósitos y las finalidades objetivas de la política comunitaria en el campo de las relaciones exteriores, la cual debería procurar una mejora de las condiciones de acceso de la industria marítima comunitaria a los mercados de terceros países, así como la creación, por una parte, de nuevas oportunidades para las empresas y, por otra, de nuevos puestos de trabajo, tanto en el mar como en las actividades conexas que se llevan a cabo en tierra.

3.1.5. El Comité ha apoyado sin reservas, en varios dictámenes, el objetivo de referencia:

- dos Dictámenes⁽²⁾ y un Informe sobre la primera fase de la política común de transporte marítimo;
- un Dictamen sobre medidas positivas para el transporte marítimo⁽³⁾;
- un Dictamen sobre la nueva estrategia marítima⁽¹⁾.

⁽¹⁾ COM(96) 81 final (Dictamen del CES: DO C 56 de 24. 2. 1997, p. 9).

⁽²⁾ DO C 344 de 31. 12. 1985, p. 31; DO C 189 de 28. 7. 1986, p. 20.

⁽³⁾ DO C 56 de 7. 3. 1990.

3.1.6. La futura política propuesta para completar iniciativas anteriores de promoción de medidas políticas en las otras dos áreas antes mencionadas, junto con la aplicación correcta y rigurosa de las normas internacionales definidas en las convenciones OMI y OIT por parte de los Estados en que se hallan los puertos afectados (control por el Estado rector del puerto), contribuirán decisivamente a la creación y al mantenimiento de una atmósfera de competencia libre y leal, necesaria para el desarrollo del transporte marítimo europeo.

3.2. *El papel de la Unión Europea en las organizaciones internacionales*

3.2.1. El Comité aprueba el principio según el cual la Unión Europea debe desempeñar un papel importante en el seno de las organizaciones internacionales. Sin embargo, manifiesta que la Decisión en vigor (77/587/CEE), que establece un procedimiento de consulta, no ha actuado hasta ahora como un factor limitativo, al menos por lo que respecta a las materias que ya son competencia exclusiva de la UE. Pero esto también es válido para aquellas materias sobre las que tienen competencia tanto la UE como los Estados Miembros.

3.2.2. Como no podía ser de otra forma, la Comunicación analiza el problema jurídico de la competencia exterior de la UE. El Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas (TJCE) ya se ha pronunciado sobre el particular en varias ocasiones⁽⁴⁾. A pesar de estos pronunciamientos, dista aún de ser clara la línea divisoria entre competencia exclusiva de la Unión Europea, competencia compartida con los Estados miembros y competencia exclusiva de éstos. Con todo, no cabe duda de que en todos esos casos los Estados miembros y la Comisión deben cooperar estrechamente para definir sus posturas. Así lo subrayan las citadas

⁽⁴⁾ En el asunto 22/70, ERTA (Comisión contra Consejo (1971), Rec. 263), el TJCE decidió que, en la medida en que la CE establece reglas internas comunes, es también competente en el ámbito de las negociaciones exteriores que puedan influir en dichas reglas comunes.

En el Dictamen 1/76 (relativo al acuerdo por el que se establece un fondo europeo para el desguace de las embarcaciones fluviales (1976) Rec.), el TJCE decidió que, si la CE tiene la competencia interna para conseguir un determinado objetivo, entonces también tiene competencia exclusiva exterior en la materia en cuestión, en la medida necesaria para alcanzar dicho objetivo. El Dictamen 1/94 del Tribunal de Justicia se inscribe en la misma línea, al afirmar que, si sobre las negociaciones exteriores recae una competencia compartida, existe un deber de estrecha cooperación con los Estados miembros con el fin de definir su posición.

decisiones del TJCE; también es ilustrativo a este respecto el Dictamen del Comité sobre las relaciones entre la UE y la OIT (1).

3.2.3. La Comunicación afirma categóricamente que no abarca los sectores de actividad de la Organización Marítima Internacional (OMI) ni de la OIT. De la coordinación de los planteamientos sobre seguridad y aspectos técnicos del transporte marítimo en el marco de la OMI y de la OIT se ocupa la Comunicación sobre «Una política común de seguridad marítima» (1993), sobre la que el Comité emitió un minucioso dictamen (2).

3.2.4. El Comité se muestra cauteloso en relación con los argumentos que cita la Comunicación en apoyo de la propuesta de reforzar el papel de la UE en el seno de las organizaciones internacionales, expresando la postura comunitaria con una sola voz. En efecto, la UE debe desempeñar un papel digno de una de las mayores potencias políticas, económicas, comerciales y marítimas del mundo. No obstante, lo que cuenta para lograr esta meta es el modo en que se coordina y formula la postura de la Comunidad, así como la manera en que se expresa en cada caso, con independencia de si se expresa o no con una sola voz (principalmente en asuntos en los que la UE no tiene competencia exclusiva). En este contexto, es de particular importancia mejorar y reforzar el actual sistema de consulta para garantizar que los Estados miembros reciben una información periódica y puntual, y que una transparencia total preside todos los pasos e iniciativas emprendidas en cada mandato negociador, en vez de crear nuevos mecanismos. Es igualmente importante aprovechar al máximo la experiencia individual de cada Estado miembro. Por otra parte, en el momento de las votaciones resulta ciertamente más favorable contar con la suma de los votos individuales que con uno solo de naturaleza colectiva.

3.2.5. Según la Comunicación, el vehículo básico para garantizar el acceso al mercado será, después del año 2000, la Organización Mundial del Comercio (OMC). Parecen ignorarse las razones que condujeron a la suspensión, hasta el año 2000, de las negociaciones en el seno del grupo especial de la OMC encargado de negociar las iniciativas que supondrían la supresión de medidas restrictivas en el sector de los servicios marítimos. Tales motivos están en relación con los recelos de la comunidad marítima de que esa actuación pudiese beneficiar a otros sectores a costa del comercio marítimo —a través de contrapartidas (trade-offs)— y no redundase, en cambio, en una mayor liberalización del transporte marítimo, sirviendo, por el contrario, para justificar la existencia de normativas o prácticas vigentes de carácter proteccionista. En todo caso, cuando se retomen las negociaciones, seguirán siendo válidos los principios básicos de no admisión (standstill) de

nuevas medidas restrictivas y reducción (rollback) de las que subsisten, junto con la aplicación sin reservas de la cláusula de Nación Más Favorecida (NMF) por el mayor número posible de Estados («masa crítica»).

3.3. Acuerdos marítimos bilaterales de la UE

3.3.1. El Comité no se opone a que la UE llegue a acuerdos bilaterales en materia de transporte marítimo previa autorización del Consejo, ni a la inclusión de cláusulas sobre transporte marítimo en otro tipo de convenios en los que la UE es parte de vez en cuando. No obstante, la celebración de acuerdos bilaterales en materia de transporte marítimo estará sujeta a una autorización ad hoc, sobre la base de un mandato específico de negociación y tras las consultas preliminares de rigor entre la Comisión Europea, los Estados miembros y la industria de transportes marítimos. Además, será preciso que exista transparencia, al tiempo que una información completa a todas las partes interesadas, en todos y cada uno de los momentos de la negociación.

3.3.2. En su Dictamen sobre la consecución de una política común de transporte marítimo (3), el Comité consideró conveniente que en los acuerdos comerciales de la UE con terceros países se insertasen cláusulas de no discriminación en el ámbito marítimo. Así, propuso la inclusión del siguiente artículo en el Reglamento 4058/86, que fue adoptado posteriormente:

«Al negociar acuerdos comerciales o de otra clase con países terceros o con grupos de países terceros, la Comunidad deberá procurar la inserción de una cláusula de no discriminación que garantice que los buques registrados en Estados miembros puedan participar en los intercambios por vía marítima entre los Estados miembros y los países en cuestión. La estipulación incluirá en particular el compromiso de las partes contratantes de evitar discriminaciones por causa de la bandera y reservas de carga.»

3.3.3. Conviene resaltar, asimismo, que en su Dictamen sobre una nueva estrategia marítima, el Comité expresó sus reservas en relación con la propuesta de la Comisión de iniciar negociaciones bilaterales en materia de transportes marítimos, en estos términos: «Habría que asegurar que la actividad de la Comisión no choca con su declarado compromiso de multilateralismo y que al mismo tiempo apoya los esfuerzos de los Estados miembros».

3.3.4. El Comité acoge favorablemente el planteamiento asumido por la Comisión Europea para resolver los múltiples problemas que aquejan al sector del transporte marítimo. Comparte, por otro lado, el punto de vista de la Comisión de que las medidas defensivas constituyen el último recurso, al que debe acudir

(1) DO C 102 de 24. 4. 1995, p. 7.

(2) DO C 334 de 2. 2. 1994, p. 47.

(3) DO C 207 de 18. 8. 1986, p. 31.

únicamente de no encontrarse soluciones aceptables para ambas partes. Desde una perspectiva más general, el Comité cree que debe darse prioridad al examen y a la solución de los problemas del transporte marítimo mediante una cooperación estrecha entre la Unión Europea, los Estados miembros y la industria del transporte marítimo.

3.3.5. En punto a los modos de conseguir los objetivos de la política comunitaria, el Comité está de acuerdo con las iniciativas propuestas. Con todo, las ayudas a terceros países deberían concentrarse en la formación profesional y en la mejora de las infraestructuras técnicas —en particular puertos y transporte combinado— y no canalizarse directamente hacia sus respectivas industrias de transporte marítimo (por ejemplo, financiación para la adquisición de barcos), puesto que esta última medida distorsionaría las condiciones de competencia. Además, el criterio para la distribución de las ayudas debe ser el de mejorar las condiciones de funcionamiento de los transportes marítimos comunitarios en su globalidad y no sólo —como se afirma— el sector de las líneas regulares. Por lo que atañe a las negociaciones multilaterales que tienen lugar bajo la égida de la Organización Mundial del Comercio (OMC), el Comité coincide en que es preciso que durante el período transitorio hasta el año 2000 la Unión Europea procure una mayor liberalización del transporte marítimo mediante convenios multilaterales o de otro tipo. Por otra parte, la ulterior liberalización del transporte marítimo deberá constituir una condición para la concesión de asistencia técnica. Esta táctica ya ha sido empleada con éxito por el Banco Mundial y la Comisión Europea en sus relaciones con los países de África occidental. El reciente informe de la Comisión sobre medidas propuestas en el ámbito de las relaciones con terceros países también incluye aspectos positivos de índole parecida.

3.3.6. Lo antes indicado vale igualmente para la inclusión de cláusulas relativas al transporte marítimo en otras clases de acuerdos celebrados por la Unión Europea. En las negociaciones de que se trate no se debería llegar a compromisos a costa de la industria del transporte marítimo, y habría que esforzarse por incluir disposiciones sustantivas en materia de transporte marítimo, en lugar de dejar para un futuro acuerdo específico o para un mero intercambio de correspondencia la regulación de las cuestiones atinentes a este sector.

3.4. *Los acuerdos marítimos bilaterales de los Estados miembros*

3.4.1. El Comité entiende que, en principio, los Estados miembros tienen derecho a firmar acuerdos bilaterales con terceros países en materia de transporte marítimo, en la medida en que no se integren en su contenido cuestiones que deberían ser objeto de regulación comunitaria. De otro lado, el Reglamento 4055/86 no prohíbe a los Estados miembros que lleguen a acuerdos bilaterales, siempre que su contenido no

entre en colisión con el Reglamento y, sobre todo, con las disposiciones que prohíben la repartición de carga. Todo el procedimiento para la concesión de la autorización y para la negociación de un acuerdo deberá ser transparente y más flexible, de manera que se reduzca al máximo la burocracia, con la debida consideración de los derechos soberanos de los Estados miembros. Debe destacarse que en muchos casos las iniciativas parten del Estado no comunitario, siendo así que la política de transporte marítimo que un Estado desarrolla y aplica constituye parte integrante de su política más general de relaciones con terceros países.

3.5. *Revisión de los Reglamentos 4057/86 y 4058/86*

3.5.1. La Comunicación propone que se proceda a revisar los Reglamentos 4057/86 y 4058/86⁽¹⁾. Sin embargo, estos Reglamentos —que pertenecen a un paquete de cuatro correspondientes a la primera fase de la política común de transportes marítimos— son el resultado de compromisos entre los Estados miembros y de equilibrios muy delicados que podrían verse afectados si se rompiera la unidad del paquete. Los casos pendientes requieren una aplicación rigurosa de los Reglamentos y no la revisión de éstos.

3.5.2. Muy recientemente, el Comité⁽²⁾ recomendó «precaución a la hora de revisar el paquete de medidas de 1986. Este cuidadoso equilibrio de compromisos y concesiones, que ha contribuido al proceso de liberalización del comercio tanto en su aplicación directa como en su calidad de elemento disuasorio, puede resultar lesionado en el proceso. La aplicación más rigurosa de los instrumentos sería el método más adecuado».

3.5.3. No es aconsejable que se revise el Reglamento 4058/86 antes de que las consultas y negociaciones en el ámbito de la OMC para regular el procedimiento de imposición de medidas de retorsión desemboquen en algún resultado.

3.5.4. Por lo que respecta al Reglamento 4055/86⁽³⁾, lo más urgente es reexaminar los asuntos pendientes relativos a los acuerdos bilaterales existentes sobre

(1) Reglamento (CEE) nº 4057/86 del Consejo de 22 de diciembre de 1986 relativo a las prácticas de tarifas desleales en los transportes marítimos (DO L 378 de 31. 12. 1986, p. 14; Dictamen del CES: DO C 344 de 31. 12. 1985, p. 31); Reglamento (CEE) nº 4058/86 del Consejo de 22 de diciembre de 1986 sobre una acción coordinada con objeto de salvaguardar el libre acceso al tráfico transoceánico (DO L 378 de 31. 12. 1986, p. 21; Dictamen del CES: DO C 344 de 31. 12. 1985, p. 31).

(2) DO C 56 de 24. 2. 1997, sobre una nueva estrategia marítima, § 6.2.3.

(3) Reglamento (CEE) 4055/86, relativo a la aplicación del principio de libre prestación de servicios al transporte marítimo entre Estados miembros y entre los Estados miembros y terceros países (DO L 378 de 31. 12. 1986, p. 1; Dictamen del CES: DO C 344 de 31. 12. 1985, p. 31).

repartición de carga, celebrados entre algunos Estados miembros y terceros países. Dejando al margen la posibilidad de que la Comisión eventualmente autorice la firma de convenios comunitarios bilaterales *ad hoc*, los acuerdos en vigor sobre repartición de carga deberían ser adaptados, o habría que esperar a que expirasen, de conformidad con los requisitos y obligaciones resultantes del Reglamento 4055/86, que, como con toda precisión se afirma en otro lugar de la Comunicación, permite asimismo a los Estados miembros renegociar los citados acuerdos.

4. Observaciones específicas

4.1. Propuesta de decisión para sustituir la Decisión 77/587/CEE

4.1.1. El Comité observa que la Comisión se ha marcado resueltamente el objetivo de modificar la Decisión 77/587/CEE. Ya en 1985, con el Memorándum sobre la consecución de una política común de transporte marítimo, la Comisión propuso la modificación de la Decisión 77/587/CEE de manera que pudiesen tener lugar consultas *ex ante* sobre la celebración de acuerdos bilaterales entre los Estados miembros y terceros países, dado que la Decisión 77/587/CEE se refería a consultas *a posteriori*. En su Dictamen sobre el particular, de 1985, el Comité se mostró de acuerdo con la consulta *ex ante*, pero puso el acento en la necesidad de impedir el abuso del nuevo procedimiento, con vistas a evitar retrasos en la firma de acuerdos bilaterales. En un documento de reflexión de 1993, sobre las relaciones exteriores en materia de transporte marítimo, la Comisión volvió a proponer que se modificase la Decisión 77/587/CEE.

4.1.2. Desde una perspectiva cronológica, la Decisión 77/587/CEE fue el primer acto del Consejo de Ministros de la CEE en tomar como base jurídica el artículo 84.2 (sobre transporte marítimo). El Comité está conforme con el principio del proyecto de decisión propuesto para

reemplazar la Decisión 77/587/CEE. En este contexto, deberían evitarse procedimientos burocráticos lentos y engorrosos, como los contenidos en la propuesta del proyecto de decisión, ya que no contribuyen a resolver con celeridad los problemas a medida que éstos van surgiendo. De hecho, en algunos casos podrían dar a los terceros países una imagen distorsionada de la capacidad de la UE para coordinar sus esfuerzos y reaccionar ante circunstancias que, en el curso de las negociaciones, suelen cambiar rápidamente. Sin embargo, para que la UE pueda cumplir mejor su misión es esencial mejorar el procedimiento de consulta y coordinación. El comité propuesto no debiera actuar bajo la autoridad de la Comisión Europea, sino en calidad de órgano del Consejo presidido por el Estado miembro al que, por turno, le corresponda la presidencia del Consejo. Esta posición se deriva de que existe un vasto abanico de asuntos—tanto a nivel bilateral como de organizaciones internacionales—que no son de la competencia exclusiva de la UE. Además, el propio Tratado encuadra el transporte marítimo, a causa de sus características peculiares, en el artículo 84.2. Un precedente similar, relativo a la celebración de acuerdos bilaterales, funciona satisfactoriamente en el sector del transporte aéreo.

4.1.3. Los resultados de la reciente Conferencia Inter-gubernamental sobre la revisión del Tratado de la UE confirman plenamente las tesis del Comité que han sido expuestas más arriba, referentes a la necesidad de que el comité propuesto funcione como un órgano consultivo del Consejo (tal y como prevé el artículo 6 de la Decisión propuesta). La Conferencia no dio luz verde a la extensión del artículo 113 del Tratado al sector de servicios (del que forman parte los del transporte marítimo), ya que muchos aspectos de ese sector no son de la competencia exclusiva de la UE.

Además, el Consejo tiene presentes los procedimientos utilizados en la celebración de acuerdos en el sector del transporte aéreo al verificar los mandatos que ha cursado para la negociación de acuerdos bilaterales entre la UE y China e India. Tales procedimientos están en sintonía con las propuestas del Comité antes señaladas.

Bruselas, el 1 de octubre de 1997.

El Presidente
del Comité Económico y Social
Tom JENKINS

Dictamen del Comité Económico y Social sobre el tema «El impacto sobre las PYME de la disminución continua y generalizada de los fondos asignados a la IDT en la UE (a nivel comunitario y de los Estados miembros)»

(97/C 355/08)

El 19 de marzo de 1997, 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 «El impacto sobre las PYME de la disminución continua y generalizada de los fondos asignados a la IDT en la UE (a nivel comunitario y de los Estados miembros)».

La Sección de Energía, Asuntos Nucleares e Investigación, encargada de preparar los trabajos en este asunto, aprobó su dictamen el 24 de julio de 1997 (Ponente: Sr. Malosse).

En su 348º Pleno (sesión del 1 de octubre de 1997), el Comité Económico y Social ha aprobado por 95 votos a favor y 1 abstención el presente Dictamen.

1. Resolución

El Comité Económico y Social:

1.1. consciente del papel fundamental del marco técnico y financiero de la IDT industrial para el crecimiento y el empleo en Europa,

1.2. consciente de que la inmensa mayoría de las empresas europeas son pequeñas, con frecuencia subcapitalizadas y sin capacidad para valorizar su potencial de innovación e investigación,

1.3. preocupado por la disminución continua y generalizada de los recursos humanos y de los fondos asignados a la IDT en la Unión Europea,

1.4. lamentando la ausencia de un verdadero mercado europeo de la innovación, ya que las principales acciones públicas se mantienen en los niveles regional o nacional y sólo tienen escasas repercusiones fuera de dicho contexto,

1.5. rechazando tanto las estériles políticas de «buena conciencia» como la generalización, bajo la denominación «PYME», de tipos de empresas radicalmente diferentes, así como la infravaloración del papel de las pequeñas empresas, cuando representan más de los dos tercios de los puestos de trabajo,

1.6. aprobando las intenciones manifestadas en la Cumbre europea de Amsterdam, celebrada los días 16 y 17 de junio de 1997, respecto al empleo, la competitividad y el crecimiento y, en particular, la instauración de una facilidad de financiación de proyectos de alta tecnología para las pequeñas y medianas empresas,

Recomienda:

1.7. adoptar un nuevo enfoque que establezca una distinción entre las pequeñas empresas con gran contenido tecnológico, las «precursoras» con capacidades sin utilizar en el ámbito de la investigación aplicada y los simples usuarios de productos finales de IDT, que constituyen la mayoría de las empresas,

1.8. elaborar un método que permita optimizar los recursos públicos y privados destinados a la investigación,

1.9. crear un verdadero mercado europeo de la innovación, con el fin de descompartimentar los dispositivos nacionales,

1.10. favorecer la orientación europea de las empresas, reforzando los instrumentos de asociación y adoptando un instrumento financiero que favorezca las empresas conjuntas en Europa,

1.11. estimular el potencial inexplorado de innovación, mediante el traslado de ingenieros-investigadores a las empresas y el fomento de la investigación cooperativa,

1.12. dar prioridad, a la hora de elaborar los programas comunitarios, a las necesidades de las pequeñas empresas con gran contenido tecnológico,

1.13. orientar los Fondos estructurales en favor de este enfoque, en aras de la cohesión económica y social.

2. Introducción

2.1. Las PYME constituyen más del 99,8 % de las empresas europeas, es decir, aproximadamente 15 millones, de acuerdo con criterios de tamaño (menos de 250 empleados), volumen de negocios (menos de 40 millones de ecus/año) e independencia (menos del 25 % del capital o de los derechos de voto en manos de una empresa grande o grupo). Asimismo, representan los dos tercios del empleo y de la actividad económica en la Unión Europea (1).

2.1.1. Frente al aumento de la competencia y la internacionalización de las estrategias, como consecuencia de la creciente mundialización de la economía, las PYME se ven constreñidas a innovar. Ello significa, entre otras cosas, que deben tener acceso a las nuevas tecnologías o desarrollar ellas mismas las tecnologías que necesitan. Esta observación también es válida para las empresas de los sectores de actividades de carácter

(1) Fuente: «Las empresas en Europa», cuarto informe 1996, Eurostat.

tradicional, para los que se ha comprobado y reconocido que la tecnología representa una ventaja competitiva decisiva.

2.2. Históricamente, siempre se ha puesto en evidencia la política comunitaria en favor de las PYME. Esta política se fundamenta en el Tratado, que fija el marco de esta política de empresa:

- el artículo 130 se refiere a la competitividad de la industria, y establece la adopción de medidas dirigidas a «fomentar un entorno favorable a la iniciativa y al desarrollo de las empresas en el conjunto de la Comunidad, y, en particular, de las pequeñas y medianas empresas». Se añade asimismo que habría que «favorecer un mejor aprovechamiento del potencial industrial de las políticas de innovación, de investigación y de desarrollo tecnológico»;
- el apartado 2 del artículo 130 F pone de manifiesto el apoyo a las PYME en «sus esfuerzos de investigación y de desarrollo tecnológico de alta calidad»;
- el título XIV del Tratado de la Unión Europea incluye una referencia explícita al objetivo de cohesión económica y social, con el fin de reducir las diferencias entre los niveles de desarrollo de las diferentes regiones y los retrasos de las regiones menos favorecidas.

2.3. Los programas comunitarios de investigación afirman, actualmente, que su objetivo es estar al servicio de los ciudadanos, del empleo y de la competitividad de la industria europea. Las PYME constituyen, a este respecto, «objetivos» prioritarios, y el acceso de las PYME a los programas de IDT es esencial, particularmente para el futuro de los programas comunitarios. Pese a varios intentos, la Comisión no ha conseguido realmente incrementar de forma satisfactoria la participación de las PYME en los programas comunitarios de IDT. Por lo tanto, si se quieren obtener resultados significativos, es necesario modificar radicalmente la concepción de estos programas. Esta observación se desprende claramente del informe del Grupo de expertos independientes sobre la evolución quinquenal de los programas marco de IDT de la Comunidad Europea ⁽¹⁾. Efectivamente, dichos expertos señalan que las PYME estarían más dispuestas a comprometerse si recibieran un mayor apoyo en cuestiones financieras y jurídicas relacionadas con la valorización de la investigación, especialmente en el ámbito de la propiedad intelectual. Asimismo, lamentan el retraso registrado por la cultura de empresa en Europa con relación a la existente en los Estados Unidos, que se caracteriza por la difusión y transferencia de tecnologías.

2.4. La intención del Comité al elaborar este dictamen de iniciativa es presentar propuestas a las instituciones de la Unión y a los Estados miembros para ofrecer a las

empresas condiciones más favorables para integrar la investigación, acceder a las innovaciones y responder a los objetivos comunes de competitividad, crecimiento y empleo.

3. Disminución de los créditos de investigación y desarrollo de la Unión Europea

3.1. Según la Oficina Estadística de las Comunidades Europeas (fuente: EUROSTAT), la reducción de los créditos presupuestarios públicos de IDT de la Unión Europea de los Quince, expresada en precios constantes, empezó en 1991, y en 1993 sólo representaba el 0,9 % del PIB frente al 1 % en 1985. A título comparativo, los créditos presupuestarios públicos representan en Suecia y en Francia, respectivamente, el 1,30 % y el 1,27 % del PIB y, al final de la lista, el 0,34 % para Irlanda y el 0,21 % para Grecia.

3.1.1. Los gastos totales de Europa en IDT (1,91 % del PIB 1995) son inferiores en casi un tercio a los que se registran en los Estados Unidos (2,8 %) y en el Japón (3,1 %). La investigación industrial financiada por las empresas sigue siendo uno de los sectores en los que Europa sufre un retraso importante con relación a los Estados Unidos y el Japón (1 % del PIB comparado respectivamente con el 1,6 % y el 2,2 %).

3.1.2. Conviene asimismo destacar que el desarrollo de nuevos productos representa menos de la mitad de los gastos de IDT en Alemania y en Francia, mientras que los Estados Unidos y el Japón dedican a este gasto más del 60 %. Por otra parte, la proporción de los recursos humanos dedicada a la IDT es cada vez menos elevada. Los investigadores representan sólo el 0,42 % de la mano de obra, cuando en los Estados Unidos y el Japón este porcentaje es prácticamente el doble. Dicho porcentaje es tanto más preocupante cuanto que, proporcionalmente, hay tres veces más investigadores en las empresas norteamericanas y cuatro veces más en las empresas japonesas que en las europeas.

3.1.3. Esta situación se complica debido a que la crisis económica que afecta a Europa se prolonga y a que los créditos nacionales dedicados a la I+D en los Estados miembros han registrado una reducción significativa desde el principio de esta década.

3.2. En muchos Estados, incluidos los más grandes, es tal la escasez de la financiación que los programas de la Unión Europea parecen ser el último recurso para la supervivencia de equipos y laboratorios de investigación públicos y privados. En estas condiciones, se organiza una verdadera «caza» de los créditos comunitarios y aumenta inexorablemente el número de candidatos y de expedientes, lo que conduce a una selección cada vez más rigurosa y a una constante disminución de la proporción de resultados positivos que —cabe temer— se producirá en detrimento de estructuras peor «armadas», como las PYME.

3.2.1. Por otra parte, cabe observar el creciente peso de las grandes industrias en la determinación y selección de los temas de investigación financiados por el sector público. El funcionamiento de las «task forces» (grupos

(1) Doc. COM(97) 149 final.

operativos) en la Comisión Europea es un ejemplo de ello, dado que se fijan prioridades correspondientes a las necesidades y deseos de los sectores de actividad más concentrados. Esta evolución no puede sino acentuar la marginación de las pequeñas empresas en la política europea de I+D.

4. Las PYME en Europa y sus problemas específicos

4.1. Por su número, su impacto en el empleo (66 % del empleo comunitario) y su representatividad en términos de activo neto (65 % en la Unión Europea), es probable que las PYME desempeñen un papel económico cada vez más importante. Sin embargo, no constituyen un grupo homogéneo, por lo que es imprescindible, en este contexto, clasificarlas en función de sus necesidades y de su capacidad en materia de IDT. Efectivamente, una definición única para las PYME carecería de sentido en este contexto y no permitiría sacar conclusiones operativas.

4.2. En su lugar, se propone distinguir tres categorías de empresas:

4.2.1. Las pequeñas empresas con gran contenido tecnológico

Aquellas que disponen de una capacidad de IDT firmemente establecida y que proporcionan o utilizan tecnologías. Son minoritarias y se estima que constituyen menos del 3 % del total. Una gran proporción de estas PYME participan en proyectos de investigación financiados por la Unión Europea.

4.2.1.1. Su principal desventaja radica en su tamaño y en sus medios de intervención para poder competir en igualdad de condiciones con grupos industriales importantes de dimensión internacional.

4.2.2. Las «precursoras», con capacidad de innovación inexplorada

Las empresas que cabe calificar de «precursoras» y que, aunque con características diferentes de la categoría anterior, tienen capacidad para desarrollar nuevos productos con contenido tecnológico. Se trata, en general, de las PYME más evolucionadas en su sector desde un punto de vista tecnológico y se considera que representan menos del 10 %.

4.2.2.1. Son capaces de identificar, definir y expresar necesidades en el ámbito de la IDT, pero deben recurrir a terceros para la ejecución de los trabajos de investigación, porque no disponen de capacidad suficiente en la materia.

4.2.2.2. Se les atribuye un papel esencial en la difusión y adaptación de la innovación tecnológica frente a sus homólogas de menor capacidad.

4.2.2.3. Aunque estas empresas encuentran a menudo soluciones (ayudas adecuadas a nivel nacional y regional), tienen crecientes necesidades de soluciones y de tecnologías que ningún interlocutor local puede satisfacer.

4.2.3. Los «usuarios» de productos finales de IDT

En tercer lugar están las empresas que se limitan a utilizar productos derivados de la investigación tecnológica. Representan la inmensa mayoría de las PYME europeas y sólo les interesan los productos finales de IDT. Estas empresas no son capaces de identificar sus propias necesidades en materia de tecnología y no invierten capital en proyectos tecnológicos de riesgo o rentables a largo plazo. Tampoco tienen medios para definir sus propias necesidades tecnológicas.

4.2.3.1. Sin un trabajo de fondo de sensibilización, preparación y acompañamiento, estas empresas nunca tendrán acceso a las oportunidades tecnológicas derivadas de los resultados de los programas de IDT.

4.3. Conviene añadir a esta clasificación tradicional, que apunta las diferentes necesidades y sensibilidad a la reducción de los medios de acceso a la IDT, un parámetro diferencial suplementario: la ubicación geográfica de las empresas situadas en zonas consideradas como objetivos prioritarios en lo referente a la cohesión económica y social. Hay que tener en cuenta que esta ubicación no sólo condiciona el nivel de riqueza, sino también el mayor alejamiento de los centros de recursos y, por ejemplo, de los centros de recursos tecnológicos.

5. La integración del desarrollo regional y de la política de investigación

5.1. Uno de los objetivos prioritarios de todas las políticas comunitarias desde el Tratado de Maastricht consiste en reducir los desfases económicos y tecnológicos. La política de IDT puede desarrollar un papel primordial en este proceso, teniendo en cuenta que las bases científicas constituyen el apoyo imprescindible para un crecimiento sostenible.

5.2. Sin embargo, se observa con frecuencia que los países y regiones menos favorecidos tienden a concentrar sus esfuerzos en los sectores con poca tecnología y con una gran necesidad de mano de obra. Se trata, pues, de apoyar la participación de estas regiones en actividades de IDT, para permitirles ampliar su capacidad científica y tecnológica.

5.3. En este proceso, las PYME desempeñan un papel fundamental: en estos países y regiones prioritarios necesitan una asistencia específica para acceder a las actividades de investigación e innovación tecnológica.

y serán tanto más sensibles a cualquier forma de acompañamiento dirigida a mejorar sus componentes tecnológicos.

6. Participación de las PYME Europeas en los programas comunitarios de investigación y desarrollo

6.1. Durante el período 1990-1994, se registraron 6 276 participaciones de PYME en proyectos de IDT financiados por el tercer Programa Marco. En 1995 (primer año del cuarto Programa Marco de I+D (PMID)), el número de participaciones ascendió a 4 625.

6.2. En 1995, más de un tercio de los participantes fueron empresas (37%), menos de un tercio fueron universidades y centros de enseñanza superior (32%), el 22% fueron organismos de investigación y el 6%, otros.

Tres de cada cinco empresas participantes (es decir, el 58%) eran pequeñas o medianas empresas, de acuerdo con la definición comunitaria.

6.2.1. Esta tasa de participación de las PYME es particularmente elevada en los tres programas específicos siguientes: tecnologías industriales y de materiales, aplicaciones telemáticas y tecnologías de la información.

6.3. No obstante, cabe moderar el relativo optimismo suscitado por esta participación significativa de las PYME en el reciente PMID, habida cuenta de los siguientes elementos:

6.3.1. el escaso número de PYME participantes comparado con el número total de PYME en Europa, de lo que se deduce que la proporción es ínfima;

6.3.2. la referencia exclusiva a los criterios de definición comunitaria de la PYME que, en este contexto, parecen especialmente inadecuados;

6.3.3. la definición comunitaria no tiene en cuenta el sector de actividad: por ejemplo, una empresa de 250 trabajadores en el sector de la construcción y obras públicas puede considerarse como «mediana», mientras que una empresa del mismo tamaño en el sector de la talla del diamante es una multinacional;

6.3.4. en el conjunto de las zonas geográficas de Europa consideradas como objetivo prioritario, lo que significa que tienen problemas de reducción de actividades, la dimensión mediana de la PYME oscila, en el mejor de los casos, entre 30 y 50 trabajadores. Las empresas de más de 250 trabajadores deberían integrarse en una categoría diferente;

6.3.4.1. teniendo esto en cuenta, cabe lamentar que la definición comunitaria de la PYME no permita establecer una distinción suficientemente precisa e invalide parcialmente los datos estadísticos sobre las tasas de participación;

6.3.5. la participación de las PYME es generalmente modesta (primas de viabilidad, subcontratación en proyectos) con recursos financieros que, por lo general, no superan los 50 000 ecus por proyecto.

6.4. Sin embargo, si se tiene en cuenta más bien el aspecto cualitativo, a saber, las modalidades de participación de las PYME en los PMID, se observa una incidencia significativa de la aplicación de las medidas de fomento tecnológico para las PYME:

6.4.1. las primas exploratorias, que brindan a las PYME un apoyo financiero para poner en marcha proyectos (búsqueda de socios, análisis de mercado y de las oportunidades de innovación, estudios de viabilidad);

6.4.2. la investigación cooperativa, que permite a grupos de PYME con capacidades de investigación escasas o nulas y necesidades comunes encomendar trabajos de IDT a laboratorios universitarios o centros de investigación.

6.4.2.1. Es interesante señalar, por una parte, el interés de la fórmula para todos los programas y, por otra, la elevada proporción de PYME de pequeña dimensión (menos de 50 trabajadores) que se han beneficiado de este dispositivo, a razón del 63% y el 48% de los proyectos seleccionados.

6.5. Estos resultados demuestran, si fuera necesario:

6.5.1. el interés de las pequeñas empresas y su receptividad en el ámbito de la IDT, cuando los dispositivos establecidos están adaptados a sus exigencias específicas;

6.5.2. la necesidad de desarrollar un enfoque de IDT industrial diferenciado. En este contexto, no parece conveniente utilizar la definición comunitaria de la PYME, tanto en lo que respecta a la aplicación de los programas como al fomento del desarrollo de la IDT.

6.6. Es fundamental, en este contexto, la disminución de los créditos de investigación, dado que afecta en primer lugar a las PYME más frágiles, es decir, las que necesitan imperativamente una ayuda específica para integrar estratégicamente la IDT. A falta de un enfoque adaptado, se corre el riesgo de realizar investigación sin poder aprovecharse de ella.

6.7. Esta fórmula de la investigación cooperativa es pertinente sobre todo para la segunda categoría de PYME, es decir, las «precursoras»: pequeñas empresas con capacidad tecnológica inexplorada. La mayor parte del esfuerzo en favor de la participación industrial en el ámbito de la IDT debería ir dirigido a esta categoría. Sólo de esta forma se podrá tender hacia el objetivo principal, consistente en mejorar la competitividad y la capacidad de crecimiento de la economía europea.

7. Modalidades de un esfuerzo significativo

7.1. En el marco de la preparación del Quinto Programa Marco de I+D, el Comité consultivo de Investigación Científica y Técnica (CICT) de la Comunidad ha aprobado un informe sobre la participación de las PYME en las actividades de IDT, y ha tenido en cuenta el examen exhaustivo de los procedimientos de funcionamiento y la participación de las PYME, de conformidad con el Tercer y el Cuarto Programa Marco de I+D.

7.2. Los principales factores que se han incorporado a las recomendaciones de este informe son los siguientes:

- enfoque de abajo arriba para la evaluación de las necesidades reales de las PYME;
- solicitudes de propuestas continuas en vez de intermitentes;
- recurso a procedimientos en dos etapas y a preselecciones;
- facilidad de acceso a la información y a la asistencia necesaria para la preparación de las propuestas.

7.3. A la hora de elaborar estas recomendaciones, los redactores del informe han prestado especial atención a las dificultades registradas por las PYME en el ámbito de la innovación tecnológica, vistos los obstáculos que han tenido que afrontar las PYME en el pasado para participar en dichos programas:

- falta de acceso a la información;
- dificultades planteadas por la búsqueda de socios;
- limitaciones de tiempo;
- medios limitados de I+D propios;
- escasa capacidad para determinar las necesidades y proyectos de I+D.

7.4. Para las PYME, de forma más clara que para los grupos industriales, y, en particular, para las empresas de pequeña dimensión o situadas en zonas consideradas como objetivo prioritario, estas dificultades no pueden superarse sin un apoyo técnico y financiero comunitario específico, por lo que cabe preocuparse por la disminución de los fondos asignados a la IDT tanto por la Unión Europea como por los Estados miembros.

7.5. En consecuencia, sería necesario, a presupuesto constante, y, con más razón, en situación de recesión, ofrecer alternativas capaces de estructurar una acción horizontal de IDT en favor de las PYME de todas las categorías, con el fin de que:

7.5.1. en función de sus necesidades y de su capacidad de participación, se beneficien de la investigación comu-

nitaria o estén realmente integradas en los programas y proyectos de IDT de la Unión Europea y de los Estados miembros;

7.5.2. puedan integrarse, en función de sus capacidades y potencial, en las redes de apoyo a la innovación e investigación de socios extranjeros de IDT.

7.6. Esta acción horizontal debe abarcar, en primer lugar, las acciones nacionales de IDT. Efectivamente, todavía no existe un mercado único de la innovación. Los programas nacionales o regionales de apoyo a la IDT y a la innovación están compartimentados, y sus resultados pocas veces se explotan fuera del contexto nacional o regional. En consecuencia, la descompartimentación de los programas nacionales, especialmente a nivel de la explotación de resultados y demostración, debe ser una prioridad para la Unión Europea.

7.7. Esta acción horizontal también debe basarse en un enfoque práctico específico, es decir, que hay que confrontar los deseos y necesidades de las empresas, en su diversidad, en vez de partir de una base preestablecida e intentar asociar a las empresas posteriormente, generalmente sin conseguirlo.

8. Propuestas del Comité económico y social

8.1. Acciones concretas

El Comité rechaza las declaraciones con frecuencia simbólicas en favor de las PYME y las acciones marginales que conducen a programas «gueto». Aboga, en cambio, por la realización de acciones concretas que tengan en cuenta las necesidades específicas de las diferentes categorías de empresas.

8.2. Simplificación de los procedimientos

De forma general, las empresas aspiran a programas de uso sencillo. Para las más pequeñas, la obligación, en los mecanismos comunitarios, de establecer colaboraciones europeas representa un gran obstáculo, debido a los problemas lingüísticos y culturales y a las dificultades de gestión que plantean.

8.3. Partir del análisis de las necesidades

Para determinar las prioridades tecnológicas, se deberá adoptar, en lo sucesivo, un enfoque de abajo arriba. Este enfoque implica escuchar las necesidades de todas las empresas, independientemente de su dimensión, a través de instituciones representativas. En cuanto a la gestión de los programas comunitarios, este enfoque

requiere la creación de unidades de innovación/PYME encargadas de velar, para los principales programas, por la adecuación entre los programas y las necesidades.

8.4. *Medidas de asistencia jurídica y financiera*

En todos los niveles, desde el local hasta el comunitario, se pueden promover medidas específicas de asistencia jurídica y financiera. A partir de un enfoque tipológico preciso de las diferentes categorías de empresas, se trata de crear un entorno financiero, reglamentario y jurídico favorable para la innovación:

- mejora de la protección de los derechos de propiedad intelectual,
- reducción de los procedimientos administrativos y burocráticos,
- facilitación del acceso a las fuentes de financiación.

8.5. *Ayudas que lleguen a las empresas*

El Comité lamenta que, con demasiada frecuencia, las acciones «en favor de las PYME» sólo sirvan, en realidad, para favorecer el desarrollo de instituciones u órganos intermediarios. Por lo tanto, el Comité solicita que las empresas sean los verdaderos beneficiarios finales, aunque sea necesario recurrir a intermediarios. Estos últimos sólo deberían recibir ayudas en función del apoyo que brindan a las empresas.

8.6. *Ventanillas de primera información y servicios especializados de difusión*

Las empresas, sobre todo las más pequeñas, simples usuarias de productos finales de IDT, necesitan cierta orientación para acceder a la información tecnológica adecuada y a los diferentes programas. A este respecto, cabe establecer una distinción entre las ventanillas de primera información (como los «first stop-shops» de las Euroventanillas) y los servicios especializados de difusión de información tecnológica como, por ejemplo, los centros técnicos sectoriales, que requieren competencias técnicas especializadas.

8.7. *Un mercado europeo de la innovación para los usuarios de productos finales de IDT*

Para contribuir a una mayor competitividad de la economía europea, las empresas usuarias de tecnologías deben poder beneficiarse de los resultados de las investigaciones nacionales, comunitarias e internacionales. A tal fin, es necesario crear una verdadera red de difusión de la información científica y técnica, ya sea con acceso directo, por ejemplo, a través de Internet, o a través de agencias de información científica y técnica. La elaboración de un plan que recoja las acciones más

pertinentes de IDT y valorización constituirá una valiosa ayuda para la comparación de resultados («benchmarking») y un instrumento de coordinación entre los programas de la Unión Europea y de los Estados miembros. La Unión Europea debe contribuir a descompartimentar las redes nacionales, mediante una política que favorezca el multilingüismo y una política activa de fomento de las acciones de alcance europeo.

8.8. *Europeizar las empresas*

La inmensa mayoría de las empresas de la Unión Europea sigue estando muy alejada de la realidad del mercado único. Ello se debe a su pequeña dimensión y a su escasa internacionalización. Al favorecer la cooperación entre pequeñas empresas europeas, la Unión Europea puede aportar una valiosa contribución en este ámbito. El Comité sugiere, más allá del simple establecimiento de contactos, la creación de un instrumento financiero inspirado en los programas exteriores JOP y ECIP, que, con el apoyo y la garantía de las redes bancarias, contribuirá (por ejemplo, validando su viabilidad) a la realización de proyectos comunes de empresas que deseen desarrollar nuevos productos.

8.9. *Estimular la capacidad de innovación de los «precursores»*

El instrumento financiero de cooperación ayudará considerablemente a los «precursores», o sea, a las empresas con una capacidad de investigación e innovación insuficientemente explotada.

Paralelamente, será necesario reforzar los dispositivos de investigación cooperativa, de acuerdo con el modelo comunitario «CRAFT» (1). En este ámbito, se invitaría a los Estados miembros a promover un «Eureka» de investigación cooperativa, con ayuda de un dispositivo comunitario reforzado. Por otra parte, con el fin de compensar la insuficiencia de los recursos humanos asignados a la investigación en estas empresas y de valorizar los proyectos tecnológicos inexplorados, el Comité propone a la Unión Europea orientar prioritariamente el programa de formación y movilidad de los investigadores (FMI) hacia el traslado de ingenieros-investigadores a pequeñas o medianas empresas con capacidad tecnológica.

8.10. *Apoyar a las pequeñas empresas con gran contenido tecnológico*

Para dar una verdadera prioridad a estas empresas, es importante, en primer lugar, simplificar y facilitar el acceso de las mismas a los programas europeos, eximiéndolas de la obligación de una cooperación europea en casos debidamente justificados y con la perspectiva de una difusión de los resultados a nivel europeo. Estas empresas deberían estar representadas, prioritariamente, en grupos y unidades de concepción en las primeras fases de los programas. Por último, la

(1) Investigación encomendada conjuntamente por varias empresas a terceros: laboratorio, centro de investigación, otra empresa.

Unión Europea debería favorecer su capitalización, fadoptando iniciativas en favor del capital riesgo y del capital desarrollo mediante la comparación de resultados («benchmarking») y proyectos piloto para la conexión a la red.

8.11. *Orientar los Fondos estructurales en favor de esta política*

Dado que la cohesión económica y social se sitúa en el centro del proyecto comunitario, el Comité considera necesario dedicar parte de los considerables recursos de

la Unión Europea a esta política, a través de los Fondos estructurales. Sin por ello menoscabar la competencia, deben crearse infraestructuras para favorecer a las regiones menos desarrolladas, la innovación y la IDT: centros de investigación, universidades científicas y técnicas, laboratorios, agencias de difusión de la información, etc. Para descompartimentar las políticas comunitarias de desarrollo regional, la Comisión debe estrechar los vínculos entre las acciones de cohesión y de política de IDT (por ejemplo, multiplicar las solicitudes de proyectos comunes).

Bruselas, el 1 de octubre de 1997.

*El Presidente
del Comité Económico y Social*

Tom JENKINS

Dictamen del Comité Económico y Social sobre:

- el «Documento de trabajo de la Comisión “Hacia el V Programa Marco: objetivos científicos y tecnológicos”»,
- la «Propuesta de Decisión del Parlamento Europeo y del Consejo relativa al Quinto Programa Marco de la Comunidad Europea para acciones de investigación, desarrollo tecnológico y demostración (1998-2002)», y
- la «Propuesta de Decisión del Consejo relativa al Quinto Programa Marco de la Comunidad Europea de la Energía Atómica (EURATOM) para acciones de investigación y de enseñanza (1998-2002)»⁽¹⁾

(97/C 355/09)

El 20 de febrero de 1997, la Comisión, de conformidad con el artículo 198, y el 23 de mayo de 1997, el Consejo, de conformidad con los apartados 1 y 2 del artículo 130 I del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea, y con el artículo 170 del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea de la Energía Atómica, decidieron consultar al Comité Económico y Social sobre el documento de trabajo y las propuestas mencionados.

La Sección de Energía, Asuntos Nucleares e Investigación, encargada de preparar los trabajos en este asunto, aprobó su proyecto de dictamen el 24 de julio de 1997 (Ponente: Sr. Bernabei).

En su 348º Pleno (sesión del 1 de octubre de 1997), el Comité Económico y Social ha aprobado por unanimidad el presente Dictamen.

1. Recomendaciones

El Comité Económico y Social,

considerando:

1.1. el momento histórico en el que se presenta el Quinto Programa Marco, caracterizado por la globalización, liberalización de los mercados, aceleración del proceso de innovación y ampliación de la Unión Europea a nuevos Estados, que requiere una mayor concentración, flexibilidad, coordinación y coherencia de la acción de investigación comunitaria en todos los niveles,

1.2. la apremiante necesidad de una redefinición de la programación plurianual de IDT+D mediante una verdadera estrategia común europea que tenga por objetivo responder de forma coherente y coordinada a las exigencias de mejora de la competitividad de todos los elementos del sistema y del empleo en una perspectiva de cohesión,

1.3. la oportunidad de hacer participar directamente a los agentes de la investigación y a los usuarios finales, y en particular a las diferentes PYME, desde el momento de la elaboración del Programa Marco hasta la aplicación innovadora de los resultados de la investigación,

1.4. la necesidad de focalizar la acción de investigación comunitaria en un número limitado de objetivos seleccionados, concentrándose en aquellos que permitan destacar el valor añadido europeo, incluida la mejora

de las condiciones de vida y de salud, garantizando la visibilidad y realidad de los resultados y el consiguiente consenso de los ciudadanos,

1.5. la exigencia de que la estructura del programa permita la coherencia de todas las actividades de investigación en los diferentes niveles y permita resolver problemas complejos, gracias a mecanismos transparentes, interrelacionados, flexibles y baratos,

1.6. la necesidad de un nuevo enfoque integrado de coordinación de los esfuerzos de investigación nacionales, comunitarios y europeos, públicos y privados, así como de otros instrumentos comunitarios de intervención estructural y de cooperación, para crear un sistema unívoco capaz de responder a los desafíos del mercado mundial,

1.7. la necesidad de garantizar una masa crítica de recursos financieros para el Programa Marco en relación con sus ambiciosos objetivos de catalizador de la excelencia científica europea al servicio de los objetivos de competitividad, crecimiento y empleo en toda la Unión Europea,

recomienda a la Comisión, al Parlamento Europeo y al Consejo:

1.8. reforzar los instrumentos de prospectiva y evaluación tecnológica e industrial al servicio de la definición de la estrategia comunitaria de IDT+D, haciendo participar plenamente a los agentes y usuarios finales de la investigación,

⁽¹⁾ DO C 173 de 7. 6. 1997, p. 10-30.

1.9. sumar a los principios y criterios generales de programación del Programa Marco otros criterios de prioridad más selectivos, con fijación de plazos y cuantificados, definidos mediante el diálogo interinstitucional,

1.10. llevar a cabo la necesaria conexión entre acciones comunitarias y nacionales, activando previamente el marco jurídico básico para los artículos 130 K, L y N, a la luz de los resultados del Consejo de Amsterdam que ha generalizado el procedimiento de votación por mayoría cualificada para los programas marco,

1.11. elaborar planes para confrontar de forma sistemática las medidas de IDT+D europeas, comunitarias y nacionales que permitan el recurso conjunto a los instrumentos de IDT en los diferentes niveles por parte de los agentes y de los usuarios finales de la investigación,

1.12. adoptar un enfoque integrado de estrecha interconexión entre los programas horizontales y temáticos y los otros instrumentos comunitarios de intervención estructural y cooperación internacional, mediante el establecimiento de unos mecanismos y métodos explícitos y adecuados,

1.13. elaborar unos protocolos de acuerdo explícitos junto con los otros organismos europeos de investigación y, prioritariamente, con Eureka, aprovechando la simultaneidad de la presentación del programa a medio plazo de Eureka con la programación del Quinto Programa Marco,

e insta a:

1.14. establecer una clara distinción entre los tres tipos de intervención de los programas de I+DT y demostración: actividades clave; actividades de I+DT genéricas y básicas y apoyo a las infraestructuras,

1.15. concentrar la investigación en un número limitado de actividades clave (9/10), definidas como grupos de pequeños y grandes proyectos con objetivos cuantificados y sometidos a plazos, con una duración limitada y condicionada por los resultados, y un límite mínimo de agregación de los recursos globales públicos y privados no inferior a los mil millones de ecus,

1.16. definir el ámbito de actividades de la tecnología genérica y básica en términos interactivos y coordinados con las actividades clave aunque de forma más amplia, para garantizar la continuidad de los programas marco, mantener la necesaria flexibilidad con relación a los nuevos objetivos y garantizar la mayor receptividad del tejido industrial europeo a las nuevas tecnologías,

1.17. integrar en todos los programas específicos y a nivel de las actividades clave unas unidades de prospec-

tiva, innovación y coordinación con el fin de garantizar la conexión entre las diferentes políticas y actividades,

1.18. asignar para la financiación del Quinto Programa Marco una cantidad igual o superior a 17 000 millones de ecus, distribuida en un número limitado de programas temáticos, actividades clave y, principalmente, medidas de las acciones horizontales dentro y fuera de las mismas,

1.19. aumentar los recursos comunitarios destinados a las acciones horizontales, y en particular las medidas de innovación y desarrollo de las diferentes PYME,

1.20. garantizar la visibilidad y coherencia de la acción de cooperación internacional por zonas geográficas, el análisis de sus necesidades, la excelencia científica, las ventajas mutuas y la resolución de problemas comunes,

1.21. potenciar la acción de difusión y valorización de los resultados dentro de los programas temáticos y de las actividades clave, pero también mediante una acción específica,

1.22. reorientar las acciones de formación y movilidad de los investigadores, entablando una relación más estrecha entre la industria, especialmente las PYME, las universidades y los centros de investigación,

1.23. precisar y reforzar el papel estratégico del CCI y de sus institutos, especialmente el IPTS, como centros de excelencia interinstitucional, apoyo y orientación del proceso de toma de decisiones comunitario y desarrollo de la dimensión europea e internacional de las actividades de I+DT,

1.24. garantizar unos procedimientos de gestión más transparentes, sencillos y racionales, que garanticen el acceso a los mismos y limiten los costes, plazos y trámites burocráticos, teniendo en cuenta la necesidad de restablecer una relación de confianza con los agentes y usuarios finales de la investigación.

2. Introducción

2.1. La estructura general de la propuesta de la Comisión responde, al menos parcialmente, a las exigencias de concentración y focalización de la investigación comunitaria en objetivos precisos, y a las de coordinación, flexibilidad y transparencia de su gestión.

2.2. En realidad, la Comisión está intentando adoptar un «enfoque innovador», con el fin de reorganizar la acción de investigación comunitaria, pasando de un sistema basado en las tecnologías clave a una estructura «problem solving» (resolución de problemas) multisectorial e interdisciplinaria, que debería integrar y concentrar todos los esfuerzos en objetivos comunes y concretos a breve, medio y largo plazo.

2.3. Sin embargo, la propuesta adolece de una tendencia a perpetuar los programas específicos de los programas marco anteriores y de la falta de instrumentos adecuados para definir un marco estratégico de referencia que proporcione una plena legitimidad y un valor objetivo a un número limitado de prioridades de actividades de I+DT y a la necesidad de tratar un número limitado de problemas para concentrar los esfuerzos nacionales y europeos, de acuerdo con los principios de coordinación y subsidiariedad redefinidos en el Tratado de Amsterdam, hacia soluciones visibles, tangibles y comprensibles para los ciudadanos, y coherentes con los objetivos de competitividad, empleo y cohesión económica y social.

2.4. Uno de los requisitos esenciales para orientar eficazmente una actividad de investigación de calidad consiste en disponer de análisis prospectivos de los mercados y las tecnologías, incluida la evaluación de sus consecuencias, realizados con la participación efectiva de los usuarios de la investigación y que permitan registrar y anticipar su evolución.

2.5. Sólo con unos objetivos cuantificados y sometidos a plazos en cuanto a los resultados concretos de la acción de investigación se podrá llevar a cabo una evaluación sistemática y permanente del valor añadido de la acción de investigación realizada conjuntamente y, en consecuencia, realizar los ajustes necesarios (flexibilidad) sobre la base de los éxitos y fracasos registrados.

2.6. La subdivisión de los tres programas temáticos en 16 actividades clave, 13 actividades generales de desarrollo de las tecnologías genéricas y de investigación básicas y 3 actividades de «apoyo a las infraestructuras de investigación», además de los tres programas horizontales y las 15 actividades específicas, podría crear una gran confusión y provocar graves problemas de gestión del Programa Marco. A ello cabe añadir la acción de específica del CCI y la gestión autónoma para las acciones EURATOM con una actividad clave específica, 5 actividades de investigación genérica y básica y una de apoyo a las infraestructuras. La ausencia de un marco estratégico de referencia y de criterios claramente definidos y cuantificados que permitan fijar unas opciones más selectivas en el ámbito de las actividades de investigación se refleja en la elección de las actividades clave propuestas. La mayoría de estas actividades se limita a replantear los contenidos de los programas específicos del Cuarto Programa Marco, definidos en función del sector tecnológico y no de los problemas complejos interdisciplinarios y multisectoriales.

2.7. A la hora de elaborar el Programa Marco, la determinación de estas actividades clave, multisectoriales y pluritecnológicas, requiere unos procedimientos de coordinación, integración funcional y definición de

responsabilidades precisos y unívocos en los servicios de la Comisión encargados de la gestión del Programa Marco, en colaboración con los servicios responsables de otras actividades de la Unión Europea. Por otra parte, la necesidad de crear una masa crítica de recursos destinados a los objetivos estratégicos comunes fijados, requiere unos marcos de cooperación y concertación con las iniciativas y programas pertinentes a nivel nacional, mediante la aplicación de los artículos 130 K, L, N del Tratado de la UE, y con las correspondientes infraestructuras de investigación y las otras iniciativas y organizaciones europeas de cooperación científica y tecnológica.

2.8. Además, en ausencia de indicaciones sobre el importe global de los recursos destinados al Programa Marco, y de su reparto entre las diferentes actividades específicas, resulta particularmente difícil establecer un orden de prioridades y, por lo tanto, pronunciarse sobre su valor con conocimiento de causa. A este respecto, resulta insuficiente la simple distribución porcentual por programas temáticos y horizontales presentada por la Comisión. En consecuencia, el Comité se reserva la posibilidad de elaborar un dictamen adicional una vez fijadas las perspectivas financieras para los años 2000-2004 y cuando se haya presentado formalmente la propuesta de reparto de los recursos destinados al Programa Marco entre las diferentes actividades específicas, tal como se establece en el artículo 130 I del Tratado de la Unión Europea, y de los que se destinan al Quinto Programa Marco Euratom (art. 170 del Tratado Euratom). De forma general, es necesario fijar un número más limitado de actividades clave (9/10) que puedan recabar el consenso y la confianza de los ciudadanos europeos y, por lo tanto, permitan a los Estados miembros concentrar sus recursos nacionales propios en estos marcos de actuación.

2.9. La definición de unas actividades clave en función de las necesidades de los usuarios y con un enfoque encaminado a resolver los problemas de la investigación aplicada a breve y medio plazo facilitaría la definición de unos espacios de investigación genérica y básica en los que se podrían mantener las actividades de investigación «technology lead» a medio y largo plazo.

2.10. Los sectores tecnológicos de la investigación genérica y básica deberían definirse de forma coherente en los ámbitos en los que la comunidad científica europea pueda demostrar niveles de excelencia competitivos a nivel mundial y contribuir así al desarrollo de tecnologías útiles y funcionales para la realización de los objetivos de las actividades clave.

2.11. Desde el punto de vista de las relaciones entre las actividades clave, los programas de tecnología genérica y básica, las acciones de apoyo a las infraestructuras de investigación por una parte, y las tres grandes acciones horizontales relativas al papel internacional de la investigación europea, a la innovación y participación

de las PYME y al desarrollo del potencial humano por otra parte, la propuesta de la Comisión no aporta ninguna aclaración sobre los mecanismos de interacción necesarios y sobre su funcionamiento.

2.12. Con respecto a los programas horizontales, el Comité no sólo ha expresado una opinión sumamente favorable, sino que también ha solicitado una duplicación de los recursos financieros asignados a estas acciones, contrariamente al porcentaje indicado por la Comisión.

2.13. Sin embargo, ello está condicionado por los mecanismos concretos que deberían definirse con el fin de integrar de manera efectiva la dimensión internacional, los aspectos relativos a la innovación y a las PYME, así como la formación y el desarrollo del potencial humano en los grandes programas temáticos, incluidas las actividades clave, garantizando al mismo tiempo a estos elementos una adecuada visibilidad, transparencia y peso específico.

2.14. Como se destaca en el informe Davignon, la calidad de las actividades comunitarias de investigación depende intrínsecamente de una gestión transparente y eficaz. La uniformización y simplificación de los procedimientos para todos los programas temáticos y las actividades clave, el establecimiento de sistemas de «prescreening» (selección previa) de las propuestas, que reducen considerablemente la proporción entre las presentadas y las seleccionadas, la reducción de los plazos entre la selección de los proyectos y su puesta en marcha real, son algunos de los objetivos de la necesaria revisión de los procedimientos del Programa Marco. Sin embargo, el documento de la Comisión no aclara ni los vínculos entre los grandes programas temáticos ni las relaciones con las demás iniciativas de I+DT europeo como Eureka, COST, EMBO, ESA, CERN, etc. Desde el punto de vista de la coordinación entre los programas temáticos, un primer paso positivo consistiría en inspirarse en la reducción del número de programas específicos, limitando consiguientemente el número de los respectivos Comités de Gestión.

3. Definición de una estrategia común

3.1. La transición de un programa marco percibido como la agrupación de todas las acciones de investigación a un marco estratégico coherente y que responda a las exigencias de competitividad del sistema y a las necesidades de la sociedad, de las empresas y de los ciudadanos, requiere la definición, a escala comunitaria, de unas hipótesis de prospección tecnológica e industrial que recaben el necesario consenso de los agentes de la investigación y usuarios finales con respecto a los objetivos comunes prioritarios en materia de desarrollo tecnológico y científico.

3.2. Sólo de esta forma se podrá aumentar la calidad global de la investigación europea y acelerar la dinámica investigación-empleo-mercado, concentrándose en unas acciones prioritarias que permitan focalizar los esfuerzos europeos, comunitarios y nacionales con el fin de constituir una masa crítica.

3.3. A falta de estas hipótesis, la Comisión no ha podido definir en el Anexo I de la propuesta unos criterios y objetivos claros y circunstanciados, ni los instrumentos para plantear unívocamente los problemas que deben resolverse urgentemente, como tampoco ha indicado cómo obtener resultados concretos, prácticos y tangibles. Además, esta ausencia priva a la Comunidad de un instrumento fundamental para proporcionar la necesaria flexibilidad a su programación quinquenal.

3.4. De hecho, como ha subrayado en varias ocasiones el Comité, la necesidad de tales hipótesis se recogía ya en IV Programa Marco, con la creación de instrumentos e iniciativas como la Red Europea de Evaluación Tecnológica (ETAN), la Red del Observatorio Europeo de la Ciencia y Tecnología (ESTO), el Instituto de Prospectiva Tecnológica de Sevilla (IPTS), el Observatorio Europeo de la Innovación (OEI) y el programa específico de investigación socioeconómica focalizada. El Observatorio Europeo de la Innovación elaboró el primer informe europeo sobre los indicadores científicos y técnicos en 1994.

3.5. Estos instrumentos no han sido objeto de una organización sistemática y coordinada; muchos han permanecido en una fase embrionaria, como lo demuestra la propuesta de la Comisión, que los remite a una de las cinco acciones específicas del tercer programa horizontal «Aumentar el potencial humano», y como lo confirma el hecho de que, en la presentación del Quinto Programa Marco, la propia Comisión no menciona ni los resultados ni los análisis obtenidos en años anteriores gracias a dichos instrumentos.

3.6. Por otra parte, estos instrumentos deberían completarse con los encargados de comprobar las prioridades de política industrial en los diferentes sectores⁽¹⁾, en los que participan directamente los agentes industriales de la investigación y los usuarios finales.

3.7. En opinión del Comité, la falta de indicadores objetivos y validados podría poner en entredicho la legitimidad de las opciones propuestas, elaboradas a priori, o conducir a la presentación de opciones ya aprobadas por los Estados miembros en el marco de un compromiso entre los distintos intereses definido anteriormente.

(1) Por ejemplo, los análisis sectoriales de política industrial, el panorama anual de la industria comunitaria, la propuesta relativa a la comparación de resultados («benchmarking»).

3.8. El Comité considera fundamental que el Quinto Programa Marco racionalice, refuerce y coordine los instrumentos de prospectiva y evaluación tecnológica, y los ponga en relación con los otros instrumentos de análisis y de prospectiva económica e industrial de que dispone la Comunidad.

3.9. Concretamente, el Comité considera necesario que:

- los tres grandes programas temáticos y los tres programas horizontales integren una acción de prospectiva y evaluación administrada por unidades formadas por representantes de la Comisión, de la industria, centros de investigación, interlocutores sociales, usuarios y representantes del Instituto de Prospectiva Tecnológica de Sevilla (IPTS), garantes de la representatividad y eficacia. Estas unidades analizarán los resultados de los proyectos de investigación socioeconómica focalizada, y los análisis de las tendencias tecnológicas e industriales comunitarias;
- estas unidades comprueben continuamente la correspondencia de las actividades de investigación, en términos de resultados y de impacto en el mercado, con los objetivos cuantificados y sometidos a plazos del Programa Marco, y reorienten estos objetivos en función del análisis de prospectiva y evaluación de las tendencias registradas en el conjunto de la Comunidad y en el mercado mundial. Su actividad también debería servir de base para la definición de los grandes objetivos estratégicos de la investigación comunitaria, definidos por el Consejo y el Parlamento en el marco de la programación quinquenal, en la que deben integrarse la propuesta de Programa Marco y las propuestas de acción definidas en los artículos 130 K, L y N;
- los resultados del trabajo de estas unidades se recojan en un informe detallado que acompañe al informe anual previsto por el artículo 130 P del Tratado de la UE y que se presente al Consejo, al Parlamento y al CES, con el fin de dotar a las instituciones comunitarias de los instrumentos adecuados para modificar y reorientar los programas de trabajo en curso. Este informe anual deberá incluir fichas de impacto sobre la competitividad y el empleo, la coherencia de las políticas nacionales y comunitarias pertinentes, la cohesión económica y social así como la dinámica investigación-innovación-mercado, especialmente para las PYME.

4. Principios y criterios generales

4.1. El Comité toma nota de la intención manifestada por la Comisión de establecer principios y los consiguientes criterios generales con el fin de orientar la acción de investigación comunitaria hacia la resolución de los problemas de los ciudadanos, como respuesta a la demanda social, el empleo, la calidad de vida, la salud

y el medio ambiente; hacia la satisfacción de las exigencias de desarrollo económico, científico y tecnológico en los sectores en expansión y en los que se debe reforzar la competitividad, así como en los que presentan perspectivas favorables de evolución tecnológica; hacia la necesaria formación de una «masa crítica» en términos de recursos humanos y financieros y de apoyo a las otras políticas de la Comunidad, así como a la dimensión comunitaria de actividades que sólo pueden llevarse a cabo en este nivel.

4.2. No obstante, estos principios y criterios generales no permiten, según el Comité, alcanzar un nivel de selectividad suficiente para alcanzar los objetivos, enunciados por la Comisión, de concentración del esfuerzo de investigación en un número limitado de objetivos y de un mayor compromiso en materia de difusión y explotación de los resultados para poner fin a la paradoja europea de la innovación. Tampoco permiten adaptar la excelencia de la dinámica científica y tecnológica a las necesidades de competitividad global del sistema económico y social comunitario.

4.3. A juicio del Comité, la generalidad de estos principios y criterios está estrechamente vinculada a la falta de opciones estratégicas comunes y de las correspondientes decisiones en materia de prioridades estratégicas comunes. Como ya se ha destacado, se corre el riesgo de volver a proponer una lista de programas o de proceder a un simple «aseo» del IV Programa Marco.

4.4. Por lo tanto, el Comité considera imprescindible que, antes de proceder a la presentación de las propuestas formales de la Comisión relativas a los programas específicos, se entable un debate interinstitucional que permita definir unos criterios de prioridad más selectivos, con fijación de plazos y cuantificados.

5. Estructura y método

5.1. La estructura y el método del Quinto Programa Marco representan un elemento clave de transición especialmente delicado, dado que el programa se presenta en un momento histórico de profundo cambio del contexto de globalización y desmaterialización de los mercados, y de consiguiente aceleración de la interconexión entre problemas complejos. Esta situación requiere, por una parte, definiciones claras, una gestión transparente, flexibilidad y capacidad para responder a la evolución de las técnicas y de los mercados, y búsqueda de soluciones concretas a los problemas; y, por otra parte, la participación de pleno derecho de los agentes y usuarios finales de la investigación en los diferentes niveles. Hay que restablecer la confianza en los mecanismos comunitarios de desarrollo de una política europea de I+DT de desafío global de sistema y no de mera ventanilla añadida inevitablemente abocada a la reestructuración.

5.2. La estructura y el método de las futuras acciones de la Comunidad en el ámbito de la I+DT deben

proporcionar unos itinerarios seguros y unívocos a la industria, a las comunidades científicas y a los usuarios finales, para poder desarrollar las sinergias necesarias e integrar los diferentes elementos imprescindibles para la competitividad de sistema del conjunto de la Unión Europea.

5.3. A este respecto, el Comité recuerda la necesidad de un programa cuya estructura garantice la coherencia de todas las actividades de investigación encaminadas a resolver los complejos problemas con que se enfrentan la sociedad, los ciudadanos y las empresas comunitarias. Concretamente, la elección en el marco de los tres programas temáticos de actividades clave de tipo «problem solving», de actividades de investigación genérica y básica, y de actividades de apoyo a las grandes infraestructuras científicas, deberá caracterizarse por la plena interacción y complementariedad. Ambas características también deberán estar presentes en los programas horizontales y en la acción del CCI.

5.4. En realidad, la propuesta de la Comisión parece basada en una separación entre los sectores de la investigación genérica y los sectores cubiertos por las acciones clave, sin la necesaria y deseable coordinación. En cualquier caso, deberán mantenerse unos niveles adecuados de flexibilidad para realizar actividades de investigación que ofrezcan nuevas perspectivas a medio y largo plazo.

5.5. En cuanto a la interacción entre los programas horizontales y los programas temáticos, la Comisión la menciona, pero no define, en la fase actual, ningún mecanismo ni método para concretarla. Esta observación puede aplicarse a la conexión mencionada entre el programa marco y los marcos de cooperación europeos no comunitarios (véase el punto 7.1.4).

5.6. Con respecto a los mecanismos y a los métodos efectivos de interacción entre el programa marco y los otros instrumentos financieros comunitarios, como los Fondos estructurales y de cohesión, PHARE, TACIS y MEDA, la propuesta de la Comisión se limita a anunciar medidas futuras, pero sin precisarlas. De hecho, con vistas a las propuestas que elaborará la Comisión en lo referente a la cooperación en IDT+D con los países PHARE, TACIS y MEDA, el Comité manifiesta el deseo de ser objeto de una amplia consulta, para poder aportar su propia contribución activa a las mismas.

5.7. Por lo que se refiere a la necesaria interconexión entre las acciones comunitarias y nacionales, la propuesta de la Comisión debe prever, como recomienda el Comité, la definición de un marco jurídico que permita facilitar el lanzamiento de programas complementarios, compartidos y empresas comunes, con el objetivo de alcanzar la masa crítica necesaria para poner en marcha grandes proyectos de agrupación industrial⁽¹⁾.

6. Primera acción: programas de investigación, desarrollo tecnológico y demostración

6.1. El esfuerzo de innovación realizado por la Comisión en lo referente a la definición del contenido de la primera acción de IDT+D, así como su organización, consiste en la elaboración de tres grandes programas temáticos: seres vivos y ecosistema, sociedad de la información y crecimiento competitivo y sostenible. Los programas se subdividen en actividades clave, actividades de investigación y desarrollo de tecnologías genéricas, y actividades de apoyo a las infraestructuras de investigación.

6.2. Aunque acoge favorablemente este enfoque temático simplificador, que por otra parte podría dar autonomía a la problemática del medio ambiente, el Comité destaca la necesidad de una definición más clara de estas tres formas de intervención, con el fin de garantizar claridad, transparencia y univocidad de los objetivos tecnológicos del Programa Marco.

6.3. En opinión del Comité, la actividad clave debería definir cuáles son los problemas importantes con los que se enfrentan los ciudadanos, las empresas y la sociedad; fijar objetivos cuantificados y sometidos a plazos para la búsqueda de las soluciones más adecuadas, incluyendo la posibilidad de medir el impacto tecnológico y competitivo en un plazo predeterminado. Por lo que se refiere a los problemas complejos, la actividad clave requiere una intervención multisectorial, pluritecnológica e interdisciplinaria, coordinada por unidades interservicios de la Comisión asistidas por «grupos consultivos» permanentes formados por los agentes y usuarios finales de la investigación.

6.4. Debido a la ausencia de una definición clara de las actividades clave en la propuesta de la Comisión, la mayoría de ellas se reduce a una reedición de los programas específicos del Cuarto Programa Marco.

6.5. El hecho de haber optado por concentrar la investigación comunitaria en una serie de actividades clave seleccionadas y validadas se justifica principalmente por la necesidad de mostrar los progresos realizados por la investigación comunitaria y de garantizar su inmediata comprensión, para que el ciudadano europeo se dé cuenta del valor añadido de la realización en común de actividades de investigación, y para que las empresas, tanto en los sectores punta como en los más tradicionales, comprendan la posición competitiva alcanzada en el mercado mundial.

6.6. Esta visibilidad está directamente vinculada a la previsión de recursos comunitarios y nacionales adaptados a cada actividad clave, y, por lo tanto, a la previsión de un número limitado de actividades. Para ser considerada como tal, una actividad clave debe superar un límite mínimo de agregación de recursos globales públicos y privados que no sea inferior a mil millones de ecus, para poder responder a los objetivos de tipo «problem solving» (resolución de problemas) fijados a medio plazo.

(1) DO C 18 de 22. 1. 1996.

6.7. Por ello, el Comité se pronuncia expresamente a favor de una reducción del número de actividades clave, para que no superen las diez, y de la concentración de estas actividades en los problemas con mayor impacto directo en términos de aplicación y resultados concretos, y también de efectos mediáticos.

6.8. A modo de ejemplo, el Comité destaca la importancia, a la hora de determinar las actividades clave, de temas como la ciudad del futuro, el hospital del futuro, la futura fábrica competitiva, la bioagricultura del futuro, la movilidad virtual, la educación multimedios, la movilidad sostenible e intermodal, la ordenación integrada del territorio y del espacio marítimo, la energía propia y segura y a bajo coste.

6.9. Una definición de trabajo de la actividad clave podría ser la de una agrupación de pequeños y grandes proyectos de investigación aplicada, genérica y, en su caso, básica y de demostración, dirigida a la resolución de un desafío o un problema europeo común, cuyos objetivos estén cuantificados y planificados temporalmente. Toda actividad clave debería tener un plazo y estar condicionada por la obtención de resultados efectivos en términos de objetivos de mercado, integrar acciones de normalización, innovación, valorización y difusión y asociar en particular a las PYME como elemento esencial y visible.

6.10. Esta definición de las actividades clave facilita aún más la determinación del ámbito de acción de las actividades de tecnología genérica y básica. Éstas no deberían definirse de forma residual, es decir, cubrir los sectores no cubiertos por las actividades clave, sino que, por el contrario, deberían funcionar en interacción y coordinación con dichas actividades. Las actividades de investigación genérica y básica deberían tener una doble función: determinar nuevos espacios de investigación, en la perspectiva de futuras actividades clave, y desarrollar tecnologías globales de aplicación difusa al servicio de los usuarios finales y, especialmente, de las pequeñas y medianas empresas.

6.11. En cuanto al apoyo a las infraestructuras de investigación, son especialmente importantes su utilización y su optimización, en la medida en que refuerzan la coherencia del tejido de investigación europeo y permiten crear redes y bancos de datos distribuidos por toda la Comunidad.

7. Las acciones horizontales

La Comisión tiene en cuenta, como lo prevé el Tratado, la exigencia de reforzar el papel internacional de la investigación comunitaria y dar un lugar adecuado a la innovación como factor esencial del éxito de la acción de investigación, destacando al mismo tiempo el papel de las PYME en este ámbito y la necesidad de reforzar

y aumentar el potencial humano de investigación de la Comunidad; a tal fin, la Comisión propone estructurar su acción en programas horizontales, que implican una organización que no aparece en el documento. Por otra parte, en lo que se refiere a la distribución porcentual del compromiso, el Comité lamenta que las indicaciones de la Comisión vayan en dirección opuesta a todo lo expresado a este respecto, reduciendo, en vez de incrementarlo, el esfuerzo comunitario relativo a los problemas clave como la innovación y las PYME, que requieren un compromiso mucho más importante.

7.1. Segunda acción: cooperación con terceros países y con las organizaciones internacionales

7.1.1. Por lo que se refiere a la cooperación internacional abordada en la propuesta de la Comisión, sería necesario llevar a cabo un análisis adecuado para las distintas zonas geográficas implicadas (PECO, países mediterráneos, NEI, países en desarrollo) en términos de desarrollo tecnológico y excelencia científica, con el fin de crear para cada una ellas, con prioridad para las zonas limítrofes, unas actividades de apoyo a la participación en el Quinto Programa Marco. Este análisis debería beneficiar tanto a la Comunidad como a los terceros países, y, por lo tanto, debería tratar de solucionar problemas comunes.

7.1.2. Un enfoque de la cooperación en el ámbito de la I+DT a nivel internacional que tenga en cuenta las características específicas de cada zona geográfica requiere, además, instrumentos destinados a integrar las actividades previstas en el marco de esta acción con todas las demás medidas del Programa Marco y con las otras acciones comunitarias de cooperación. Estos instrumentos también deberán ser capaces de optimizar los resultados en términos de resolución de los problemas específicos de cada zona, en su propio interés recíproco y para garantizar la coherencia de la acción externa de la Comunidad.

7.1.3. Desde este punto de vista, el Comité considera conveniente crear unas ventanillas de acogida activa para las propuestas de I+DT relativas a cada una de las cuatro zonas geográficas de intervención. La función de estas ventanillas no debería limitarse a recibir y transmitir propuestas, sino que deberían utilizar competencias interservicios de la Comisión capaces de integrar cada propuesta en el conjunto de las acciones de I+DT del Programa Marco, garantizando al mismo tiempo su coherencia y visibilidad, y activar, donde fuera preciso, los otros programas de cooperación pertinentes de la Unión.

7.1.4. También es necesario fomentar la dimensión internacional de la innovación, gracias a una interacción más estrecha con los marcos de cooperación europea no comunitaria, en particular Eureka y COST, que pueda extenderse a otros países como los asiáticos. Hasta ahora, las capacidades de sinergia y complementariedad entre Eureka y los programas marco comunitarios no han sido plenamente explotadas. Sin embargo, la simultaneidad entre, por una parte, la presentación del programa a medio plazo 1996-2000 de Eureka y, por otra, la preparación del Quinto Programa Marco, podría

brindar una buena oportunidad para poner en común el estado concreto de la investigación en el marco de las dos iniciativas y, en particular, de las actividades clave. Habría que proceder de la misma forma con los otros organismos europeos (ESA, EMBL, etc).

7.1.5. Sin embargo, la propuesta de la Comisión no parece recoger los elementos concretos propuestos en el plan a medio plazo de Eureka de junio de 1996, ni las solicitudes presentadas en el informe Davignon al respecto. El Comité destaca la necesidad de elaborar unos protocolos de acuerdo explícitos en la materia.

7.1.6. Por otra parte, el proceso de globalización en que se encuentra la I+DT no puede prescindir, sobre una base de reciprocidad y beneficio mutuo, de la cooperación europea con los países más industrializados. Sobre la base de decisiones «proyecto por proyecto», y exceptuando las medidas de difusión y transferencia tecnológica y de movilidad, la participación de los agentes de la investigación de estos países debería fomentarse allí donde presentara un interés claro y evidente para la Comunidad. A tal efecto, podrían celebrarse acuerdos especiales de cooperación, siempre que aportaran un valor añadido manifiesto⁽¹⁾.

7.1.7. También a nivel internacional, el Comité considera que la UE debería promover medidas que fomentaran la libre circulación, los intercambios y el comercio de tecnologías, así como la cooperación entre empresas, especialmente las PYME. Estas medidas deberían mejorar el acceso a los mercados mundiales y permitir una adecuada armonización de las normas y reglamentaciones en materia de normas y de propiedad intelectual.

7.2. Tercera acción: difusión y valorización de los resultados

7.2.1. El programa horizontal «Innovar y facilitar la participación de las PYME» es fundamental para el éxito del Programa Marco, en la medida en que durante mucho tiempo el esfuerzo de IDT europeo tanto a nivel comunitario como nacional no ha logrado transformar los resultados de la investigación en éxitos industriales y comerciales, como se demostró ampliamente mediante la «paradoja de la innovación». La propia organización del Quinto Programa Marco que quiere, según la Comisión, representar una ruptura con el pasado para aproximarse al ciudadano, la empresa y la sociedad contribuyendo a solucionar sus problemas por medio de las acciones de I+DT, coloca en el centro de la dinámica investigación-innovación-mercado el impulso

innovador de los distintos tipos de empresas, en particular de las PYME. Es necesario crear con tal fin bases de datos sectoriales de los usuarios finales y desarrollar a nivel comunitario y nacional un sistema de redes de conexión con los mercados de capitales para dar un soporte concreto a dicha dinámica.

7.2.2. En este contexto, la Comisión establece objetivos generales con actividades específicas y de acompañamiento de las demás acciones del Programa Marco, que parecen demasiado orientadas todavía hacia la continuación de las medidas actuales, excepto por lo que se refiere a la previsión de una ventanilla única de acceso, aunque no se especifican ni su papel ni sus competencias.

7.2.3. El Comité destaca con preocupación tal continuidad y considera necesario no sólo la valorización de los instrumentos de las «primas exploratorias» y de la «investigación cooperativa», sino también la instauración de acciones y mecanismos más precisos que permitan incrementar la participación de las PYME en los programas temáticos y en las actividades clave, eliminando al mismo tiempo el riesgo de aislamiento. A este respecto, el Comité se remite al dictamen elaborado en la actualidad sobre «El impacto sobre las PYME de la disminución continua y generalizada de los fondos asignados a la I+DT en la UE».

7.2.4. En cuanto a la acción sobre «Innovación», hay que reorientarla y concentrarla sobre todo en el lado de la demanda, más que en instrumentos ofrecidos generalmente en el mercado. Por lo tanto, es necesario establecer una cartografía en la que se determinen las exigencias de las PYME en materia de innovación y estructurar de acuerdo con ello las acciones de la Comunidad, en vez de seguir trabajando en las características de la actividad innovadora propuesta de forma indiferente y sin ninguna delimitación.

7.2.5. Por otra parte, es necesario clarificar el papel de las «unidades de innovación» propuestas por la Comisión, previendo una responsabilidad directa de la actuación innovadora no sólo dentro de los tres programas temáticos, sino también en cada acción clave, junto con los recursos asignados.

7.2.6. Por consiguiente, el Comité reitera su convencimiento de que es necesario prever dentro del Programa Marco mecanismos en favor de proyectos de investigación de alto valor innovador, mediante la inclusión de sistemas que vinculen el porcentaje de participación financiera de la Comunidad a la demostración efectiva de las perspectivas de mercado de los resultados de la investigación.

7.2.7. Por último, el Comité insiste en la conveniencia de realizar un mayor esfuerzo comunitario de transparencia, información y asistencia in situ para que las PYME puedan liberar plenamente sus potencialidades, mediante el acceso a una red de bases de datos sobre el tema y la simplificación del acceso a los programas comunitarios de I+DT.

⁽¹⁾ Sirvan de ejemplos de apertura a la participación de agentes europeos en programas de I+DT de terceros países los programas japoneses de desarrollo de aeronaves civiles y de energías «sol levante», y los programas internacionales de desarrollo de los sistemas de fabricación inteligente (SFI) y de experimentación termonuclear (ITER).

7.2.8. Tal como ha señalado el Comité en numerosas ocasiones, la Comunidad debería analizar en profundidad la posibilidad de nuevas acciones de mercadotecnia tecnológica⁽¹⁾ en favor de las PYME y de medidas de ingeniería financiera destinadas a fomentar su creación merced a aportaciones de capital de riesgo y de capital de desarrollo, así como a la simplificación del acceso al FEI y al BEI, para desarrollar nuevos productos y tecnologías explotando los resultados de la investigación. En este sentido, es preciso profundizar y fomentar los mecanismos de aceleración y de reducción de costes de la fase crítica de paso del prototipo al producto acabado mediante, por ejemplo, la creación de una «red europea de centros de creación digital de prototipos»⁽²⁾ para favorecer el entramado económico general de la Comunidad.

7.2.9. Del mismo modo, es necesario organizar de manera conveniente una actuación de creación y difusión de las prácticas correctas en materia de innovación, así como prever acciones de formación y de información de las PYME al respecto. También sería necesario desarrollar medidas de apoyo a la protección de la propiedad intelectual («IPR Cyberlink») combinando una página «web» de Internet con un teléfono de asistencia («help line») de los servicios de información sobre los avances técnicos en la materia. Un enfoque coherente de la política de propiedad industrial, en especial por lo que se refiere a las patentes y modelos útiles con costes y plazos limitados, y una acción de refuerzo de los criterios de normalización técnica son importantes para convertir los resultados de la investigación en éxitos industriales y comerciales.

7.3. Cuarta acción: estímulo de la formación y de la movilidad de los investigadores

7.3.1. El programa horizontal de «formación y movilidad de los investigadores» desarrolla acciones perfectamente válidas y adecuadas. Las inversiones inmateriales en investigación y formación constituyen de hecho un binomio indispensable para la valorización del hombre como agente esencial del desarrollo.

7.3.2. No obstante, se requiere una reorientación radical para integrar el mundo universitario y la industrial y permitir la formación de los técnicos y profesionales, incluidos los ingenieros que se dedican a la aplicación de nuevas tecnologías a los procesos de fabricación. Del mismo modo, el traslado temporal de investigadores universitarios y de centros de investigación a las empresas, en particular las PYME, puede desempeñar un papel

de difusión de las mejores prácticas y de verificación de las necesidades y posibilidades de desarrollo tecnológico y de cooperación científica.

7.3.3. El Comité expresa de nuevo el deseo que se elabore un Estatuto de los investigadores y becarios europeos⁽³⁾ que facilite la movilidad dentro de redes de intercambio permanente de experiencias y sociales: es necesario fomentar la coordinación del desarrollo de las infraestructuras de investigación en las redes de laboratorios y de centros de difusión de las tecnologías desde el punto de vista de la cohesión, con el fin de garantizar las bases esenciales del sistema europeo en su conjunto ante un futuro competitivo a medio y largo plazo.

7.3.4. El Comité considera que las medidas deben concentrarse en tres ejes referidos al refuerzo del capital humano, la mejora de la utilización de las grandes infraestructuras desde el punto de vista de la cohesión, y el fomento de la excelencia científica y tecnológica.

7.3.5. En cuanto a la investigación socioeconómica orientada y a las ayudas al desarrollo de las políticas comunitarias de I+DT, se les debería garantizar la autonomía, excluyéndolas de dichas actividades horizontales, dado que constituyen actividades generales de todo el Quinto Programa Marco. En concreto, de acuerdo con lo expresado en el punto sobre las hipótesis tecnológicas, todas las medidas temáticas y horizontales deberían prever actividades de investigación socioeconómica en favor de una reorientación constante de los objetivos de la IDT comunitaria determinados en las actividades clave y en las actividades de investigación genérica y básica.

8. Centro Común de Investigación (CCI)

8.1. El Comité destaca la importancia de asignar al CCI una nueva y bien delimitada función interinstitucional de apoyo estratégico y técnico-científico para la aplicación de la política de investigación así como de las demás políticas comunitarias.

8.2. Un papel potenciado del CCI al servicio de todas las instituciones de la UE garantizaría la independencia y neutralidad necesarias para lograr una perspectiva estratégica del desarrollo de los Programas Marco por medio de acciones directas o de actividades competitivas en los Programas Marco y en los Programas Marco complementarios para acciones de I+DT de importancia europea e internacional.

8.3. En el ámbito de las actividades institucionales directas, el Comité considera importante que el CCI fomente la creación de una red entre los centros europeos

(1) Las medidas al respecto podrían centrarse en el reforzamiento de la supervisión tecnológica de las redes entre organizaciones profesionales y técnicas, conexión mediante redes de los centros regionales de asesoramiento tecnológico, el programa «Euromanagement-tech» y las experiencias de «road mapping».

(2) DO C 18 de 22. 1. 1996.

(3) DO C 393 de 31. 12. 1994.

de investigación de calidad utilizando las tecnologías modernas de comunicación para crear grandes institutos virtuales. El recurso a las tecnologías de realidad virtual debería constituir una acción precisa destinada a desarrollar rápidamente tecnologías de asistencia en la toma de decisiones, con el fin de apoyar el nuevo enfoque «problem solving» de la investigación comunitaria.

8.4. A este respecto, el Instituto de Prospectiva Tecnológica de Sevilla, en la órbita y con el apoyo de los demás institutos del CCI, podría desempeñar un papel motriz con responsabilidades propias y recursos financieros y humanos adecuados para proporcionar, en un contexto de independencia interinstitucional, los datos necesarios para apoyar el proceso de toma de decisiones y de opciones estratégicas del Parlamento Europeo, el Consejo y el Comité Económico y Social, con el fin de lograr una trayectoria continua y una reorientación de las acciones comunitarias de IDT.

9. Coordinación con las políticas nacionales de IDT

9.1. El Comité formula una vez más la exigencia de ordenar toda la investigación europea en los distintos niveles con el fin de llevar a cabo un esfuerzo común que permita alcanzar la masa crítica de recursos financieros y de excelencia científica indispensable para obtener resultados eficaces y visibles de solución concreta de los problemas del ciudadano, la empresa y la sociedad, con vistas a crear un valor añadido europeo para el conjunto de la Comunidad.

9.2. Por lo demás, el nuevo enfoque «problem solving» propuesto por la Comisión, destinado a concentrar los esfuerzos de la investigación en objetivos seleccionados que tienen un impacto económico, social, tecnológico y competitivo importante, sólo puede realizarse mediante mecanismos de acumulación de los recursos disponibles a nivel nacional, comunitario y europeo que permitan alcanzar una masa crítica digna de los ambiciosos objetivos propuestos. Las actividades clave pueden tener a este respecto un efecto de dinamización de dicho proceso de acumulación, pero no son suficientes si se limitan a un puñado de pequeños y grandes proyectos cuyos costes son soportados únicamente con los recursos del Programa Marco.

9.3. Por consiguiente, son necesarias las siguientes tres acciones esenciales de fomento:

- creación de un contexto jurídico (antiguo artículo 130 O del Tratado CE) claro y transparente que ofrezca por adelantado el marco de aplicación de los artículos 130 K, L y N del Tratado CE, definiendo al mismo tiempo los aspectos específicos y de protección del equilibrio geopolítico y económico en un paquete de grandes proyectos industriales de agregación aprobado por el conjunto de la Comunidad;

- creación de «tableros de mandos» que proporcionen un cuadro sinóptico y una visión global y que permitan una comparación sistemática de las medidas adoptadas por cada Estado miembro, la UE y los demás organismos de investigación europeos no comunitarios. Este instrumento permitiría a los agentes y usuarios de la investigación emprender de forma autónoma grandes proyectos de agregación industrial. Asimismo, este instrumento tendría objetivos operativos con el fin de permitir a las PYME aprovechar todas las oportunidades que ofrece un mercado único de investigación e innovación;

- institucionalización de actividades de concertación sistemática previa a la participación en programas de alcance mundial y de intercambio continuo de información sobre los acuerdos bilaterales de cooperación en materia de IDT entre los Estados miembros y organizaciones internacionales, para coordinarlos con iniciativas similares de la Unión.

9.4. El Comité se felicita por el hecho de que en el apartado 2 del artículo 3 de la propuesta de la Comisión se incluyan de forma explícita, de acuerdo con las disposiciones del Tratado, tales posibilidades en el ámbito de aplicación del Quinto Programa Marco, pero señala que las tres medidas mencionadas supra son importantes para crear de manera concreta y por adelantado un contexto favorable para la coordinación entre los programas de investigación nacionales, comunitarios y europeos, con arreglo a lo dispuesto en el artículo 130 H del Tratado CE.

10. Aspectos financieros y presupuestarios

10.1. A pesar de la ausencia de una propuesta de dotación financiera global, así como para las acciones y actividades por separado, la Comisión propone establecer una distribución fija de los recursos que deben asignarse al Programa Marco en porcentaje del PIB medio previsto para el período de 1999 a 2002. De acuerdo con la relación PIB comunitario/inversión comunitaria en investigación dentro del Cuarto Programa Marco, se puede prever de manera indicativa un importe global de aproximadamente 16 000 a 17 000 millones de ecus para el Quinto Programa Marco.

10.2. El Comité considera que este montante indicativo constituye el límite mínimo necesario para el mantenimiento de las actuales actividades de investigación, pero que de acuerdo con los nuevos y ambiciosos objetivos que la estrategia comunitaria en materia de IDT persigue en cuanto a competitividad global y respuesta rápida a las necesidades de los ciudadanos, dicha cifra debería aumentar de manera substancial.

10.3. No obstante, la Comisión indica la distribución porcentual de la dotación de cada una de las acciones propuestas. De esta indicación porcentual, el Comité ha tomado los datos recogidos en la segunda columna del

cuadro 1, ya que permite una comparación indicativa con los porcentajes correspondientes concedidos dentro del Cuarto Programa Marco y proporciona, por lo tanto, orientaciones generales sobre las prioridades que la Comisión concede a cada una de las actividades de investigación comunitaria, aunque no se ofrezcan detalles sobre las actividades clave.

10.4. De los resultados de la comparación se deduce inmediatamente una propuesta de disminución considerable de los recursos destinados a las actividades horizontales de cooperación internacional e innovación y PYME, en evidente contradicción con las peticiones formuladas en varias ocasiones por la propia Comisión de integración de los sistemas de IDT de los países de las zonas limítrofes y de mayor sinergia con los organismos europeos e internacionales en un contexto globalizado, de aceleración del proceso de innovación, y de participación activa de las PYME en las actividades de IDT.

10.5. La necesaria distribución de los recursos destinados a estas actividades horizontales dentro de los programas temáticos y de las actividades clave es, por el momento, imprecisa, por lo que no permite una evaluación en profundidad. A juicio del CES, junto con una determinación precisa y con adecuado peso específico de los recursos financieros destinados a tal efecto en las actividades clave y las tecnologías genéricas, es necesario preservar y reforzar las actividades horizontales no sólo como medidas de coordinación y apoyo indirecto sino también, y sobre todo, como conjunto estructurado de medidas orientadas hacia las empresas, con el fin de garantizar una repercusión real en el mercado de los resultados de la investigación.

10.6. Por otro lado, es necesario que el objetivo de mantener cierto grado de flexibilidad financiera, del orden del 3% al 5% de los recursos globales del Programa Marco, para hacer frente a problemas urgentes e imprevistos se destine a actividades piloto y proyectos de demostración que no son previsibles inicialmente, pero que deberían poder incluirse en la redefinición anual de los programas de trabajo. Sin embargo, este margen de maniobra se supedita al correcto funcionamiento de los sistemas de gestión y control.

10.7. Por lo que se refiere al CCI, cuyo papel debería reforzarse y redefinirse desde una perspectiva interinstitucional, sobre todo por lo que se refiere al IPTS, la propuesta prevé una reducción porcentual de los recursos asignados.

10.8. Ello pone de manifiesto que la Comisión, de hecho, ya ha fijado prioridades concretas. Por lo tanto, el Comité considera que estas opciones deben motivarse de forma adecuada para permitir una toma de posición completa por parte de las demás instituciones y del mundo industrial y científico de la Comunidad.

11. Gestiones y procedimientos

11.1. El Comité manifiesta su satisfacción por el hecho de que el Consejo Europeo de Amsterdam, celebrado los días 16 y 17 de junio de 1997, haya incluido en el Tratado CE una simplificación del procedimiento de aprobación del Programa Marco, incluido el voto por mayoría cualificada en el Consejo. Por consiguiente, el Comité defiende que, en espera de la ratificación del nuevo Tratado, se simplifique lo más rápidamente posible la adopción del Quinto Programa Marco para garantizar una continuidad de la actuación estratégica de la UE en materia de I+DT.

11.2. En el último informe elaborado en 1996⁽¹⁾ por el grupo de evaluación independiente se afirma lo siguiente respecto del programa específico «Aplicaciones telemáticas»: «la "burocracia" que rodea a éste y a otros programas marco ha ido aumentando constantemente hasta el punto de que algunas empresas y organismos usuarios públicos clave se están negando a participar, y de que a nada conduce fomentar la participación de las pequeñas empresas de alto potencial de crecimiento y de los nuevos candidatos cuya participación en el programa sería de desear».

11.3. Esta opinión, con matices más o menos acentuados, se repite en todas las evaluaciones de los programas específicos del Cuarto Programa Marco y en el informe Davignon, por lo que resulta indispensable un cambio radical de enfoque para, entre otras cosas, devolver a los agentes de la investigación la confianza en la «calidad del producto comunitario».

11.4. El Comité está convencido firmemente de que, a falta de esta profunda reforma de los métodos de gestión y de los procedimientos, la complejidad de la nueva arquitectura y la incertidumbre sobre si se alcanzarán resultados concretos que supongan éxitos industriales y comerciales para el ciudadano, la empresa y la sociedad, podrían comprometer seriamente el futuro de la programación quinquenal comunitaria.

11.5. El Comité observa un primer paso positivo en la reducción del número de programas específicos y la consiguiente limitación de los correspondientes comités de programa pertinentes. No obstante, esta revisión debe ser sustancial y no sólo formal. A este respecto, el Comité considera que las actividades clave deben contar cada una con un subcomité del Comité de programa, asistido por un grupo consultivo formado por representantes de los agentes y usuarios finales de la investigación. Ello debe garantizar la coordinación necesaria dentro de los programas y permitir a los representantes de los Estados miembros conectar los programas nacionales a estas actividades clave e introducir los ajustes anuales necesarios para garantizar flexibilidad y eficacia.

⁽¹⁾ COM(97) 149 final de 16 de abril de 1997.

11.6. A nivel técnico y operativo, el vínculo entre las distintas políticas y actuaciones comunitarias debe estar garantizado por las unidades de prospectiva (punto 3.9), las unidades de innovación (punto 7.2.5) y las unidades de coordinación (punto 6.3) El Comité se pronuncia en contra de responsabilidades colegiadas de gestión: todo programa temático y actividad horizontal, al igual que cada actividad clave, debe contar con un responsable que garantice una gestión unitaria y unívoca y sirva de interfaz seguro con los agentes y usuarios finales de la investigación.

11.7. Los procedimientos de gestión, desde la publicación de las convocatorias para la presentación de propuestas hasta la puesta en marcha de los proyectos seleccionados, deben uniformarse imperativamente para todos los programas y actividades clave, con el fin de evitar las variaciones «personalizadas» de los métodos de gestión que han caracterizado hasta la fecha los programas marco.

11.8. Por lo que se refiere a los procesos de selección de los proyectos, deben ser más rápidos, eficaces y transparentes. Con tal fin, los programas de trabajo deben tener criterios objetivos de selección de las propuestas bien definidos y detallados, con parámetros cuantificados y fijación de plazos; así mismo, deben ser suficientemente selectivos para evitar la presentación de un número exorbitante de propuestas y, en consecuencia, un porcentaje de abandono excesivo, que suponen un derroche considerable de energía y recursos por parte de los interesados, contribuyendo a crear un clima de desconfianza. Por último, deberían estudiarse unos criterios simplificados, sobre todo respecto del requisito de transnacionalidad, con el fin de facilitar la participación de las PYME.

11.9. Asimismo, los programas de trabajo deben determinar de forma clara todas las demás líneas de financiación paralelas disponibles en los demás programas comunitarios y, una vez rodados, los programas nacionales de referencia, de acuerdo con la metodología prevista para los «tableros de mandos» mencionados en el punto 9.3.

11.10. Por otra parte, los plazos de los procesos de selección del Programa Marco son demasiado largos

respecto de las necesidades de las empresas y de los organismos de investigación y a la vista del ritmo de obsolescencia de las tecnologías. Desde la publicación de los anuncios hasta la puesta en marcha de los proyectos seleccionados transcurre una media de un año. Este período debe reducirse a un máximo de seis meses, como destaca también el informe Davignon, y los acuerdos contractuales deben ser más claros, menos complicados y destinados a facilitar la transformación de los resultados de la investigación en éxitos económicos y comerciales, mediante disposiciones claras en materia de propiedad industrial que permitan una difusión lo más amplia posible y una valorización económica y comercial.

11.11. Los procedimientos y métodos de evaluación deben hacerse más transparentes y comunicarse por adelantado a los interesados junto con los programas de trabajo. Un aspecto especialmente delicado es la selección de los grupos de evaluación independientes que debe garantizar una dosificación equitativa entre la excelencia científica y el conocimiento de la dinámica industrial y de mercado: es muy deseable la rotación anual de los expertos responsables de la evaluación.

11.12. Por lo que se refiere a las convocatorias para la presentación de propuestas, a juicio del Comité es necesario un equilibrio entre convocatorias abiertas durante toda la duración del Programa Marco y convocatorias restringidas periódicas. Las primeras serían muy útiles para la innovación, la normalización y las PYME, con el fin de garantizar mediante un proceso ascendente («bottom up») la integración continua de estos componentes, en especial en las actividades clave.

11.13. Por último, es necesario reducir durante la fase de realización de los proyectos seleccionados las cargas formales, burocráticas y administrativas impuestas a los consorcios, que restan tiempo y recursos a la principal actividad científica, mientras que deben reforzarse las actividades de control y seguimiento del logro efectivo de los resultados y de las proyecciones en términos operativos y de mercado⁽¹⁾.

(¹) Informe del grupo de expertos independientes sobre la «Evaluación quinquenal de los Programas Marco de IDT de la Comunidad Europea» (COM (97) 151 final).

Bruselas, el 1 de octubre de 1997.

*El Presidente
del Comité Económico y Social*

Tom JENKINS

ANEXO

al Dictamen del Comité Económico y Social

Del Cuarto al Quinto Programa Marco

Programas específicos Cuarto PM	Programas específicos Quinto PM	Actividades clave	Actividades IDT genéricas y de base	Grandes infraestructuras
16,5 % Medio ambiente y clima, biotecnología Biomedicina y salud Agricultura y pesca	24,1 % Seres vivos y ecosistemas	Salud y alimentación Enfermedades víricas e infecciosas Fábrica celular Gestión y calidad del agua Interacciones medio ambiente y salud Espacio rural y costero	7	1
27,5 % Tecno. De la información, telemática Tecno. De comunicación	24,1 % Sociedad de la información	Sistemas y servicios para el ciudadano Comercio electrónico Contenido multimedia Tecno. e infraes. Básicas	3	1
26,2 % Tecno. Industriales y materiales Normalización, medias y ensayos Ciencias y tecnologías marinas Energía no nuclear Transporte	24,1 % Crecimiento competitivo y sostenible	Productos y procedimientos Movilidad e intermodalidad Perspectivas aeronáutica Tecnologías marinas Sistemas energéticos avanzados Ciudad del mañana	3	1
7,8 % Seguridad y protección nuclear Fusión termonuclear controlada	7 % Sistemas energéticos para la fisión nuclear Fusión termonuclear controlada	Fusión termonuclear controlada ⁽¹⁾	6	1
4,4 % Cooperación internacional 2,4 % Difusión y valorización resultados 6,9 % Investigación socioeconómica y movilidad investigadores	3 % Papel inter. IDT UE 2,1 % Innovación y PYME 8,6 % Potencial humano		Actividades específicas 3 7 5	Actividades vinculadas al PM temático 4 3 1
8,4 % CCI-CE (7+IPTS) CCI-Euratom	7 % CCI-CE (7+IPTS) CCI-Euratom			

Total: 13,1 millones de ecus.

Estimación: 16-17 000 millones de ecus.

(¹) Incluida en la actividad clave «Sistemas energéticos avanzados».

Notas:

1. Se trata de una comparación obviamente indicativa, realizada por el Comité Económico y Social, dado que el carácter plurisectorial e interdisciplinario de las actividades clave puede resultar interesante en algunos casos para los temas de los programa específicos del Cuarto Programa Marco.
2. La actividad horizontal «difusión y explotación de los resultados» del Quinto Programa Marco puede resultar infravalorada, dado que la Comisión ya ha anunciado la asignación de recursos, aunque sin cuantificar, de los programas temáticos específicos a «innovación y PYME». Por consiguiente, debe señalarse que en el Cuarto Programa Marco ya se destinaban recursos (1 %) a tal fin.

Dictamen del Comité Económico y Social sobre el tema «Balance y perspectivas del trabajo estacional y movimientos migratorios en el espacio rural»

(97/C 355/10)

El 20 de marzo de 1997, 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 «Balance y perspectivas del trabajo estacional y movimientos migratorios en el espacio rural».

La Sección de Agricultura y Pesca, encargada de preparar los trabajos en este asunto, aprobó su dictamen el 18 de septiembre de 1997 (Ponente: Sr. Wilms).

En su 348º Pleno celebrado los días 1 y 2 de octubre de 1997 (sesión del 1 de octubre de 1997), el Comité Económico y Social ha aprobado por 86 votos a favor, 1 voto en contra y 7 abstenciones, el presente Dictamen.

1. Fundamentos del Dictamen

1.1. Contexto

1.1.1. Tanto dentro de la Unión Europea como en otras partes del mundo (como, por ejemplo, en California o Israel) hay trabajadores estacionales empleados en el sector agrario, y los trabajadores emigrantes agrarios participan en las diversas fases de cultivo y producción de la cosecha. El presente Dictamen estudia las posibilidades y los riesgos del trabajo estacional agrario en la Unión Europea. En este sentido, no se trata de negar que también fuera del sector agrario, como en el turismo o la hostelería, el trabajo estacional aporta una contribución estructural a la productividad de estos sectores. A pesar de ello, el presente dictamen limita sus afirmaciones expresamente a las actividades agrarias.

1.1.2. Los cambios estructurales en materia de economía y tecnología en la Unión Europea, así como las diferencias estructurales y la apertura a los países del Magreb y de la Europa central y oriental (PECO), tienen profundas consecuencias:

- Las diferencias estructurales —en particular entre los Estados miembros del norte y los del sur— dan lugar a importantes movimientos migratorios de trabajadores rurales en busca de trabajo e ingresos. Esto es válido no sólo para las migraciones en el interior de los Estados miembros, sino también para las migraciones provenientes de países vecinos (por ejemplo, de Marruecos, Túnez y Argelia a los países del sur⁽¹⁾ de Europa, y de los países de Europa central y oriental a todo el Espacio Económico Europeo) y de terceros países.
- La considerable ampliación geográfica del mercado de trabajo para los trabajadores estacionales ha provocado una diferenciación creciente de las expectativas salariales en el mercado de la Unión Europea. A ello han contribuido las posibilidades de competencia en la UE que presentan los trabajadores no comunitarios (por ejemplo, de África del Norte y de los países de Europa central y oriental). La reforma de la Política Agrícola Común (PAC) en 1992 produjo una transformación en las estructuras laborales y

de explotación, que experimentaron una mayor mecanización y especializaron aún más sus líneas de producción.

- El número creciente de trabajadores acogidos en Europa ha aumentado la presión resultante de los cambios estructurales sobre el mercado de trabajo para el caso de aquellos trabajadores del sector agrario de la Unión Europea y sus Estados miembros tradicionalmente dependientes del trabajo estacional.
- Al mismo tiempo, los trabajadores fijos del sector agrario también han sufrido presiones, llegándose en ocasiones a sustituirseles por trabajadores estacionales.

1.1.3. El deterioro de la situación laboral en las zonas rurales de la Unión Europea exige un esfuerzo especial por parte de todos los sectores de la sociedad para preservar los puestos de trabajo existentes (tan vitales para la propia sociedad), reducir el desempleo y crear nuevos puestos de trabajo.

1.1.4. Uno de los riesgos que entraña la evolución actual reside en la posibilidad de que no se respeten los convenios colectivos y acuerdos marco voluntarios establecidos por los interlocutores sociales —al menos en los Estados miembros en los que existen tales reglamentaciones—. Asimismo, existe el riesgo de que se abandonen en la práctica los principios fundamentales para el desarrollo de la Unión, tal y como se formularon en 1993, bajo la presidencia de Jacques Delors, en el Libro blanco «Crecimiento, competitividad, empleo».

1.1.5. Independientemente de los crecientes problemas que se plantean actualmente, el trabajo estacional supone en muchos países de la Unión Europea una forma tradicional y vital de la actividad agraria. Debido a condiciones naturales, continúa siendo necesario en líneas de producción muy diversas. En este sentido, el trabajo desarrollado por los trabajadores emigrantes y que supone una forma especial de empleo periódico o no permanente en zonas rurales debe ser objeto de una particular atención, ya que:

- en no pocas zonas de la UE, ya se trate de zonas que proporcionen o que demanden mano de obra, el trabajo migratorio forma parte de la estructura económica que se ha ido desarrollando a lo largo del tiempo, y

⁽¹⁾ En Italia hay también trabajadores emigrados de África central y Pakistán, pero sobre todo de Albania.

— se trata de un elemento especialmente valioso de cara a la integración europea, por los intercambios culturales y los contactos intracomunitarios que genera.

1.1.6. Con el presente Dictamen, el Comité pretende atraer la atención de las instancias europeas sobre el valioso elemento económico y cultural que supone el trabajo estacional, con el fin de encontrar soluciones comunes permanentes a los crecientes problemas.

1.1.7. A este respecto, los miembros del Comité se han guiado por la declaración del Presidente de la Comisión recogida en el documento de la Comisión de junio de 1996 sobre el pacto de confianza en el sentido de que hay que restablecer un clima de confianza en Europa como requisito para la recuperación del consumo y la inversión.

1.2. Necesidad de una intervención urgente

1.2.1. El clima de confianza y seguridad resulta socavado por lo impredecible del mercado laboral y de las expectativas salariales y de empleo. Todo ello se complica especialmente a causa de la vaguedad de la evaluación cuantitativa (véase punto 3) y, por consiguiente, del abandono o retraso de las medidas correctoras de las tendencias negativas (véase en particular el punto 5).

1.2.2. La falta de datos estadísticos significativos es tanto más grave cuanto que las escasas cifras que se conocen señalan una necesidad urgente de intervenir.

En 1995, en Italia⁽¹⁾ trabajaron unos 850 000 trabajadores estacionales agrarios y en Francia⁽²⁾ aproximadamente 600 000, mientras que en Alemania⁽³⁾ los trabajadores estacionales agrarios fueron unos 220 000. En los Estados miembros escandinavos, la media de trabajadores emigrantes parece ser menor que en el resto de la Unión.

1.2.3. Hay que señalar que no se trata de empleos estables, sino de trabajos de una duración limitada (estacionales), en general unos pocos días, hasta un máximo de tres meses.

1.2.4. Estas cifras no pueden extrapolarse, naturalmente, a los demás Estados miembros, pero pueden utilizarse como indicadores sectoriales y son tan significativas que no debe hacerse caso omiso de ellas si no se quiere correr riesgos. Deben completarse con estudios posteriores.

1.2.5. El Dictamen de iniciativa resulta a todas luces necesario a la vista de la compleja evolución del problema y de la evidente tendencia a acentuarse, con el fin de desarrollar y establecer a corto plazo y a tiempo otros instrumentos de control y orientación, cuyos efectos deben notarse a medio plazo.

(1) Véase Anexo 1.

(2) Véase Anexo 2.

(3) Véase Anexo 3.

1.3. Definición

1.3.1. De aquí en adelante se entenderá por trabajo estacional toda actividad agraria que, en virtud de circunstancias culturales o a causa del ritmo de explotación, se lleve a cabo sólo temporalmente. Se trata sobre todo de las típicas labores de siembra, labores de recolección y determinadas labores de ganadería. A este respecto hay que señalar que en determinadas explotaciones especializadas, como las hortofrutícolas, se están sustituyendo y complementando empleos estables con trabajadores estacionales.

1.3.2. Estas actividades pueden llevarlas a cabo trabajadores residentes en la localidad o la región (trabajador estacional) o bien provenientes de zonas más alejadas (trabajador emigrante nacional), incluso de otros Estados miembros de la UE (trabajador emigrante intracomunitario) o de Estados que no pertenecen a la Unión (trabajador emigrante extracomunitario).

1.3.3. Por consiguiente, debe tratarse al trabajador emigrante como un tipo especial de trabajador estacional. En este sentido, conviene especialmente distinguir entre trabajadores emigrantes intracomunitarios y extracomunitarios.

2. Antecedentes y situación actual del trabajo estacional agrario

2.1. Las zonas climáticas, la rotación de los cultivos, los mecanismos comerciales y las meras dificultades económicas en determinadas regiones, así como, a menudo, la esperanza de conseguir un trabajo estacional bien remunerado, han hecho de esta forma de actividad un factor de gran importancia para la economía agraria.

2.2. La especialización de determinadas regiones y explotaciones en productos concretos se ha reforzado con el desarrollo de estructuras comerciales y de transporte.

2.3. El recurso constante, a causa de las condiciones naturales, a trabajadores estacionales y emigrantes se ha visto acelerado por las nuevas y más rápidas posibilidades de desplazamiento. La apertura de las fronteras europeas ha actuado como la ruptura de un dique, si bien en el fondo se trata de una tendencia en esta línea que se remonta a tres décadas.

2.4. El espectro de los intereses que lleva a los trabajadores a emigrar está con toda seguridad determinado por sus necesidades económicas, pero no siempre se trata de necesidades económicas perentorias: el trabajo estacional ha podido y puede ser parte de un tipo de actividad profesional y corresponder al interés personal de los trabajadores emigrantes. Los «buenos recolectores» pueden considerarse también como especialistas agrícolas que, en función de las zonas climáticas,

pueden ofrecer sus servicios de manera más eficaz en otros lugares que en su propio lugar de residencia durante el corto periodo de la cosecha local. Hay que subrayar la interrelación entre «poder y tener que», que impide todo tratamiento romántico de la cuestión.

— Investigaciones e interpretaciones más precisas podrían aclarar la imagen del trabajo estacional como algo a medio camino entre «necesidad y oportunidad», con lo cual el concepto del trabajador inmigrante quedaría mejor perfilado.

2.5. A causa de las disparidades en el abastecimiento de bienes de consumo, el trabajo estacional se ha hecho más interesante para los trabajadores emigrantes de los países del Magreb y de Europa central y oriental (PECO), ya que, además de los ingresos, pueden contar con más posibilidades (oferta de bienes) o ventajas (precios) de compra en el lugar de trabajo en el extranjero.

2.6. El trabajo estacional llevado a cabo por trabajadores emigrantes contribuye considerablemente al buen funcionamiento del intercambio de bienes entre las distintas regiones económicas de Europa, al tiempo que representa un factor importante de equilibrio social.

— Por consiguiente, debería llevarse a cabo un estudio sobre las regiones de origen y destino de los trabajadores migrantes, así como los sectores y explotaciones con cultivos específicos, con el fin de disponer de una documentación más precisa sobre los diversos intereses afectados.

2.7. Los intereses de las regiones y sectores que acogen a los trabajadores migrantes son de orden económico, ya que los trabajadores estacionales (sea por hábito o por motivación) son, en parte, más productivos, pero sobre todo a causa de la posibilidad de contratarlos por un periodo limitado y de reducir o incluso suprimir (en contratos de corta duración) las cargas sociales (tradicionalmente, en particular, las relativas a la jubilación). Por ello se recurre a trabajadores emigrantes de otras regiones cuando los trabajadores estacionales locales no resultan suficientes. Si aun así no resultan suficientes, las explotaciones recurren a trabajadores emigrantes intracomunitarios o extracomunitarios⁽¹⁾. En este sentido son interesantes hasta cierto punto el intercambio de información y la apertura de posibles mercados. Sin embargo, también se dan lagunas en este intercambio de experiencias a causa de las diferencias culturales y de la frecuente falta de experiencia sobre la situación social, condiciones de vida, etc. En principio, el riesgo de explotación de los trabajadores inmigrantes ha crecido al mismo tiempo que ha aumentado su movilidad. La cuestión es cómo luchar contra este

(1) En Italia se han producido tensiones entre trabajadores inmigrantes y trabajadores nacionales en algunos lugares que registraban dificultades económicas. Una de las causas es la práctica de algunas explotaciones de contratar ilegalmente trabajadores inmigrantes extracomunitarios, como alternativa en competencia con los trabajadores nacionales. En cambio, en Austria, medidas gubernamentales impiden esta situación.

fenómeno causado por la creciente falta de transparencia.

2.8. Las primeras reglamentaciones han intentado separar los distintos sectores económicos en los que el trabajo estacional supone un factor fundamental, con el fin de encontrar soluciones específicas para cada sector.

2.9. Parece razonable elegir los productos y las líneas de producción de las empresas y organizar el trabajo de tal modo que sea posible crear una explotación más estable económicamente en estas condiciones. Ello requiere generalizar la obligación de estar registrado (por ejemplo, en las oficinas de empleo, como está establecido en algunos Estados miembros), lo que proporcionaría datos adicionales sobre las necesidades reales de las explotaciones a lo largo del año.

3. Trabajo estacional agrario en la Unión Europea (estadística)

No hay datos suficientes.

3.1. La recopilación de datos sobre una forma de trabajo tan discontinua y en parte espontánea como es el trabajo estacional en el sector agrario no es fácil, pero podría ser sustancialmente mejor. Por las razones de urgencia política anteriormente expuestas, debe ponerse en práctica sin dilación y de una manera más eficaz.

3.2. Por consiguiente, el Comité invita a la Comisión a que establezca un observatorio para registrar el trabajo estacional agrario.

3.3. El registro podría abarcar los siguientes criterios:

- país de origen;
- región de origen;
- profesión;
- sexo;
- edad;
- acompañamiento familiar;
- empleo permanente o variable;
- duración del empleo;
- ingresos por hora/día/semana/mes;
- ¿existe una comprobación de la demanda de la explotación?
- ¿se somete el empleo a las normas según lo prescrito por la seguridad social o los seguros de pensiones?

3.4. Esto sólo podrá llevarse a cabo con éxito si todos los interesados encuentran un atractivo para colaborar en la tarea y si se adaptan y simplifican los procedimientos de alta y baja laboral, dado que los periodos de trabajo son muy cortos (a veces a causa de las condiciones meteorológicas).

— ¿Qué alicientes pueden proporcionarse a patronos y trabajadores, y qué interés pueden tener por su parte en colaborar los organismos de seguridad social, las oficinas de empadronamiento, las aduanas, los servicios de vigilancia aduanera, etc.?

3.5. En principio la recopilación de datos será tanto más eficaz, cuantos más trabajadores emigrantes se controlen e inscriban en el registro. La cuestión es qué relación tendría esto con la seguridad social (accidente, enfermedad, responsabilidad civil, jubilación, protección jurídica, reducción de los gastos de desplazamiento, facilidades aduaneras, etc.), así como qué posibilidades hay de introducir un «sistema de volantes», siguiendo el ejemplo francés⁽¹⁾.

— Hay que encontrar soluciones para competir con los intereses contrarios de aprovechar las ventajas del empleo ilegal (mejora salarial gracias a la rebaja en la cotización social, prolongación de los contratos, etc.)

— Es necesario crear modelos que reduzcan la burocracia.

— Hay que ofrecer ventajas a los patronos (normativas fiscales, servicios cualificados de mediación, protección jurídica, seguro de responsabilidad civil y de accidentes, subvenciones, contribuciones a tanto alzado para simplificar la gestión del personal en el campo del trabajo migratorio, etc.)

— En el caso de que se conculquen las normativas vigentes deben imponerse sanciones, suaves o severas (fin de la prestación de servicios de mediación, impuesto mínimo global sobre el volumen de rotación de existencias, multas, etc.)

3.6. La recopilación de datos estadísticos no debe limitarse al plano cuantitativo, sino que debe contener elementos cualitativos sobre las necesidades personales, las dificultades y las experiencias de los trabajadores emigrantes a partir de casos concretos. El objetivo no es ejercer un control individual, ni mucho menos un control total, sino permitir una estimación política y social de la UE como espacio económico.

3.7. Para que dicho clima de confianza se mantenga de manera efectiva a través de una comunicación mejor, este espíritu de cooperación libre y productiva debe plasmarse en acuerdos y procedimientos.

3.8. En este sentido, podrían llevarse a cabo encuestas anónimas representativas de trabajadores emigrantes, con fines de diagnóstico a corto plazo y con fines de control estadístico a largo plazo.

4. Modificaciones específicas del trabajo estacional agrario a causa de la ampliación de la Unión Europea

4.1. Es previsible que se produzca un aumento en el trabajo estacional agrario en su conjunto, así como en el número de trabajadores emigrantes extracomunitarios.

Ello se verá favorecido por la futura especialización de las explotaciones. Justamente en los sectores más especializados (frutas y hortalizas, viticultura, viveros) será donde se empleen principalmente trabajadores estacionales. Esto se hará visible también en un aumento de las infracciones de las normativas legales y de los convenios.

4.2. La credibilidad de los principios tanto de los interlocutores sociales como de la Unión Europea puede resultar cuestionada si no se interviene con decisión en este asunto. Por consiguiente, los reglamentos que habrán de desarrollarse deberán apoyar las prioridades del futuro bienestar económico y social, tal y como las formuló ante el Parlamento Europeo el Presidente de la Comisión el 16 de julio de 1997: disminuir el desequilibrio regional, apoyar a las regiones que se encuentran en una situación de cambio económico y desarrollar los recursos humanos de toda la Unión.

— Por consiguiente, hay que crear métodos factibles para garantizar a los trabajadores emigrantes información sobre sus derechos inalienables.

4.3. Ya se ha señalado en el punto 1.2 el aumento del número de trabajadores procedentes de los países norteafricanos, de Europa central y oriental y de terceros países. En este sentido hay que señalar que continúa habiendo importantes diferencias verticales y horizontales entre los diversos Estados miembros.

4.4. Con cada persona que ha trabajado en otro país crece también en su país de origen la conciencia de cómo y dónde encontrar trabajo sin mediación oficial.

— ¿Cómo aprovechan las oficinas oficiales de mediación, las oficinas de empadronamiento, los patronos, etc., una primera estancia como oportunidad para informar al trabajador sobre sus derechos, riesgos de accidente y enfermedad y demás?

— ¿Cual será el procedimiento que seguirán las instancias oficiales competentes frente a los mediadores ilegales (traficantes ilegales)?

— ¿Qué ayuda pueden esperar los trabajadores emigrantes para que la demanda de empleos mal remunerados, propiciada por una situación difícil, no se prolongue indefinidamente, sino que pueda ser constreñida con las medidas adecuadas (información, formación continua, ayudas a la creación de empresas y a la reintegración, etc.)?

— ¿Qué acuerdos bilaterales o multilaterales pueden ser de utilidad para que también en los países de origen se refuerce el interés activo en colaborar para consolidar la situación?

— ¿Qué normativas pueden desarrollarse para los trabajadores emigrantes «destinados», con el fin de disminuir los problemas del «autoempleo aparente»⁽²⁾ y similares?

(1) En Francia es posible acumular varios trabajos de escasa entidad gracias a un comprobante (talonario de volantes) y de ese modo obtener beneficios de cara a la seguridad social y a los seguros de pensiones.

(2) En los viveros de algunos Estados miembros se trata como «autónomos» a los trabajadores estacionales especializados en injertar, cuando en realidad se les contrata como trabajadores por cuenta ajena.

5. Trabajo estacional ilegal y «trabajo en negro»

5.1. Parece que en el trabajo estacional agrario los empleos «ilegales» (trabajo en negro) suponen un problema en absoluto insignificante. Este campo se sustrae, naturalmente, a toda organización legal, social o de convenio colectivo. Junto a la violación de preceptos legales y los daños económicos están las ventajas de mercado de las que disfrutan los que recurren a trabajadores ilegales. Los interesados consiguen una ventaja inaceptable en detrimento de la competencia.

5.2. Los datos sobre la amplitud del fenómeno y su tipología y los estudios sobre sus inconvenientes concretos son actualmente insuficientes. En este sentido, parece ser que el «trabajo en negro» se ha desarrollado de una manera desigual. Mientras que en Francia parece tratarse de un fenómeno sin excesiva significación, en Alemania el sindicato competente en la materia habla de una relación de «uno a uno»: a cada trabajador legal le corresponde uno ilegal. En Italia, los sindicatos dan cifras del 60 % de trabajadores ilegales para el caso de los trabajadores emigrantes extracomunitarios.

5.3. Igualmente, hay claros indicios de que no se respetan las disposiciones legales y al menos en algunos Estados miembros se producen prácticas ilegales de trabajo.

5.4. De este modo, las explotaciones recurren a antiguos trabajadores legales, contratándolos directamente para la siguiente temporada, sin acudir a las instancias competentes. Así se ahorran los gastos de la mediación oficial y a menudo se negocia directamente el salario entre las dos partes, por lo general en perjuicio del trabajador.

5.5. Las consecuencias concretas de la ilegalidad (carencia de seguro de enfermedad, falta de cotizaciones a la seguridad social, etc.) inducen a conductas ilícitas de consecuencias negativas, no sólo para los directamente afectados. Puede llegarse, especialmente en caso de conflicto, a crisis individuales que puedan derivar en una pérdida de calidad de los productos.

5.6. Una situación de este tipo, asociada a inconvenientes insoportables socialmente y a daños personales y económicos para los afectados, merece una atención especial por parte de las autoridades: hay que investigar y determinar las causas iniciales del trabajo ilegal. En función de los resultados deberán desarrollarse y ponerse en práctica estrategias adecuadas, con el fin de poner término a los importantes perjuicios que ocasiona el «trabajo en negro».

6. Situación social de los trabajadores emigrantes agrarios

6.1. Los trabajadores emigrantes agrarios participan en la situación general de los trabajadores agrarios de manera desigual (completamente, insuficientemente o

nada en absoluto) según países y dentro de cada Estado miembro; dado que a veces provienen de diferentes campos profesionales, se trata de algo aplicable igualmente a las condiciones vigentes en dichos campos (normas sobre vacaciones, garantías de recontractación, contratación, etc.)

6.2. La necesidad que lleva a demandar un trabajo temporal y aceptar determinadas condiciones laborales es también muy desigual, en función de aspectos muy diversos. Tal necesidad nace de circunstancias regionales (situación del mercado laboral y de rentas), personales (formación del individuo, conexiones sociales) o coyunturales (planes individuales).

6.3. El trabajo estacional puede buscarse y procurarse, tanto a escala regional como a escala europea, a través de diversas fronteras e incluso en África del Norte o Europa oriental.

6.4. Antes de entrar en una clasificación cualitativa más precisa, podemos diferenciar, a partir de diferentes experiencias e hipótesis, diversos tipos de trabajadores:

- Agricultores/trabajadores agrarios que, además de su propia producción, buscan ingresos complementarios a través del trabajo estacional.
- Trabajadores de diferentes sectores que, por voluntad propia sin obligación alguna, aprovechan periodos en los que no trabajan (ya sea coyunturalmente o por contrato, como las vacaciones) para obtener ingresos adicionales.
- Trabajadores que sólo pueden trabajar temporal o periódicamente en su «empleo habitual» y que buscan ingresos complementarios para cubrir sus necesidades vitales, recurriendo para ello al trabajo estacional.
- Solicitantes de empleo, parados de larga duración y personas no integradas a causa de cambios estructurales que están dispuestos o se ven obligados a aceptar el trabajo estacional como única posibilidad de empleo⁽¹⁾.
- Personas en periodo de prácticas y estudiantes a lo largo de su formación, así como jóvenes en busca de ingresos temporales.
- Trabajadores de países con salarios bajos que aprovechan toda ocasión de trabajar con salarios comparativamente mayores y aprovechar las ventajas de poder adquisitivo en su país de origen o las mejores posibilidades de compra en el país donde trabajan.

(1) En Alemania, por ejemplo, este grupo está empezando a tener una importancia cada vez mayor a causa de las disposiciones de la Ley de Reforma del régimen federal de ayuda social de 24 de junio de 1996: en el marco de una «ayuda al trabajador», la mano de obra puede recibir preparación para el trabajo estacional. Las primeras informaciones recibidas, sin embargo, hablan de problemas en la mediación de estos trabajadores nacionales, y la probable falta de motivación también tendrá efectos secundarios indeseables para el patrono.

6.5. En aras de la exhaustividad y también para sacar a relucir la parte positiva del trabajo estacional, hay que incluir a las personas que por diferentes motivos están interesadas en trabajos de corta duración de este tipo (desde los refugiados bosnios en Alemania que quieren «volver a trabajar con sus propias manos», hasta los estudiantes y marginales «ocasionales» que quieren «vivir la experiencia de la vendimia en Alsacia»).

6.6. Fundamentalmente, el trabajo estacional se convierte en un problema en periodos de dificultades económicas o de problemas del lado de la demanda que coinciden con una oferta creciente de mano de obra, tanto la propuesta oficialmente por las oficinas de empleo como «trabajadores emigrantes asistidos» como la ilegal propuesta por traficantes de mano de obra ilegal: los patronos se ven tentados a aceptar el «dumping» salarial y a violar las normativas de seguridad social; los trabajadores, por su parte, se ven presionados para hacer dejación de sus derechos básicos, con tal de tener siquiera alguna posibilidad de trabajo. Justamente esto es lo que está sucediendo cada vez más en algunos Estados miembros de la UE, lo que hay que evitar. No se trata únicamente de proteger a los individuos, sino de controlar las distorsiones que se producen de hecho en los mercados laborales locales y regionales, que pueden desembocar en una situación incontrolable, lo que podría en última instancia destruir puestos de trabajo y poner en peligro la paz social.

7. Conclusiones

7.1. *Por una seguridad social de los trabajadores estacionales agrarios en la futura Europa*

7.1.1. La recopilación de datos estadísticos exactos (véase punto 3) sobre el trabajo estacional agrario debe incluir los países de África del Norte y de Europa central y oriental, al menos aquellos que quieren ingresar en la Unión Europea. El informe debe ir en paralelo a la ampliación de hecho y en la medida de lo posible debe prever los cambios futuros. En este sentido interesan no sólo los números en conjunto y las causas, sino también el desglose por regiones, las tendencias y los estudios puntuales.

7.1.2. El estudio estadístico (sobre todo a través de EUROSTAT) es un medio que debería ponerse en marcha sin más dilación, con el fin de preparar la introducción de nuevos instrumentos de control.

7.1.3. El carácter insustituible del trabajo estacional obliga a mayores esfuerzos para amortiguar dichos cambios y permitir que personas con trabajo temporal o no permanente disfruten de una seguridad social garantizada a nivel europeo.

7.1.4. Los trabajadores emigrantes no constituyen grupos marginales, ni refugiados económicos, no están organizados, no tienen una protección sólida de sus intereses y probablemente en gran medida carecen de información elemental sobre sus posibilidades y derechos en la UE.

7.1.5. Como componente y parte integrante de una estructura económica paneuropea que desborda las fronteras de la UE, conforman un grupo que debe tenerse en cuenta a largo plazo por las instancias de la UE y cuyas demandas sirven de ejemplo en el proceso de acercamiento europeo.

7.1.6. Sobre la base de una visión más exacta del volumen y el reparto de la producción resultante del trabajo estacional y de la consideración de los costes que deben afrontar los diferentes afectados (por ejemplo, los organismos de seguridad social), se invita a los diversos grupos de interés del ámbito del trabajo estacional a que presenten sus demandas concernientes al desarrollo de la reglamentación.

7.2. *Los grupos de interés y los instrumentos comunes de control para la estabilización del trabajo estacional como factor económico y bien cultural europeo*

7.2.1. Existen numerosos ejemplos positivos en los cuales las relaciones sociales y laborales se regulan en interés de todas las partes. Sin embargo, siempre hay alguien interesado en situaciones poco transparentes, para hacerse con los beneficios y que otros corran con los gastos, lo que puede obrar en detrimento de sus socios comerciales.

7.2.2. Los demás harán todo lo posible para aclarar el problema y defender sus intereses en colaboración con sus socios. Son los casos siguientes:

- los trabajadores en busca de trabajo estacional para obtener ingresos, mejorar personalmente o bien adquirir nuevas experiencias;
- los patronos que de manera periódica, puntual o únicamente potencial, ofrecen empleos en diversos sectores económicos (cultivos vegetales, cría de ganado, explotaciones mixtas, prestación de servicios agrícolas y hortícolas, prestación de servicios agrarios en el campo de la ganadería, tratamiento de frutas y verduras, silvicultura, etc.);
- las regiones que, con el fin de mantener sus estructuras y resultados económicos, buscan puestos de trabajo para sus ciudadanos fuera de su territorio (regiones proveedoras de mano de obra), o bien demandan mano de obra foránea para actividades en su territorio (regiones demandantes de mano de obra);
- las líneas de producción y los sectores industriales y comerciales correspondientes que dependen del funcionamiento de las actividades mencionadas;
- los sistemas de seguridad social, a los que en última instancia también corresponden los casos de trabajadores emigrantes «ilegales» accidentados y que necesitan solucionar el problema de los gastos;

- los gobiernos nacionales y la UE, que deben en última instancia desarrollar un marco uniforme para el trabajo estacional;
- los parlamentos nacionales, que deben apoyar la creación de dicho marco uniforme;
- los interlocutores sociales que, conjuntamente y en ese futuro marco de condiciones, deben desarrollar soluciones para el empleo y el papel de los trabajadores emigrantes y estacionales (a través de concertos sectoriales y convenios colectivos).

7.2.3. Es necesario un debate global e incluso polémico para alcanzar un entendimiento.

7.2.4. En este sentido es prioritario estudiar, en un marco de responsabilidad común, los sectores del trabajo estacional en los que situaciones de dificultad y falta de transparencia fuerzan a personas a enfrentarse con condiciones de trabajo inaceptables.

7.2.5. Deben ofrecerse actividades de debate y formación para los grupos de interés y los grupos objetivo con el fin de confrontar ideas y concebir posturas de negociación y soluciones e incluso dar forma a un modesto sueño: desarrollar activamente el trabajo estacional en Europa como factor económico y elemento cultural.

Bruselas, el 1 de octubre de 1997.

*El Presidente
del Comité Económico y Social*

Tom JENKINS

ANEXO

al Dictamen del Comité Económico y Social

Los siguientes anexos componen un panorama arbitrario de algunos Estados miembros y son insuficientes para extraer conclusiones rigurosas sobre la situación en la UE.

Anexo 1

Situación en Italia

Comparación del número de empleos entre 1994 y 1995

	1994	1995
Trabajadores permanentes	97 724	93 127
Trabajadores permanentes (en peonadas)	26 615 904	25 069 772
Trabajadores estacionales	920 306	856 386
Trabajadores estacionales (en peonadas)	79 437 453	74 736 849
Total de trabajadores (en peonadas)	106 053 357	99 806 621
Proporción de trabajadores estacionales (en peonadas)	74,90 %	74,88 %

Fuente: Instituto Nacional de la Seguridad Social (INPS).

Anexo 2

Situación en Francia

Número de trabajadores migrantes de 1981 a 1996

Año	Portugueses y españoles ⁽¹⁾	Otras nacionalidades	Total
1981	101 478	16 064	117 542
1983	95 971	5 886	101 857
1985	81 383	4 797	86 180
1987	72 098	4 549	76 647
1989	56 705	5 163	61 868
1990 ⁽²⁾	50 552	7 697	58 249
1991	42 006	12 235	54 241
1992		13 597	13 597
1993		11 283	11 283
1994		10 339	10 339
1995		9 352	9 352
1996		8 766	8 766

Fuente: Office des migrations internationales, 1997.

(¹) Hasta 1991 los trabajadores emigrantes españoles y portugueses no pudieron disfrutar de la libre circulación de trabajadores.

(²) Primer año de inmigración de trabajadores emigrantes polacos.

Origen de los trabajadores emigrantes

1996	
Marruecos	4 529
Túnez	626
Polonia	3 351
Yugoslavia	77
Santa Lucía	98
Surinam	30
Otros	55

Fuente: Office des migrations internationales, 1997.

Trabajadores empleados en el sector agrario

Número de peonadas declaradas	Número de trabajadores 1994		Número de trabajadores 1975	
	Menos de 20 peonadas	378 505	606 173	156 152
Entre 20 y 159 peonadas	227 668	223 768		
160 peonadas o más	157 198	260 810		
Total	763 371		640 730	

Fuente: Mutualité sociale agricole.

Empleo ilegal

Año	Número de infracciones (trabajo ilegal)	Empleo ilegal de extranjeros
1992	11 232	1 460
1993	13 508	1 202
1994	18 870	1 144

Fuente: Ministerio de Trabajo francés.

*Anexo 3***Situación en Alemania****Número de trabajadores emigrantes de 1992 a 1996**

	Número de trabajadores emigrantes
1992	212 442
1993	181 037 ⁽¹⁾
1994	155 217 ⁽²⁾
1995	192 766
1996	220 894

Fuente: BMA (Ministerio federal de Trabajo y Asuntos Sociales), 1997.

⁽¹⁾ Con excepción de algunos sectores económicos.

⁽²⁾ Con excepción del sector de la construcción.

En el resto de los sectores, principalmente relacionados con la agricultura, el crecimiento porcentual es del orden de dos dígitos.

A pesar de la exclusión de sectores económicos completos, el número total de 1996 es mayor que el de 1992, lo que ha compensado el efecto de los instrumentos de control.

Dictamen del Comité Económico y Social sobre la «Propuesta de Reglamento (CE) del Consejo que modifica el Reglamento (CEE) nº 822/87 por el que se establece la organización común del mercado vitivinícola»⁽¹⁾

(97/C 355/11)

El 25 de junio 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 18 de septiembre de 1997 (Ponente: Sr. Gottero).

En su 348º Pleno celebrado los días 1 y 2 de octubre de 1997 (sesión del 2 de octubre de 1997), el Comité Económico y Social ha aprobado por 70 votos a favor, 7 votos en contra y 8 abstenciones el presente Dictamen.

1. La Comisión se propone revisar una norma relativa a las prácticas enológicas en lo referente al empleo del ácido málico en las operaciones de acidificación, modificando a tal fin el artículo 15 y el Anexo VI del Reglamento (CEE) nº 822/87.

1.1. Actualmente, el Anexo VI (lista de prácticas y tratamientos enológicos autorizados) establece, para la acidificación, el uso del ácido tartárico o, en las condiciones adoptadas de acuerdo con el artículo 15, el ácido málico.

1.2. En el apartado 6 del artículo 15 se definen las condiciones en las que los Estados miembros podrán autorizar, hasta una fecha que habrá que determinar, la utilización del ácido málico para la acidificación de los vinos producidos en su territorio.

1.3. Durante todos estos años, ningún país de la Unión ha solicitado autorización para utilizar el ácido málico, debido a que todos los operadores e incluso la enología moderna recurren exclusivamente al ácido tartárico para las operaciones de acidificación.

1.4. Las razones por las que no se utiliza el ácido málico son, por una parte, su elevado coste y, por otra, el hecho de que se reconoce su sabor, ya que altera el gusto del vino, cosa que no sucede con el ácido tartárico.

1.5. Por lo tanto, la propuesta de la Comisión de modificar el Anexo VI, suprimiendo la posibilidad de utilizar ácido málico en las operaciones de acidificación, se corresponde con los comportamientos de los propios operadores.

1.6. En consecuencia, el Comité se pronuncia a favor de la supresión del segundo guión del apartado 6 del artículo 15 y a favor de la sustitución del texto de la letra k) del punto 3 del Anexo VI por el texto siguiente: «k) el empleo de ácido tartárico en la acidificación, en las condiciones contempladas en los artículos 21 y 23.»

2. La Comisión propone revisar otra norma relativa a las prácticas enológicas, autorizando de forma permanente una práctica de desacidificación que hasta ahora se permitía a título transitorio, de acuerdo con lo

dispuesto en el apartado 3 del artículo 17 del Reglamento (CEE) nº 822/87.

2.1. El apartado 3 del artículo 17 establece que se podrá utilizar para la acidificación tartrato cálcico, ácido tartárico o una preparación homogénea de ácido tartárico y carbonato cálcico, hasta el 31 de agosto de 1997 (plazo prorrogado por varios reglamentos y, por última vez, por el Reglamento nº 1592/96).

2.2. Durante todos estos años los operadores han recurrido a estas posibilidades y no se ha señalado ningún motivo de descontento o perplejidad por parte de las autoridades de los diferentes países.

2.3. En consecuencia, cabe considerar que no se justifica la transitoriedad, por lo que la propuesta de la Comisión de establecer una autorización permanente se integra en la lógica de seguridad y linealidad de las prácticas enológicas.

2.4. Por lo tanto, el Comité se pronuncia a favor de la supresión de las palabras «hasta el 31 de agosto de 1997» en el apartado 3 del artículo 17.

3. La Comisión propone modificar el artículo 45 del Reglamento (CEE) nº 822/87, para poner fin al trato preferente concedido, con carácter transitorio a determinadas instalaciones con ocasión de la instauración del régimen de ayuda a los mostos, con fines de enriquecimiento, dado que actualmente ya no se justifica.

3.1. El artículo 45 del Reglamento nº 822/87 establece una ayuda específica para los mostos de uva concentrados o rectificadas producidos en las zonas vitícolas CIII.

3.2. No obstante, dicha ayuda también se concede a los mostos concentrados o rectificadas producidos fuera de las zonas CIII, siempre y cuando se hayan obtenido en instalaciones que hayan iniciado su producción antes del 30 de junio de 1982.

3.3. Esta última excepción se justifica por la voluntad de no perjudicar a quienes hayan realizado grandes inversiones en costosas instalaciones que requieran muchos años de amortización.

(1) DO C 214 de 16. 7. 1997, p. 11.

3.4. Como han transcurrido ya más de 15 años desde la instalación de dichos equipos, el Comité considera justificable la propuesta de la Comisión de retirar esta ayuda a la producción de mostos concentrados obtenidos fuera de la zona CIII.

3.5. No obstante, considera absolutamente necesario que la supresión de dicha ayuda diferenciada no entre en vigor antes del 1 de septiembre de 1998.

3.6. Efectivamente, las empresas que realizan el proceso de concentración tienen ya en depósito, o están a punto de recibir, con fines de concentración, mostos producidos en la vendimia de 1996, para los que ya se ha fijado un precio que tiene en cuenta la ayuda específica prevista para los mostos de la zona vitícola CIII.

3.7. La supresión de la ayuda diferenciada a partir del 1 de septiembre de 1997 perjudicaría tanto a los productores como a los usuarios de dichos mostos concentrados o mostos concentrados rectificadas, lo cual, además, perturbaría fuertemente el mercado de los mostos. Esta penalización no se justifica en absoluto para los operadores. Por el contrario, la entrada en vigor el 1 de septiembre de 1998 permitiría a los operadores interesados programar correctamente las modalidades de concentración de los mostos obtenidos en la vendimia de 1997.

3.8. En consecuencia, el Comité aprueba la propuesta de la Comisión pero, con objeto de no favorecer a algunos productores de mostos concentrados o mostos concentrados rectificadas, en detrimento de otros, aboga por la fijación de la entrada en vigor el 1 de septiembre de 1998.

4. La Comisión propone modificar el artículo 53 del Reglamento (CEE) nº 822/87, en el que se establece el régimen de control de los precios de entrada para los zumos y mostos de uva.

4.1. La modificación consiste en hacer definitivas las normas transitorias aplicables hasta el 30 de junio de 1997.

4.2. Efectivamente, las disposiciones previstas en el artículo 53 son similares a las que se aplican en el sector de las frutas y hortalizas, pero son inadecuadas para las importaciones de zumos y mostos de uva.

4.3. Resulta un tanto difícil determinar el precio exacto de importación de los mostos para los cuales la aplicación del arancel aduanero de importación depende del precio de importación del producto importado. Además, la documentación presentada podría no corresponderse con el precio real o estar orientada hacia un arancel aduanero más favorable.

4.4. Por otra parte, en algunos casos se carece de un precio oficial de referencia, debido a la diversidad de los mostos.

4.5. Por ello se han adoptado medidas transitorias, aplicables hasta el 30 de junio de 1997, por las que la Comisión considera oportuno modificar el Reglamento, para garantizar la continuidad en el control de los precios de entrada y decidir si se deben seguir controlando los precios de cada lote de importación, como se hace actualmente de acuerdo con las medidas transitorias, o si se debería optar por establecer un valor a tanto alzado de importación.

4.6. Aunque el Comité comprende el interés de la Comisión por regular esta materia de forma estable, especialmente en el caso de un precio declarado superior al valor a tanto alzado de importación y en caso de que no se declarase el precio de entrada del lote en cuestión, manifiesta cierta perplejidad respecto a la capacidad de la Comisión para fijar, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 83, los precios a tanto alzado de los zumos y mostos.

4.7. Dada la dificultad para definir dichos precios en terceros países de origen, el Comité considera más práctico determinar los precios en función del precio medio practicado en algunas plazas comunitarias, que seguramente podrán dar una idea real de la evolución del mercado de dichos productos.

4.8. La determinación de dichas plazas podría realizarse de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 83.

Bruselas, el 2 de octubre de 1997.

*El Presidente
del Comité Económico y Social*

Tom JENKINS

ANEXO

al Dictamen del Comité Económico y Social

En el curso de los debates fueron rechazadas las siguientes enmiendas:

1. Punto 1.3

Añádase las palabras en negrita:

«Durante todos estos años, ningún país de la Unión ha solicitado autorización para utilizar el ácido málico, debido a que todos los operadores **de la UE** e incluso la enología moderna **en la UE** recurren exclusivamente ... (resto sin modificación).»

Resultado de la votación

Votos a favor: 29, votos en contra: 46, abstenciones: 7.

2. Punto 1.4

Añádase las palabras en negrita:

«Las razones por las que no se utiliza el ácido málico **en la UE** son, por una parte, su elevado coste y, por otra, el hecho de que se reconoce su sabor, **cuando se utiliza en las condiciones climáticas europeas. Sin embargo, algunos de nuestros socios comerciales lo consideran necesario. Asimismo, las importaciones y venta de vino que contiene ácido málico se rigen por tratados bilaterales** ⁽¹⁾.»

Resultado de la votación

Votos a favor: 21, votos en contra: 48, abstenciones: 9.

3. Puntos 1.5 y 1.6

Modifíquese el punto 1.5 como sigue:

«Por lo tanto, la propuesta de la Comisión de modificar el Anexo VI, suprimiendo la posibilidad de utilizar ácido málico en las operaciones de acidificación, se acepta, siempre y cuando se halle el modo de seguir cumpliendo las condiciones de los acuerdos bilaterales existentes.»

Suprímase el punto 1.6.

Resultado de la votación

Votos a favor: 25, votos en contra: 54, abstenciones: 10.

Exposición de motivos

El Dictamen afirma incorrectamente que el ácido málico no se utiliza, lo que sólo es cierto para la UE. Se considera necesario y su uso es corriente en otros lugares, especialmente en los países de la Commonwealth. Por consiguiente, se corre el riesgo de que su prohibición para los vinos de la UE perjudique las ventas de vinos de la Commonwealth aquí.

(1) DO L 86, de 31. 3. 1994, p. 3 (véase p. 12 Anexo I, (1a) sobre el ácido málico); DO L 176 de 3. 7. 1984, p. 7 (véase p. 8 Anexo, (1b) sobre el ácido málico).

Dictamen del Comité Económico y Social sobre la «Propuesta de Decisión del Parlamento Europeo y del Consejo relativa a los laboratorios de referencia para el control de las contaminaciones bacteriológicas y virales de los moluscos bivalvos»⁽¹⁾

(97/C 355/12)

El 29 de julio 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 18 de septiembre de 1997 (Ponente: Sr. Balle).

En su 348º Pleno, de los días 1 y 2 de octubre de 1997 (sesión del 1 de octubre), el Comité Económico y Social ha aprobado por 89 votos a favor, 2 en contra y 6 abstenciones el presente Dictamen.

1. Introducción

1.1. Con el fin de proteger la salud pública, la Comisión propone que se designen laboratorios nacionales de referencia y un laboratorio comunitario de referencia para conseguir un enfoque unitario en materia de análisis y control de las contaminaciones bacteriológicas y virales de los moluscos bivalvos.

2. Síntesis de la Propuesta de la Comisión

2.1. La Directiva 91/492/CEE del Consejo fija las normas sanitarias aplicables a la producción y puesta en el mercado de moluscos bivalvos vivos. A falta de otras técnicas apropiadas, esta Directiva establece un control sanitario basado en el «recuento de bacterias fecales». Esta técnica se ha revelado científica y empíricamente insuficiente, por lo que se ha hecho necesario contar con otro indicador de control sanitario.

2.2. Consecuentemente, tras una epidemia que afectó a centenares de personas en Europa y en vista de los progresos realizados en materia de análisis y control, la Comisión propone, de forma cumulativa:

- la designación, por cada Estado miembro, de uno o varios laboratorios de referencia, que tendrán como tareas primordiales las de coordinar las actividades de los laboratorios nacionales encargados de los análisis bacteriológicos y virales de los moluscos bivalvos en el Estado miembro respectivo, organizar pruebas comparativas entre laboratorios, asegurar la difusión de las informaciones facilitadas por el laboratorio comunitario de referencia y, más en general, colaborar con este último;

- la designación de un laboratorio comunitario de referencia, cuyas misiones principales serán las de proporcionar información sobre los métodos de análisis y las pruebas comparativas de los laboratorios nacionales, coordinar la aplicación por los laboratorios nacionales de los métodos de análisis, coordinar la investigación de nuevos métodos de análisis y, en un plano más global, colaborar con los laboratorios nacionales y asistir a la Comisión.

2.3. En la Propuesta de Decisión, se designa al laboratorio del Centre for Environment, Fisheries & Aquaculture Science de Weymouth como laboratorio comunitario de referencia y se definen a grandes rasgos sus modalidades de funcionamiento (personal, equipamiento, infraestructura, ayuda financiera de la Comunidad).

3. Conclusiones

3.1. Habida cuenta de que la Propuesta de la Comisión tiene por objetivos:

- proteger la salud pública; es decir, prevenir todo problema que, en el sector de los moluscos bivalvos vivos, pueda surgir en la materia, y desarrollar métodos de análisis y de control en el sector de los moluscos bivalvos; y
- garantizar un régimen uniforme en la Unión Europea, desde la óptica tanto de los métodos de análisis como del control; es decir, asegurar un funcionamiento en red de los laboratorios de referencia nacionales y europeo;

el Comité acoge favorablemente la Propuesta de Decisión relativa a los laboratorios de referencia para el control de las contaminaciones bacteriológicas y virales de los moluscos bivalvos.

⁽¹⁾ DO C 267 de 3. 9. 1997, p. 15.

Bruselas, el 1 de octubre de 1997.

*El Presidente
del Comité Económico y Social*

Tom JENKINS

Dictamen del Comité Económico y Social relativo al «Consejo Europeo sobre el empleo»

(97/C 355/13)

Por carta del Sr. Juncker, fechada el 7 de julio de 1997, el Comité ha sido invitado por el Consejo de la Unión Europea a contribuir a la preparación de la reunión extraordinaria del Consejo Europeo sobre el empleo, que tendrá lugar en Luxemburgo en el mes de noviembre.

En su reunión de 10 de julio de 1997, el Pleno decidió, con arreglo a las disposiciones del apartado 1 del artículo 14 y del apartado 1 del artículo 19 de su Reglamento Interno, constituir un subcomité para preparar los trabajos del Comité sobre la materia. El Subcomité elaboró su proyecto de dictamen el 11 de septiembre de 1997 (Ponente: Sra. van den Burg; Coponentes: Sres. Löw y Pezzini).

En su 348º Pleno (sesión del 1 de octubre de 1997) el Comité Económico y Social ha aprobado por 97 votos a favor, 24 en contra y 19 abstenciones el presente Dictamen.

1. Introducción

1.1. El Consejo Europeo sobre el empleo está suscitando grandes expectativas en un momento en el que la UE y el EEE se enfrenta con una serie de desafíos políticos y socioeconómicos complejos:

- continuación del proceso de integración europea por la vía pacífica, basado en el crecimiento sostenible, así como en la competitividad económica y en los principios de justicia social y cohesión económica y social que forman el núcleo del modelo social europeo;
- ampliación de la Unión Europea, sobre la base de esos mismos principios, y promoción de las relaciones económicas y socioculturales con todos sus vecinos y en un plano global;
- realización exitosa de la Unión Económica y Monetaria, acompañada de progresos considerables en la reducción del desempleo y en la consecución de un mercado de trabajo que satisfaga la aspiración de los ciudadanos a un trabajo que les permita realizarse y participar plenamente en la sociedad, y
- culminación del mercado interior, acelerando la reestructuración de la economía europea para afrontar los retos de la competitividad, la mejora de las condiciones de vida y de trabajo, y el mantenimiento de un alto nivel de servicios públicos eficaces en sectores importantes de cara a la obtención de niveles elevados de productividad, rendimiento e innovación.

1.2. La lucha contra el desempleo es esencial para hacer frente a estos desafíos con éxito, dando satisfacción a las expectativas de los ciudadanos de la UE. En consecuencia, el Comité Económico y Social acoge favorablemente las decisiones del Consejo Europeo de Amsterdam que puso fin a la Conferencia Intergubernamental con tres textos que podrían revelarse esenciales

para activar el proceso de desarrollo de una estrategia europea de crecimiento y empleo:

1.2.1. En primer lugar, un remozado artículo B del TUE, que formula claramente que un alto nivel de empleo es un objetivo fundamental de la Unión Europea; una formulación similar del artículo 2 del TCE y un artículo 3 modificado del TCE en el que se añade: «el fomento de la coordinación entre las políticas en materia de empleo de los Estados miembros, con vistas a aumentar su eficacia mediante el desarrollo de una estrategia coordinada para el empleo».

1.2.2. En segundo lugar, un nuevo Capítulo sobre el empleo en el que se afirma con claridad:

- que «[...] los Estados miembros considerarán el fomento del empleo como un asunto de interés común y coordinarán sus actuaciones al respecto en el seno del Consejo [...]» (art. 2.2);
- que la Comunidad fomentará, apoyará y complementará la cooperación entre los Estados miembros (art. 3.1);
- que se elaborarán anualmente orientaciones sobre el empleo que serán compatibles con las orientaciones generales adoptadas con arreglo a lo dispuesto en el apartado 2 del artículo 103 (art. 4.2);
- que el Consejo, por mayoría cualificada, podrá formular recomendaciones a los Estados miembros, si lo considera pertinente a la vista del examen de la aplicación de las políticas de empleo de los Estados miembros (art. 4.4), y
- que el Consejo «podrá adoptar medidas de fomento para alentar la cooperación entre los Estados miembros y apoyar la actuación de estos últimos en el ámbito del empleo, a través de iniciativas destinadas a desarrollar los intercambios de información y

buenas prácticas, facilitar análisis comparativos y asesoramiento, así como promover planteamientos innovadores y evaluar experiencias, en particular recurriendo a proyectos piloto» (art. 5).

1.2.3. En tercer lugar, una Resolución sobre Crecimiento y Empleo, que pone en estrecha relación las políticas económica y social, al afirmar que «deberemos [...] fortalecer los vínculos entre el éxito de una Unión Económica y Monetaria sostenible, el buen funcionamiento del mercado interior y el empleo. Para ello, debería constituir un objetivo prioritario el desarrollo de una población activa cualificada, bien preparada y adaptable, así como la flexibilidad de los mercados laborales ante el cambio económico»⁽¹⁾. Asimismo, reconoce «la necesidad tanto de aumentar la eficacia (de la estrecha coordinación de las políticas económicas de los Estados Miembros) como de ampliar el contenido de dicha coordinación, centrándonos en particular en las políticas de empleo» (apartado 2).

1.2.4. En particular, el Comité celebra el vínculo que se ha establecido entre las directrices sobre el empleo y las directrices económicas que figuran en el Tratado, así como la decisión de que las «medidas (del nuevo Título relativo al empleo incluido en el Tratado) entren en vigor inmediatamente» (Conclusiones de la Presidencia).

1.2.5. El Comité acoge favorablemente la extensión, operada en el nuevo Título introducido por el Tratado de Amsterdam, de su función consultiva en el ámbito de las orientaciones y medidas de estímulo en materia de empleo, así como la confirmación, en el Capítulo sobre política social, de su papel respecto a políticas relacionadas con el empleo (medidas generales, promoción de la cooperación entre los Estados miembros, derechos sociales fundamentales, medidas para combatir la marginación social, igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres). El Comité también acoge favorablemente el reconocimiento del papel de los interlocutores sociales en el nuevo Título relativo al empleo.

1.3. El Comité ha hecho hincapié repetidas veces en la gravedad de la crisis originada por el desempleo crónico⁽²⁾ y ha realizado un llamamiento a los agentes políticos, económicos y sociales a todos los niveles —internacional, nacional, regional o local— para que asuman el papel que les corresponde y actúen de forma eficaz. El Comité deplora la ineficacia de muchas de las medidas ya tomadas y ya ha subrayado la necesidad de ideas nuevas y constructivas, así como la de aplicar de manera concreta el Libro blanco de Delors «Crecimiento, competitividad y empleo», el Pacto de Confianza de

Santer y la decisión del Consejo Europeo de Essen, teniendo en cuenta las medidas planteadas en numerosos libros verdes y blancos de la Comisión y los trabajos en curso del EEE y de la OCDE. Asimismo, ha pedido a todas las partes interesadas que se comprometan en la medida necesaria, porque sin una acción concertada no puede haber avances significativos⁽³⁾.

1.3.1. Con respecto al nuevo Título sobre el empleo, el Comité observa que se ha dado un importante paso en este campo al implicar no sólo al Consejo, al Parlamento y a la Comisión, sino también a los agentes sociales, el Comité Económico y Social y el Comité de las Regiones, y al dotar de un status reforzado al Comité de Empleo (y del Mercado de Trabajo). El Comité Económico y Social aplaude la iniciativa del Presidente del Consejo en el sentido de hacer participar a todos los actores mencionados ya en la fase preparatoria de la Cumbre sobre el empleo y sugiere que la cooperación eficaz, la información mutua y la coordinación entre esos organismos e instituciones continúe después de la celebración de la Cumbre.

1.4. Ahora es el momento de actuar, de desarrollar nuevas y prometedoras iniciativas y ejecutar las decisiones ya adoptadas, con vistas a:

- coordinar las políticas macroeconómicas, presupuestarias, fiscales y de creación de empleo;
- mejorar la sinergia entre las políticas económicas, monetarias, sociales y de empleo;
- evaluar el impacto en el empleo de todas las políticas de la UE (por ejemplo: ampliación, relaciones comerciales exteriores, competencia, fiscalidad, agricultura, políticas estructurales de medio ambiente) y adaptar dichas políticas a la luz de la evaluación efectuada;
- intensificar, dentro del respeto al principio de subsidiaridad, las actuaciones emprendidas por los Presidentes de la Comisión Delors y Santer para estimular los pactos por el empleo y los acuerdos a todos los niveles en los que participan agentes sociales y económicos de relieve, y
- aprovechar las experiencias positivas adquiridas a escala nacional, regional, interregional y sectorial con respecto a pactos y acuerdos orientados a la creación de empleo.

2. Recomendaciones generales

2.1. Pacto para la coordinación de las políticas de crecimiento y empleo

2.1.1. El mensaje más significativo del Consejo de Amsterdam es que las políticas coordinadas de la Unión Europea relativas al mercado interior y a la Unión Económica y Monetaria necesitan ser complementadas

⁽¹⁾ DO C 263 de 2. 8. 1997, p. 3.

⁽²⁾ Entre 1975 y 1997, el desempleo creció en la UE de 5 a 18 millones, del 3 % al 11 %. El aumento del empleo femenino no ha compensado la pérdida de empleo masculino. El 20 % de los jóvenes está sin trabajo. El paro masivo y las tendencias demográficas están llevando a los jubilados a depender de forma alarmante y cada vez más insostenible de la población activa.

⁽³⁾ Dictamen del CES sobre el tema «Acción en favor del empleo — Pacto de confianza», DO C 56 de 24. 2. 1997.

por una estrategia coordinada a favor del crecimiento y el empleo. El desafío que se le plantea a la Cumbre especial de Luxemburgo en noviembre es el de esbozar esta estrategia común, comprometer a los Estados miembros en unos objetivos e instrumentos comunes y decidir emprender un camino de convergencia hacia la consecución de un alto nivel de empleo en la Unión.

2.1.2. Por descontado, tal estrategia puede construir sobre los cimientos que ya han sido echados: entre el Libro blanco de Delors y el Pacto de Confianza de Santer se han puesto sobre la mesa y debatido muchas ideas; ahora es el momento de elaborarlas y aplicarlas en un clima de urgencia apremiante y compromiso real.

2.1.3. El Comité insta a que se fijen objetivos claros, criterios de rendimiento, calendarios apropiados y mecanismos de supervisión entre los que figuren informes y evaluaciones nacionales. Los criterios cuantitativos podrían tomar como referencia la media de los tres países con mejores resultados y ser complementados con otros de orden cualitativo. Los trabajos que actualmente se realizan en la Comisión Europea y EUROSTAT deberían proporcionar un conjunto fiable de indicadores estadísticos que ilustrasen correctamente la participación real en el mercado de trabajo.

2.1.4. En sintonía con su dictamen anterior sobre el Pacto de Confianza, el Comité sugiere que la Cumbre de Luxemburgo dé lugar a un pacto para la coordinación de las políticas de crecimiento y empleo, en el que se recojan tales objetivos, sobre la base de criterios de rendimiento y «un plan plurianual con medidas concretas y un calendario imperativo»⁽¹⁾, así como instrumentos y mecanismos de supervisión que los Estados miembros se comprometan a aplicar. Tal compromiso a escala europea debería servir de apoyo y complemento a las responsabilidades primarias que los Estados miembros tienen a escala nacional.

2.2. Coordinación entre las políticas económicas y sociales

2.2.1. Como se especifica en los textos del Tratado modificado, las orientaciones económicas anuales —que en el momento presente se concentran esencialmente en objetivos monetarios y presupuestarios— deberían hacerse extensivas a un espectro socioeconómico más amplio en términos de empleo y crecimiento. La Resolución del Consejo de Amsterdam sobre Crecimiento y Empleo pretende, sin lugar a dudas, que se produzca una expansión de esa naturaleza. Son necesarias una cooperación y una coordinación estrechas entre los ámbitos sobre los que se despliegan las diferentes políticas. En particular, el Ecofin y el Consejo de Ministros de Asuntos Sociales, las Direcciones respectivas de la Comisión y el Comité de Política Económica, así como el reforzado Comité de Empleo deberían cooperar estrechamente en la concepción y elaboración de políticas y directrices.

⁽¹⁾ Véase el Dictamen del CES sobre el Pacto de confianza, DO C 56 de 24. 2. 1997.

2.2.2. El Comité celebra y alienta este planteamiento, al tiempo que recomienda que a la Cumbre de Luxemburgo preceda una reunión conjunta del Ecofin y del Consejo de Asuntos Sociales que prepare la que en noviembre celebrará el Consejo Europeo y en la que se debatan los informes («de Essen») sobre el progreso multianual de los Estados miembros —que la Presidencia luxemburguesa ha pedido se presenten antes de lo habitual— y en la que se preparen las directrices en materia de empleo y política económica general.

2.2.3. En este contexto, el Comité propone que se instituya un procedimiento coherente y equilibrado de consulta, toma de decisiones y seguimiento de la estrategia de crecimiento y empleo que considere en toda su extensión las aportaciones de todas las partes interesadas y que pueda facilitar las orientaciones en materia de empleo que habrán de ser adoptadas por el Consejo. Asimismo, sugiere que, en el marco de la Cumbre, todos los agentes mencionados en el nuevo Título relativo al empleo se reúnan para coordinar su contribución respectiva a la aplicación de las decisiones de la Cumbre.

2.2.4. Además del papel consultivo en materia de orientaciones y medidas específicas que le corresponde con arreglo al nuevo Título sobre el empleo, el Comité podría organizar audiencias generales de todos los agentes socioeconómicos interesados. También podría colaborar en el seguimiento de las aportaciones de los comités económicos y sociales nacionales, regionales e interregionales y de otros organismos similares de Europa central y oriental y del Mediterráneo. A este respecto el Comité aportaría su experiencia en el seguimiento de la realización del mercado único (Observatorio del Mercado Único)⁽²⁾.

2.3. Un papel preponderante para los interlocutores sociales y otros agentes socioeconómicos relevantes

2.3.1. Es obvio que los interlocutores sociales deben desempeñar un papel preponderante en las políticas nacionales de crecimiento y empleo. La evolución de los salarios es uno de los factores más cruciales para una política monetaria y macroeconómica estable. Dado que la fijación de los salarios se produce predominantemente en un nivel descentralizado —a través de convenios

⁽²⁾ El núcleo de los trabajos del OMU se desarrolla en tres ámbitos principales:

- la creación de una red de información; la recogida de información entre sus miembros, las organizaciones existentes en éstos y otros «usuarios» del mercado único; y la transmisión de esta información a quienes corresponda la toma de decisiones en la Unión Europea;
- la redacción de informes sobre estudios realizados acerca de una serie de temas, normalmente por medio de audiencias en las que participan los agentes directamente implicados en los problemas tratados;
- la elaboración de dictámenes sobre los informes anuales o semestrales de la Comisión en torno a la situación del mercado único.

colectivos entre organizaciones de patronos y trabajadores, que abarcan también otras cuestiones— el compromiso de estos interlocutores con los objetivos comunes es de la mayor importancia, como también lo es su contribución a las políticas macroeconómicas. Así lo ha reconocido y subrayado la Resolución de Amsterdam. En varios Estados miembros, recientes Pactos nacionales⁽¹⁾ demuestran el compromiso de las organizaciones patronales y sindicales de ir más allá de sus concretos intereses específicos para resolver los problemas del desempleo. Los pactos territoriales han puesto de manifiesto, asimismo, que están en condiciones de desplegar un gran potencial de creatividad y que cuentan con el respaldo de los actores locales y regionales. Como el Comité ha destacado con anterioridad, el objetivo de amplia concertación en que se basan los pactos territoriales es movilizar todas las voluntades y recursos locales en favor de una estrategia integrada que permita una mejor coordinación de las acciones en favor del empleo⁽²⁾.

2.3.2. La Cumbre de Amsterdam urgió a los interlocutores sociales a que usen su capacidad de celebrar convenios colectivos para desempeñar —también a escala europea— el papel que les corresponde. El éxito de la UEM y de la elaboración de una política macroeconómica europea coordinada depende en buena medida de su cooperación. Con la reciente conclusión del acuerdo marco europeo sobre el trabajo a tiempo parcial, basado en los procedimientos establecidos de conformidad con el Protocolo sobre la política social del Tratado de Maastricht, los participantes en el diálogo social europeo han dado muestras de su capacidad y voluntad de asumir compromisos derivados de convenios vinculantes que incidan positivamente en el empleo. Recientemente se han celebrado convenios de este tipo también por sectores, por ejemplo, en el agrario y en el de la limpieza⁽³⁾.

2.3.3. El Comité celebra el papel que el Consejo Europeo de Amsterdam ha atribuido a los interlocutores sociales y el llamamiento de aquél a éstos para que «tengan presente en sus debates la necesidad de alcanzar un equilibrio entre la adaptabilidad del mercado de trabajo y la seguridad social, con el objetivo de mejorar las perspectivas de empleo». Por otra parte, el Comité insta a la Comisión a que continúe desarrollando y apoyando el diálogo social a escala europea, incluido el que tiene lugar por sectores allí donde las políticas comunitarias repercutan directamente en su evolución futura. Aquella debería hacer participar abiertamente a los interlocutores sociales en los procedimientos de ejecución de la estrategia europea sobre crecimiento y empleo, que está por desarrollar. Es importante que

mejore el diálogo social en sectores y ámbitos en que las PYME son predominantes, y que las organizaciones en que éstas se agrupan sean activas a escala europea, puesto que les corresponde un papel fundamental en la creación de empleo.

2.3.4. La experiencia atesorada en los Estados miembros ha demostrado la importancia de conseguir que todos los medios económicos y sociales interesados participen en el desarrollo de estrategias de empleo a distintos niveles. El proceso de definición de iniciativas de interés y de medidas de empleo podría enriquecerse con nuevas ideas basadas, por ejemplo, en las experiencias de grupos de acción social y organizaciones de mujeres y jóvenes —como en el acuerdo irlandés «Partnership 2000» contra la marginación y en pro del empleo y la competitividad—, así como en los resultados del diálogo entre productores y consumidores, o entre industria y organizaciones ecologistas. La necesidad de «participación social» para generar un modelo nuevo de «desarrollo sostenible» ya se subrayaba en el Libro blanco de Delors⁽⁴⁾. Por su parte, el Comité ha destacado la importancia de hacer participar a las organizaciones socioeconómicas y administraciones públicas en la promoción de iniciativas de empleo local⁽⁵⁾. Y aplaude el llamamiento del Consejo Europeo de Amsterdam «a todos los agentes económicos y sociales [...] para que asumen plenamente sus responsabilidades dentro de sus respectivos campos de actividad»⁽⁶⁾.

2.4. Crecimiento sectorial y estrategias de empleo

2.4.1. Los puestos de trabajo no se crean mediante decretos de naturaleza política, sino que se generan en las empresas, grandes y pequeñas. Un diálogo apropiado entre la dirección y los trabajadores en el seno de la empresa conduce a una toma de decisiones equilibrada en cuanto a estabilidad en el empleo, creación de puestos de trabajo y oportunidades de trabajo para particulares en busca de empleo. Los comités de empresa europeos pueden desempeñar un papel de apoyo en empresas que operan en el plano transnacional, siempre que se les informe debidamente y se les consulte a su debido tiempo. En el ámbito local, los interlocutores sociales participan en pactos territoriales e iniciativas de empleo conjuntamente con autoridades públicas y grupos socioeconómicos implicados en la reintegración de los desempleados y en la promoción de un nuevo modelo de desarrollo.

2.4.2. Aun cuando no ha sido —ni mucho menos— lo suficientemente destacado, el nivel constituido por los sectores y ramas de la industria reviste, al menos, la

⁽¹⁾ Tales Pactos existen, por ejemplo, en Italia, España, Irlanda, los Países Bajos, Portugal, etc. y serán resumidos en un documento del CES que seguirá al presente dictamen.

⁽²⁾ DO C 56 de 24. 2. 1997.

⁽³⁾ Convenio entre EFA/ETUC y GEOPA/COPA de 24. 7. 1997. Memorándum de SENI-Eurofiet sobre nuevas fuentes de empleo, de 21. 10. 1996.

⁽⁴⁾ Capítulo 10.

⁽⁵⁾ DO C 56 de 24. 2. 1997.

⁽⁶⁾ Resolución del Consejo Europeo sobre Crecimiento y Empleo, Amsterdam, 16 de junio de 1997, DO C 236 de 2. 8. 1997, p. 3, último párrafo del apartado 1.

misma importancia. Es ante todo en este nivel donde las dos partes de la actividad industrial deben ponerse de acuerdo para desarrollar —junto con la autoridad competente— las líneas maestras de estrategias de empleo eficaces, que pueden estar ligadas a convenios colectivos sobre salarios, tiempo de trabajo y flexibilidad. Para algunos de estos sectores y ramas de la industria, la dimensión europea resulta de creciente importancia, dado el carácter transnacional de la producción y los mercados, así como por la influencia directa que en sus actividades ejercen las políticas y reglamentaciones europeas. Sin embargo, en demasiados sectores importantes el diálogo a escala europea no existe o no ha alcanzado una dimensión suficiente, y se echa en falta un esfuerzo conjunto con los servicios de la Comisión para concebir dichas políticas. El Comité insta a la Comisión a que estimule el desarrollo de estrategias generales de crecimiento y empleo que se concentren en determinados sectores y ramas de la industria, con la colaboración y el compromiso decididos de los agentes que se sitúan a ambas orillas de la actividad industrial.

2.4.3. En el caso de los sectores que actúan en el plano internacional, esto podría traducirse en la adopción de medidas europeas coordinadas para aprovechar economías de escala y evitar una especie de competencia entre los Estados miembros, que destruya puestos de trabajo y termine por debilitar la posición europea en el mercado mundial. La Comisión Europea está en condiciones de contribuir al estímulo de las actividades de I+D, la innovación, las nuevas tecnologías y —lo que es más importante— el desarrollo de los recursos humanos, sabido como es que una estrategia de crecimiento con visión de futuro dependerá en gran parte de una mano de obra cualificada y motivada⁽¹⁾.

2.4.4. Los sectores cuya actividad es local, que no compiten más allá de sus fronteras y que con frecuencia son PYME y microempresas con un alto potencial de empleo para la numerosa mano de obra poco cualificada en paro (por ejemplo, en el campo de los servicios de proximidad), también se ven afectados de forma concreta por las políticas y reglamentaciones comunitarias. Estas políticas podrían revelarse contraproducentes para la creación de empleo, si no son objeto de una evaluación adecuada (véase, a título ilustrativo, el punto 3.6.) El Comité aplaude, por tanto, la creación —como resultado del Tratado de Amsterdam— de un grupo operativo especial en el ámbito de las PYME y espera que dicho grupo preste atención a tales políticas eventualmente contraproducentes, así como a los aspectos de la mejora del crecimiento y el potencial de empleo de las PYME que estén relacionados con los recursos humanos y las relaciones laborales. Por su parte, el Comité Económico y Social podría organizar una audiencia de los agentes implicados en estos sectores con el fin de examinar las barreras que se oponen al desarrollo y proponer medidas de mejora.

(1) Ejemplos de ello son los diversos informes del Grupo consultivo sobre la competitividad («Grupo Ciampi»), así como el reciente «Libro Verde — Cooperación para una nueva organización del trabajo» (COM(97) 128 final).

2.4.5. En este contexto cabe mencionar igualmente el sector público: aun con las limitaciones presupuestarias impuestas por los criterios de convergencia de la UEM, no debe subestimarse el potencial de empleo y los efectos cualitativos de un sector público eficaz. Para el sector público y sus diversos subsectores es vital un diálogo social —a escala tanto nacional como europea— en torno a la evolución del empleo.

2.4.6. El Comité recomienda que el Consejo Europeo encargue a la Comisión que elabore estrategias sectoriales de crecimiento y empleo, en estrecha cooperación con los interlocutores sociales y económicos más pertinentes. En el establecimiento de estos planes podrían desempeñar un papel importante los proyectos piloto que en determinados sectores, podrían ponerse en marcha de forma inmediata.

2.5. Evaluación comparativa y las mejores prácticas

2.5.1. En recientes debates y documentos de la Comisión la evaluación comparativa se ha destacado como un medio efectivo para la mejora de la competitividad y el rendimiento de la industria europea⁽²⁾. La evaluación comparativa encierra también un gran potencial para mejorar los resultados en materia de empleo.

2.5.2. El Comité recomienda que los procedimientos de evaluación comparativa y sus correspondientes proyectos piloto —en los ámbitos relativos tanto a políticas sectoriales como a políticas concretas— sean incorporados a la estrategia coordinada de crecimiento y empleo que deberá diseñarse en la Cumbre de Luxemburgo y en las futuras orientaciones sobre el empleo. La posibilidad de transferir las mejores prácticas, respetando las diferentes tradiciones nacionales, no debería descuidar la cultura empresarial, la ética laboral, la formación profesional y el reciclaje de conocimientos a lo largo de toda la vida. A este respecto podrían ser especialmente útiles las asociaciones europeas, especialmente si van dirigidas a los jóvenes.

2.6. Análisis del impacto en el empleo

2.6.1. El impacto en el empleo debería ser uno de los factores de obligada consideración en todas y cada una de las decisiones de la Unión Europea, tal como dispone el apartado 2 del artículo 3, del nuevo Título relativo al empleo⁽³⁾. Además de las concretas medidas específicas que habrá que adoptar en el marco de una estrategia de crecimiento y empleo, los efectos que todas las otras políticas y actividades tienen en el empleo deberían ser tenidos en cuenta de forma especial en la toma final de decisiones.

(2) Véanse, por ejemplo, los documentos COM(96) 463 final y COM(97) 153 final, así como los dictámenes correspondientes del CES (DO C 296 de 29. 9. 1997).

(3) «Al formular y aplicar las políticas y medidas comunitarias deberá tenerse en cuenta el objetivo de un alto nivel de empleo.»

2.6.2. El Comité sugiere que la Comisión incluya en cada propuesta de decisión a nivel europeo un «análisis del impacto en el empleo», que informe a las personas que deban tomar las decisiones acerca de los efectos directos e indirectos que las medidas propuestas tienen en el empleo, de modo que puedan tenerlo en cuenta cuando decidan. El propio Comité pretende, a partir de ahora, dedicar un punto en todos sus dictámenes a un análisis de este tipo, allí donde resulte apropiado.

2.7. *La financiación de las iniciativas europeas de crecimiento y empleo*

2.7.1. La existencia de una estrategia europea coordinada de empleo no tiene por qué significar la creación de nuevos fondos europeos. El Consejo de Amsterdam ha sido claro al respecto. No obstante, el artículo 5 del Título relativo al empleo ofrece una base para financiar medidas incentivadoras, aunque estén limitadas a proyectos piloto e iniciativas de escasa entidad. Parece por lo menos igualmente importante que los actuales presupuestos de la UE se reorienten hacia la creación de crecimiento y empleo.

2.7.2. El Comité recomienda que se reevalúe el presupuesto de la UE con vistas a estimular el crecimiento y el empleo, tal como se ha propuesto ya respecto a los Fondos estructurales. También es aconsejable que se dé un trato preferencial a las iniciativas centradas en la creación de empleo, así como que la Comisión y el Parlamento dispongan de una mayor libertad para transferir a iniciativas de crecimiento y empleo consignaciones no utilizadas incluidas en otras líneas presupuestarias.

3. Campos concretos de actuación

El Pacto para la coordinación de las políticas de crecimiento y empleo, propuesto en el capítulo 2, debería contener tanto acuerdos sobre procedimiento como decisiones a corto plazo que requieran una ejecución inmediata. Nuevas decisiones que exijan una actuación urgente podrían prepararse mediante procedimientos de evaluación comparativa y una supervisión a medio plazo. La Cumbre de Luxemburgo debe sentar las bases para ese proceso rápido y adecuado de toma de decisiones.

El Comité Económico y Social, refiriéndose a algunos de sus dictámenes anteriores y a trabajos en curso (véase el Anexo), recomienda que se tomen en consideración los siguientes campos de actuación⁽¹⁾.

3.1. *Contexto macroeconómico*

3.1.1. Deberían reafirmarse y actualizarse los puntos de referencia del Libro blanco de Delors sobre crecimiento, competitividad y empleo (de diciembre de 1993), que fue respaldado por el Comité. El Libro blanco resaltaba la importancia de mantener un crecimiento

económico global mínimo del 3 al 3,5 % anual como presupuesto esencial para obtener una reducción sostenida del desempleo. Para mantener esas tasas de crecimiento y para crear el capital que sirva de base a los nuevos puestos de trabajo requeridos, se necesitaría un incremento gradual de la cuota que representa la inversión en el PIB de la UE desde el 19 % a unos niveles de entre el 23 y el 24 %. Tal resultado posibilitaría un crecimiento del empleo en aproximadamente un 1,5 % anual que —teniendo en cuenta los factores demográficos y los cambios en la participación de la mano de obra— correspondería a reducciones del desempleo que rondarían el 1 % anual. Todos estos objetivos deberían ser actualizados ahora, tomando por base el período que se extiende desde el momento presente hasta el año 2002 en lugar del que figura en el Libro blanco, que va desde 1995 hasta el año 2000.

3.1.2. Es necesario que los responsables de las diferentes variables de la política macroeconómica se comporten de una forma coherente entre sí, si se quiere que la economía europea alcance y mantenga las tasas de crecimiento que pretende el Libro blanco. El pacto para la coordinación de las políticas de crecimiento y empleo que propone el Comité en el punto 2.1 del presente dictamen debería cumplir el mandato de Amsterdam de que la coordinación de la política económica se oriente más al objetivo del empleo, a través de una estrecha relación entre las grandes directrices de política económica —que verán la luz en los primeros meses de 1998— y las de empleo —que serán debatidas este mismo otoño—. Es de capital importancia que se adopte un planteamiento que integre plenamente las políticas macroeconómica, estructural y del mercado de trabajo.

3.1.3. En el contexto futuro de la UEM, la combinación ideal de políticas requiere una interacción óptima entre, por una parte, los interlocutores sociales —de los que depende que los salarios evolucionen sobre una base sólida—, las autoridades presupuestarias —que han suscrito el pacto de estabilidad y crecimiento— y el Banco Central Europeo —que decidirá en materia de política monetaria—. Así, la política monetaria no debería estar únicamente centrada en la estabilidad de los precios⁽²⁾, sino que debe contribuir asimismo a la realización de los objetivos económicos generales de la Comunidad establecidos en el artículo 2, entre los que figura «un crecimiento sostenible y no inflacionista que respete el medio ambiente, [...] un alto nivel de empleo y de protección social [...]» El Banco Central Europeo tiene que tomarse en serio el título revisado del pacto de estabilidad y crecimiento, y debe adoptar un enfoque de la política monetaria que no se centre exclusivamente en la estabilidad de los precios.

3.1.4. Además de mejorar la política macroeconómica de crecimiento, deberían tomarse medidas para aumentar la intensidad de la generación de empleo ligada al crecimiento. Tanto el Libro blanco de Delors como las conclusiones del Consejo Europeo de Essen de diciembre de 1994 subrayan la importancia de tales medidas, entre las que se incluyen, por ejemplo, la estimulación de la

(1) Dictamen del DO C 287 de 22. 9. 1997, sobre política social y dinamismo económico, así como trabajos en curso sobre el mismo tema.

(2) Como se dispone en el artículo 105 del Tratado.

creación de empleo en «nuevas» actividades que dan trabajo a muchas personas, como los servicios de proximidad. El Comité espera que el informe conjunto de la Comisión —basado en los informes plurianuales de situación y en las respuestas de los Estados miembros a la invitación del Presidente en ejercicio del Consejo, Sr. Juncker— presente políticas que produzcan buenos resultados y propuestas que las favorezcan, así como medidas de acompañamiento en un contexto Europeo más amplio.

3.1.5. Este contenido macroeconómico del pacto para la coordinación de las políticas de crecimiento y empleo debería ser complementado con objetivos y políticas específicamente referidos al mercado de trabajo y, en concreto, a los jóvenes en busca de empleo, parados de larga duración y categorías de personas que buscan trabajo pero que ocupan una posición muy débil en el mercado laboral. Algunos de los ámbitos en los que podrían fijarse objetivos —con la correspondiente dotación presupuestaria, en caso necesario— son, por ejemplo, la integración en el mercado de trabajo, dentro de un determinado período de tiempo, de personas que dejan la escuela (véase el punto 3.4), la reducción del paro de larga duración y la introducción de sistemas de rotación en el empleo como los mecanismos de permisos parentales y de estudios con posibilidad de sustitución.

3.2. *Incentivación de las inversiones*

3.2.1. La combinación de políticas macroeconómicas descrita en el punto 3.1 debería conducir al incremento de las inversiones al que aspiraba el Libro blanco. Una tasa de inversión más elevada debería ser estimulada, a su vez, con políticas específicas y medidas incentivadoras. La evaluación comparativa y de las mejores prácticas en Europa también podría contribuir al apoyo de las políticas nacionales en este campo.

3.2.2. En el contexto europeo, se cuenta con valiosos instrumentos como los que proporcionan las actividades del Banco Europeo de Inversiones y el Fondo Europeo de Inversiones. La Cumbre de Amsterdam instó al BEI a intensificar sus actuaciones en áreas tales como grandes proyectos de infraestructuras y la financiación de la innovación tecnológica a través de las PYME, así como en los nuevos ámbitos de la educación, la sanidad y el entorno urbano. La inversión en estas áreas, que dan trabajo a muchas personas, puede contribuir considerablemente a la creación de empleo. El Comité aplaude esta expansión del ámbito de actuación, así como el creciente apoyo del BEI a iniciativas en las que participan los sectores público y privado conjuntamente, movilizándolo capital privado para la financiación de las infraestructuras.

3.2.3. En línea con dictámenes anteriores⁽¹⁾, el Comité celebra en particular el enfoque activo adoptado por el BEI en relación con las PYME. Numerosas PYME y microempresas tienen un gran potencial de desarrollo en el mercado europeo y en los mercados internacionales aún sin explotar debido a la falta de medios financieros

suficientes y de recursos humanos cualificados disponibles. Como consecuencia del Consejo Europeo de Amsterdam, el BEI ha diseñado un programa especial de actuación que incluye una ventanilla especial para ofrecer nuevos instrumentos de capital riesgo para las PYME cuya actividad se desarrolle en la esfera tecnológica o que presenten un rápido crecimiento. En este contexto, el Fondo Europeo de Inversiones y el BEI van a crear un nuevo servicio para la financiación de la tecnología europea que ponga capital riesgo a disposición de las PYME. Debe favorecerse el surgimiento y puesta en marcha de nuevas empresas —en particular microempresas— en actividades con vocación de futuro, así como la atracción de capital privado hacia iniciativas en las que participen los sectores público y privado. Si fuere necesario, debería ampliarse y adaptarse el mandato del BEI y el FEI con el fin de optimizar el margen de maniobra presupuestario y operativo de que gozan para contribuir a la creación de empleo. Una política europea de empresa más general orientada a «despertar» ese potencial de desarrollo podría incluir: una red europea de sociedades de capital riesgo, apertura de las bolsas de valores a las PYME, un instrumento de apoyo a las empresas comunes en la Unión Europea, orientación de los programas comunitarios de I+D en su favor, descompartimentación de las redes nacionales de evaluación y difusión de las innovaciones.

3.2.4. El papel de los Fondos estructurales en el fomento del empleo fue un tema clave en el contexto del Pacto de confianza de Santer. El Comité ya ha abogado por una «reestructuración fundamental» de los Fondos «para crear empleos duraderos», siempre y cuando «la creación de empleos no suponga la supresión de los ya existentes»⁽²⁾. Por consiguiente, celebra el llamamiento para reforzar y reorientar la aportación de los Fondos al fomento del empleo y de la creación de puestos de trabajo, a la vez que recomienda que su impacto en el empleo sea objeto de una evaluación más detenida. La Cumbre de Luxemburgo debería recibir un informe de situación que también podría ser debatido de forma más amplia.

3.3. *Incentivación de pactos con los interlocutores sociales y de éstos entre sí*

3.3.1. Habría que estimular la celebración de pactos nacionales, regionales y sectoriales (o por ramas de actividad) entre los interlocutores sociales y las autoridades públicas. En tales pactos, podrían conjugarse los compromisos fiscales, legislativos, educativos, etc., de las autoridades, con compromisos por parte de los interlocutores sociales en materia de moderación salarial, reducción y reorganización del tiempo de trabajo, compatibilización de responsabilidades profesionales y familiares, formación y aspectos relacionados con la flexibilidad y la estabilidad en el empleo como los que atañen a la nueva regulación del trabajo atípico, el empleo estacional, la terminación de la relación laboral y la correspondiente revisión de los regímenes de seguridad social y de pensiones.

⁽¹⁾ Por ejemplo, el Dictamen del CES sobre el Pacto de confianza, DO C 56 de 24. 2. 1997.

⁽²⁾ *Ibidem*, puntos 1.13 y 4.6.

3.3.2. El especial énfasis que la Presidencia luxemburguesa ha puesto en esta interacción con los interlocutores sociales debería originar asimismo iniciativas (por ejemplo, proyectos piloto subvencionados por la Comisión), procedimientos de evaluación comparativa y una mayor potenciación del diálogo social europeo, con la plena participación de todas las partes interesadas, tanto a nivel intersectorial como sectorial y por ramas de actividad.

3.4. Políticas activas del mercado de trabajo

3.4.1. Debería continuarse con vigor el planteamiento efectuado por el Libro blanco de Delors y por el Consejo Europeo de Essen, según el cual debe hacerse más hincapié en las políticas activas del mercado de trabajo —fomentando la participación en el mercado laboral— en lugar de en las políticas pasivas de sustitución de ingresos. El Comité recibe con satisfacción el apoyo dado a este planteamiento en el Consejo Europeo de Amsterdam y espera que se avance en este punto en el informe conjunto que pronto publicará la Comisión. El procedimiento de Essen, que ya cuenta con la base para la evaluación comparativa, debería ser ampliado y potenciado, marcándose metas bien definidas a corto y medio plazo, así como objetivos específicos y grupos prioritarios concretos.

3.4.2. En sintonía con el Libro blanco de DELORS y la decisión de la Cumbre de Madrid⁽¹⁾ de asegurar a todos los jóvenes un acceso digno al empleo (a través de sistemas de formación y experiencia laboral), el objetivo de garantizar a todos los jóvenes europeos que, en el plazo de un año desde la finalización de sus estudios, tendrán acceso a un puesto de trabajo, a una experiencia laboral o a iniciar o proseguir una determinada formación, sería un compromiso atractivo y prometedor.

3.5. Educación y formación

3.5.1. Puesto que los conocimientos y la tecnología son factores cruciales para el crecimiento y la competitividad, la educación y la formación son de la mayor importancia para el conjunto de los trabajadores.

3.5.2. Deberían fijarse objetivos cuantitativos y cualitativos más precisos, ayudándose de la evaluación comparativa. En cuanto a contenido y nivel educativos, es importante que se proceda a una adaptación continua para adecuarse a las nuevas demandas, que la educación general se centre más en el empleo y que se estimule la formación a lo largo de toda la vida.

3.5.3. Se recomiendan programas de intercambio (incluidos los transfronterizos), que amplíen la experiencia de los jóvenes estudiantes y aprendices con respecto

a culturas y estilos de gestión; también se aconseja una incentivación y una formación específicas para la actividad empresarial.

3.5.4. La elevación de los objetivos debería ir acompañada de inversiones financieras apropiadas. La instauración de un criterio para evaluar el rendimiento del gasto público en educación y formación y de una norma *ad hoc* para la formación y educación continua de los adultos podrían tener un efecto incentivador.

3.5.5. El Comité está preocupado por la posibilidad de que se produzca una tensión entre, por una parte, el logro de tales objetivos de rendimiento y, por otra, las restricciones que sufren las finanzas públicas como consecuencia —aunque no exclusivamente— de los criterios de convergencia para la realización de la UEM. Por ello, el Comité exhorta a las autoridades presupuestarias a que concedan una gran prioridad a la educación y formación y que —en línea con las conclusiones del Consejo Europeo de Florencia— reestructuren de forma selectiva el gasto para fomentar la inversión intangible en capital humano, dando prioridad a las políticas activas de empleo.

3.6. Política fiscal

3.6.1. La política fiscal europea debería ser reexaminada desde el punto de vista de su impacto en el empleo. Los informes sobre la fiscalidad en la Unión Europea⁽²⁾ que la Comisión presentó en 1996 han comenzado a analizar cómo ha evolucionado la situación en los quince Estados miembros, y los resultados muestran un aumento cada vez mayor de la presión fiscal que recae sobre el trabajo, mientras que la que grava otros factores de producción (el capital) ha disminuido en términos globales. Tanto la Comisión como el Comité⁽³⁾ reclaman que se reduzca la presión fiscal sobre los costes laborales. Como propone el Libro blanco, un posible objetivo que cabría establecer a este respecto sería el de desplazar la presión fiscal del trabajo a otros hechos imposables, como mínimo a un ritmo anual del 1 % del PIB. Estas exacciones alternativas no deberían ser contraproducentes para el objetivo del empleo y consistirían, en particular, en «gravámenes sobre los recursos naturales escasos y la energía —para intensificar la protección del medio ambiente—, y, en su caso, los impuestos sobre el consumo y las rentas del capital»⁽⁴⁾.

3.6.2. Se requiere una estrategia europea coordinada con vistas a reducir los costes laborales distintos de los salariales. El aumento de la coordinación en la UE y el EEE, que propone el Comité, incluye acuerdos sobre la armonización de los tipos impositivos del impuesto de sociedades y la base imponible⁽³⁾. El Consejo Ecofin, en su reciente reunión informal celebrada el 13 de septiembre, encargó al Comisario Monti y a su grupo

⁽²⁾ «La fiscalidad en la Unión Europea — Informe sobre la evolución de los sistemas tributarios» (SEC(96) 487 final y COM(96) 546 final).

⁽³⁾ DO C 296 de 29. 9. 1997.

⁽⁴⁾ Libro blanco, capítulo 9, p. 164.

⁽¹⁾ No se dispone de la versión inglesa por el momento.

de expertos de alto nivel⁽¹⁾ que presenten al Consejo Ecofin de octubre un código de conducta relativo, entre otras cuestiones, al impuesto de sociedades, con vistas a limitar la competencia fiscal perjudicial entre los Estados miembros en este terreno, así como que continúen trabajando en las propuestas para establecer un desarrollo equilibrado de la fiscalidad en los Estados miembros que no perjudique al empleo.

3.6.3. El Comité exhorta a la Cumbre sobre el empleo a que preste mayor atención a la fiscalidad y a que

(1) En la reunión informal del Consejo Ecofin celebrada en Verona el 13 de abril de 1996, los Ministros de Hacienda acordaron instituir un grupo llamado «de alto nivel» coordinado por la Comisión, con el encargo de que se ocupase de las cuestiones planteadas en el documento de la Comisión sobre «La fiscalidad en la Unión Europea» (SEC(96) 487 final).

asuma el compromiso general de coordinar y armonizar en mayor medida las políticas fiscales, sobre la base de un nuevo mandato al grupo de expertos «Monti» para que elaboren propuestas desde la perspectiva del crecimiento y el empleo.

3.6.4. El Comité recomienda que, en el ámbito de los tipos del IVA —donde ya ha tenido lugar una armonización—, se permita un mayor margen de maniobra para hacer posible que productos y servicios que dan trabajo a un gran número de personas y que tienen un alto potencial de creación de empleo se vean sometidos a un tipo cero o muy bajo. Una decisión que la Cumbre de Luxemburgo podría tomar a corto plazo sería la de conceder a los Estados miembros este margen de maniobra. Es igualmente necesario replantearse el régimen definitivo del IVA en Europa —actualmente sometido a debate— desde la perspectiva del empleo⁽²⁾.

(2) DO C 296 de 29. 9. 1997.

Bruselas, el 1 de octubre 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 “Un plan de acción para el tránsito en Europa — Una nueva política aduanera”»

(97/C 355/14)

El 1 de octubre de 1997 de conformidad con el apartado 3 del artículo 23 de su Reglamento Interno, el Comité Económico y Social decidió elaborar un dictamen sobre la comunicación mencionada.

La Sección de Industria, Comercio, Artesanía y Servicios, encargada de preparar los trabajos en este asunto, aprobó su dictamen el 16 de julio de 1997 (Ponente: Sr. Giesecke).

En su 348º Pleno (sesión del 1 de octubre de 1997), el Comité Económico y Social ha aprobado por 81 votos a favor, con 4 abstenciones, el presente Dictamen.

1. Introducción

1.1. La presente Comunicación, al igual que la «Comunicación de la Comisión — El futuro del régimen de tránsito — Informe intermedio» (COM (96) 477 final), tiene su origen en algunas propuestas y comunicaciones publicadas recientemente en materia de tránsito.

1.2. El comercio de mercancías en Europa se ha visto considerablemente facilitado gracias a la suspensión temporal de los derechos e impuestos sobre las importaciones. Las normas aplicables a la Comunidad Europea

quedan recogidas en un régimen de tránsito aduanero comunitario; para el comercio con los países de la AELC y del acuerdo de Visegrado se aplica un régimen de tránsito aduanero común y, para 59 países signatarios, un convenio TIR.

1.3. El creciente incremento de los intercambios comerciales, incluso con los países de Europa central y oriental, que en gran parte se lleva a cabo por carretera, ha puesto de relieve en los últimos años la vulnerabilidad al fraude de estos regímenes. Cada vez se importan de modo ilegal mayores cantidades de mercancías a las que se aplican gravámenes elevados, en especial tabaco, labores de tabaco y alcohol. Mientras que la gran

mayoría de las operaciones de tránsito se concluye de modo reglamentario, según el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas, unos pocos casos de fraude ocasionan casi dos tercios de los perjuicios globales. La conclusión lógica es que se trata de delincuencia organizada que opera a gran escala.

1.4. Las pérdidas de ingresos que esto ocasiona a los Estados miembros y la Comunidad ascienden a 3 500 millones de ecus al año, según estimaciones de la comisión investigadora del Parlamento Europeo. Frente a estas estimaciones, y basándose en los casos de fraude denunciados por los Estados miembros, la Comisión calcula las pérdidas en unos 1 270 millones de ecus en los últimos siete años. Las mercancías que llegan de modo incontrolado al mercado comunitario entrañan fundamentalmente riesgos para la salud y la seguridad de los ciudadanos y perjudican la competitividad de nuestras empresas y, por consiguiente, el empleo.

1.5. De acuerdo con sus servicios de vigilancia y los del Tribunal de Cuentas, la Comisión ha emprendido diversas iniciativas desde marzo de 1995, en colaboración con los Estados miembros, entre las cuales hay medidas a corto plazo para combatir el fraude. En vista del alcance de los riesgos, el Parlamento Europeo ha constituido por primera vez una comisión de investigación no permanente, que tras numerosas encuestas presentó su informe final detallado el 20 de febrero de 1997, en el que se formulan 38 recomendaciones.

1.6. El Comité confía en que las competencias que en este ámbito se atribuyeron en Amsterdam al Consejo, al Parlamento Europeo, a la Comisión y al Tribunal de Justicia Europeo sean plenamente utilizadas para armonizar en la medida necesaria las disposiciones nacionales divergentes hasta la fecha.

2. Plan de acción de la Comisión

2.1. A finales de abril de 1997, la Comisión, previo debate con todos los participantes, presentó un plan de acción para un régimen de tránsito en Europa⁽¹⁾, con el objetivo de subsanar las reconocidas deficiencias del actual régimen con medidas detalladas y plazos concretos.

2.2. El régimen debe ser sencillo y coherente y sobre todo debe mejorar considerablemente la transparencia de la circulación de mercancías. Todos los operadores deben poder comprenderlo y aplicarlo con facilidad. Debe permitir la conclusión rápida de las operaciones de tránsito en colaboración con todos los participantes mediante la informatización y el intercambio electrónico de datos. Por consiguiente, debe poder reaccionar con flexibilidad a las nuevas condiciones jurídicas y económicas y a las necesidades rápidamente cambiantes de la economía. El nuevo sistema debe incluir la prevención coordinada del fraude y la protección específica de los intereses de todos los operadores.

2.3. Un importante requisito previo es el desarrollo de un servicio aduanero lo más uniforme posible en los quince Estados miembros, tal como se prevé en la Comunicación de la Comisión «Aduana 2000»⁽²⁾. En esa medida, la reforma del régimen de tránsito representa sólo un aspecto parcial de un plan general para configurar de modo más eficiente el sistema europeo de aduanas.

2.4. También es imprescindible establecer una política penal uniforme en los Estados miembros, a fin de facilitar la obtención de pruebas, coordinar las diligencias judiciales y sancionar de modo eficaz y proporcionado a los defraudadores. Para ello es preciso mejorar considerablemente la cooperación judicial dentro de la Comunidad y, a ser posible, también con los países de la AELC y del acuerdo de Visegrado.

2.5. Es preciso modernizar y mejorar considerablemente el régimen de tránsito como elemento central de la nueva política aduanera en Europa.

2.5.1. Para ello, la primera medida contemplada en el plan de acción es que el nuevo régimen de tránsito se base en el tratamiento electrónico de datos (NCTS), lo que permite un control inmediato de las mercancías transportadas. En los procedimientos no electrónicos utilizados hasta ahora, determinados controles relativos a los fraudes sólo podían efectuarse con posterioridad. El NCTS trabaja en tiempo real y permite acortar considerablemente los plazos.

2.5.2. Este procedimiento permitirá, por una parte, una información dinámica dentro y entre las administraciones aduaneras, así como una identificación más precisa de las mercancías y de los operadores y, por otra, dotará de transparencia determinados aspectos como los importes asegurados, el tipo de transporte empleado y las dificultades encontradas en la operación de tránsito.

2.5.3. La cooperación entre las administraciones aduaneras que este procedimiento permite debe garantizar que las disposiciones se aplican de modo uniforme y reglamentario en todos los puestos aduaneros de la Comunidad. La mejora de la cooperación debe ampliarse además a los ámbitos de la política de gestión de riesgos, el análisis de datos y la organización de medidas comunes de lucha contra el fraude.

2.5.4. Según los proyectos de la Comisión, deberán entablarse unas relaciones de confianza y cooperación entre las administraciones aduaneras y los operadores económicos. Se propone crear un servicio telefónico, delimitar con claridad las responsabilidades, que se formularán en un memorándum de acuerdo, y profundizar las medidas de educación y formación, así como los debates ocasionales. En este contexto es decisiva la confianza que demuestren los operadores económicos en la adopción de las posibles medidas de simplificación.

⁽¹⁾ Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo: Un plan de acción para el tránsito en Europa — Una nueva política aduanera (doc. COM(97) 188 final).

⁽²⁾ Propuesta de Decisión del Parlamento Europeo y del Consejo relativa a la adopción de un programa de acción de la aduana comunitaria («Aduana 2000»), [doc. COM(95) 119 final — 95/0087 (COD)]; Dictamen del CES — DO C 301 de 13. 11. 1995, p. 5.

3. Observaciones generales

3.1. El Comité acoge favorablemente la presentación del plan de acción para el tránsito en Europa, porque representa la modernización general que aún faltaba del régimen de tránsito con objetivos y plazos muy definidos. Las tres formas que adopta el régimen de tránsito han prestado buenos servicios a los sectores económicos desde 1968 y han contribuido considerablemente al crecimiento del comercio europeo y del mercado interior. La modernización que ahora se pone en marcha puede conseguir que el sistema sea económicamente aún más favorable.

3.2. El Comité confía en que las reformas propuestas —tal como exige el Parlamento Europeo— superen la carencia fundamental del sistema actual, en el que hasta ahora las administraciones aduaneras —tanto en el nivel de la gestión como en el de la ejecución— daban prioridad a las fronteras nacionales por encima de un verdadero mercado interior europeo. Las reformas propuestas en materia de administración deberán reforzar las labores operativas de las administraciones aduaneras.

3.2.1. Al mismo tiempo, el Comité confía en que, con la modernización, las administraciones aduaneras se vayan desarrollando de modo que, además de ejercer la importante función de control, se conviertan en entidades de servicio y de gestión de las operaciones económicas. De este modo, las empresas que actúen correctamente podrán establecer un pacto de confianza con sus asociados que facilite la función de control de las autoridades y, por otro lado, otorgue a las empresas las condiciones de tramitación más favorables.

Una evolución de estas características redundaría al mismo tiempo en beneficio del buen nombre de Europa como enclave económico.

3.2.2. La dotación de personal de los servicios de aduanas fue disminuyendo en el pasado en diferente medida según los Estados miembros. El rápido desarrollo del comercio, con el consiguiente aumento del recurso a los trámites aduaneros, el creciente volumen del fraude, la esperable mejora sustancial de la formación y los efectos de la utilización de los más modernos instrumentos servirán de piedra de toque e instrumento de adaptación del personal actualmente en servicio.

3.3. El Comité aprueba también la dotación finalmente prevista de instalaciones modernas en los servicios aduaneros, lo que permitirá una conclusión más rápida de las operaciones, además de reducir los costes para los usuarios. Para una gran parte de los sectores económicos, esto llenará un gran vacío técnico y permitirá una cooperación más estrecha y más rápida con las autoridades aduaneras.

3.4. La cooperación propuesta también repercute en beneficio de los usuarios y podría conducir a una mayor agilización de los procedimientos, siempre y cuando las pequeñas y medianas empresas puedan beneficiarse también de ello.

3.5. El objetivo de la persecución del fraude, que en los últimos años se ha vuelto más acuciante, también repercute en beneficio de los usuarios honrados del

régimen de tránsito. No obstante, unas pocas «ovejas negras» han puesto en crisis el sistema aduanero actual con sus procedimientos simplificados. Las medidas adoptadas hasta ahora para luchar contra el fraude, especialmente el considerable incremento de las garantías, han reducido sustancialmente las ventajas financieras del régimen de tránsito.

3.6. El Comité confía en que las diferentes medidas previstas para combatir el fraude tengan en cuenta el principio de proporcionalidad y que sirvan para mejorar la eficacia y no para aumentar los impuestos y cargas financieras de un sector económico que funciona correctamente.

3.7. Hasta que se llegue a la fase de estrecha cooperación, las administraciones tendrán que aceptar, como prueba de la conclusión de las operaciones de tránsito, otro tipo de justificantes alternativos además del recibo. Por ejemplo, copias por fax de los recibos (enviadas por los puestos aduaneros de recepción de las mercancías), comprobantes de los despachos de aduana de las importaciones y otros documentos similares, etc. Aceptar estas alternativas aliviaría a las empresas de una carga financiera considerable.

3.8. En particular, el Comité acoge favorablemente la decidida voluntad política de dar nueva relevancia a los servicios aduaneros europeos. A ello puede contribuir que las administraciones aduaneras sean dotadas de las competencias necesarias en la actualidad. Además de contar con una mejor dotación material, en el futuro los funcionarios de aduanas podrán sentirse con más fuerza representantes de una cultura aduanera europea.

4. Observaciones específicas sobre el plan de acción

4.1. Política de información dinámica como criterio de mejora del régimen de tránsito

4.1.1. El Comité coincide con la Comisión en que una administración eficiente de los regímenes de tránsito sólo es posible si, por un lado, los encargados de su aplicación disponen de conocimientos en la materia amplios, básicos y operativos y si, por otro, está garantizado el flujo de información dentro de la propia administración.

4.1.2. En su dictamen sobre el programa de acción «Aduana 2000», el Comité señala la necesidad de que las informaciones que las instituciones comunitarias dirigen a los Estados miembros sean transmitidas desde los ministerios nacionales competentes a los servicios subordinados mediante un procedimiento uniforme. El flujo de información inmediato a nivel europeo sólo es factible a través de un sistema de comunicaciones aduaneras basado en el tratamiento electrónico de datos.

4.1.3. La red de coordinadores nacionales prevista en el plan de acción es, a juicio del Comité, un primer paso importante para eliminar las barreras nacionales precisamente en este ámbito de la cooperación.

4.2. *Garantizar una aplicación reglamentaria y uniforme de las normas*

4.2.1. Para que el sistema funcione sin obstáculos es fundamental que las autoridades aduaneras apliquen de modo reglamentario las disposiciones aduaneras. Las irregularidades y deficiencias puestas de relieve por las investigaciones de la Comisión y del Parlamento, sobre todo en relación con la devolución devolución del ejemplar nº 5 del documento de tránsito, ocasionan costes considerables a los operadores financieros. En este contexto, la Comisión propone la creación de comisiones de control mixtas que verifiquen de manera aleatoria la aplicación reglamentaria de las disposiciones aduaneras. El Comité apoya esta propuesta siempre que no suponga cargas adicionales para los operadores económicos.

4.2.2. A este respecto, no obstante, el Comité opina que las posibilidades de control de los recursos propios serían suficientes si se aprovecharan plenamente. Según la legislación vigente, la administración de los regímenes de tránsito compete a los Estados miembros. Teniendo en cuenta que las pérdidas fiscales en los Estados miembros representan más del 61 % del volumen del fraude⁽¹⁾, es de suponer que éstos tendrán el máximo interés en adoptar medidas adecuadas para combatir el fraude.

4.2.3. Dado que no sólo hay intereses financieros en juego, se acoge favorablemente la intención de la Comisión de presentar al Consejo una propuesta de reglamento en el transcurso de este año en la que se determinen las infracciones contra el derecho aduanero y las correspondientes sanciones o medidas reglamentarias y administrativas comunitarias. Con respecto a las sanciones, es preciso regular en el derecho de la UE los hechos constitutivos de delito, ya que tanto la persecución como la penalización del fraude se rigen exclusivamente por las legislaciones nacionales.

4.3. *Integración de los regímenes aduaneros europeos: nuevo convenio para la simplificación de los regímenes aduaneros en Europa*

4.3.1. La Comisión hace suya la solicitud del Parlamento Europeo de crear un régimen aduanero de tránsito paneuropeo, manteniendo al mismo tiempo las administraciones aduaneras nacionales, con el fin de facilitar el comercio en toda Europa y someterlo a normas y procedimientos comunes. El Comité considera que la creación de este marco jurídico uniforme contribuye de modo esencial al fortalecimiento del mercado interior. Por ello, los países que no pertenecen a la Comunidad y que toman parte en las operaciones de tránsito deberían aceptarlo sin alteraciones. Con esta condición, podrían fusionarse el régimen de tránsito comunitario y el régimen de tránsito común.

4.3.2. El Comité sólo puede aprobar la inserción de una cláusula de excepción que en determinadas circunstancias permita a cada parte suspender la aplicación del marco jurídico uniforme, en su totalidad o en algunas de sus disposiciones, si se definen claramente dichas situaciones excepcionales. De no ser así, en casos extremos esto podría dar lugar a disposiciones particulares nacionales.

4.4. *Garantizar la complementariedad de los regímenes de tránsito internacionales*

En esencia, el plan de acción de la Comisión describe medidas aplicables al régimen comunitario y al régimen común. La necesidad de revisar el convenio TIR es innegable. La creación de un nuevo régimen TIR de garantías descentralizadas, así como la informatización de los procedimientos, son asuntos derivados de gran complejidad, que los 59 países signatarios del convenio TIR deben acordar entre ellos. A este respecto, el Comité se reserva la posibilidad de emitir un dictamen específico sobre el tema.

4.5. «NCTS» — *el nuevo régimen de tránsito informatizado*

4.5.1. El Comité subraya con insistencia la necesidad de introducir un régimen de tránsito informatizado. Apoya asimismo la solicitud del Parlamento Europeo de introducir sin demora el NCTS para poder aprovechar de forma óptima las posibilidades que brindaría, por un lado, para la administración y la seguridad del tránsito y, por otro, para la prevención del fraude.

4.5.2. Un régimen informatizado de tránsito implica el equipamiento de los puestos de trabajo, así como una formación específica de los funcionarios de aduanas, para poder utilizar de forma óptima los nuevos instrumentos. En este sentido, se consideran indispensables las medidas políticas de acompañamiento que permitan poner a disposición los fondos presupuestarios necesarios.

A juicio del Comité, sería deseable que, en la medida de lo posible, el desmantelamiento de los regímenes se produjera simultáneamente en todos los países que aplican el régimen de tránsito. De lo contrario, sería necesario llevar a cabo diferentes controles por separado.

4.5.3. La aplicación de la informática debería por lo tanto prepararse y apoyarse financieramente en los países que en fecha próxima deseen adherirse al régimen de tránsito.

4.5.4. Sin embargo, la introducción de un régimen informatizado de tránsito no puede suponer en ningún caso la exclusión de las pequeñas y medianas empresas que no dispongan del equipamiento técnico correspondiente. Éste tiene que ser accesible para todo el mundo. A fin de garantizar un desarrollo uniforme del tránsito será necesario que, de ser preciso, las administraciones aduaneras transmitan por escrito las notificaciones de tránsito al NCTS. La participación de los agentes económicos en el régimen no puede depender de una situación particular del solicitante.

⁽¹⁾ La Comisión estima que el volumen del fraude entre 1990 y 1996 se elevó a 1,27 millardos de ecus, de los que 485 millones de ecus (38,2 %) corresponden a derechos arancelarios y 784 millones de ecus (61,8 %) a impuestos nacionales.

4.5.5. El NCTS no sólo tiene que satisfacer los requisitos de las administraciones aduaneras relativas a la seguridad de las operaciones de tránsito, sino que también ha de tener debidamente en cuenta los intereses de la economía. En este contexto, el Comité considera que existe una serie de problemas de información, pero piensa que un intercambio de información entre las partes afectadas realizado a tiempo puede conducir al éxito esperado. Ello presupone, sin embargo, que no se impongan exigencias de información desmesuradas, como por ejemplo datos sobre el valor de las mercancías y el número de código.

4.5.6. La Comisión prevé que el NCTS sea una realidad antes del año 2000. Independientemente de ello, el Comité estima necesario que a corto plazo se aporten soluciones provisionales. Los Estados miembros deberán poner a disposición las partidas presupuestarias nacionales necesarias y crear las condiciones técnicas para posibilitar a corto plazo la confirmación de la conclusión del tránsito mediante correo electrónico o telefax de ser necesario. Ello facilitaría considerablemente la labor de los operadores económicos.

4.6. *Acceso a un régimen diferenciado según la fiabilidad de los operadores y los riesgos*

4.6.1. Es conveniente que exista un equilibrio entre la realización de un régimen de tránsito seguro y las simplificaciones reclamadas por los operadores honrados. A fin de poder definir el perfil de riesgo, la administración deberá disponer de informaciones personales o sobre la empresa del operador, así como de datos materiales y financieros. El sistema NCTS facilitará sensiblemente esta labor.

4.6.2. El Comité considera que las partes implicadas deberán poder participar en la elaboración del perfil de riesgo, que es accesible a todos los puestos aduaneros. En cualquier caso, también deberá tener la posibilidad de mejorar su factor de riesgo mediante medidas empresariales internas. Es decir, que los parámetros para la evaluación del factor de riesgo deben estar claramente definidos.

4.6.3. Todo operador de probidad contrastada debe tener acceso a las facilidades. No pueden existir unos criterios de exclusión generales. Eso sí, es importante que en este contexto se haga una distinción entre las irregularidades operativas y el fraude.

4.7. *Diálogo entre la administración y los sectores económicos*

4.7.1. El Comité acoge favorablemente la propuesta de la Comisión de desarrollar una nueva relación de confianza entre las autoridades aduaneras y las partes afectadas. En este contexto, la administración tiene que tener en cuenta las necesidades económicas, mientras que las partes afectadas deben tener presente la necesidad de control. Es necesaria una separación clara entre las competencias y la responsabilidad ante los propios errores.

4.7.2. Esto presupone un alto nivel de formación por ambas partes. Ya en su dictamen sobre el plan de acción

«Aduana 2000», el Comité señaló la posibilidad de establecer medidas conjuntas de formación⁽¹⁾.

4.7.3. Es sumamente positivo que la relación de cooperación entre la administración y los sectores económicos a nivel local esté fijada en un Memorandum of Understanding (memorándum de acuerdo). Debido a la responsabilidad del obligado principal por las garantías prestadas, el Comité no considera necesario formular criterios especiales de admisión como, por ejemplo, la orden de un mandante.

4.8. *Control del proceso para determinadas formas de transporte*

4.8.1. El plan de acción propuesto por la Comisión se ocupa en primer lugar de las medidas que afectan al transporte de mercancías por carretera. En opinión del Comité, es imprescindible una consideración crítica del tráfico marítimo, del transporte por ferrocarril, del tráfico aéreo y del transporte por conductos a la vista de las posibilidades de fraude. El interés de los sectores económicos afectados en que haya una suspensión arancelaria y fiscal en el proceso de expedición es el mismo para todo tipo de transportes. No obstante, a la vista de la distinta vulnerabilidad al fraude de los distintos medios de transporte, hay que pedir diferente prestación de garantías.

4.8.2. El objetivo fijado por la Comisión de la introducción obligatoria de una garantía para los transportes por vía marítima lleva automáticamente al encarecimiento de este modo de transporte. En opinión del Comité y dado que, al contrario que en el transporte terrestre, en este proceso solamente participan unos pocos transportistas conocidos por la administración, debería fijarse la constitución de una garantía a un nivel más bajo.

4.8.3. El desarrollo del transporte desde el punto de vista del régimen de tránsito está fuertemente esquematizado. En opinión del Comité, las formas especiales de transporte que hoy en día no están sujetas en principio a ninguna garantía no pueden verse gravadas en el futuro con una garantía de tránsito por adelantado.

4.9. *Responsabilidad de los operadores económicos y seguridad del transporte*

4.9.1. Es necesaria una distinción clara de las competencias de las partes implicadas en el proceso. El Comité considera que, en tanto no pueda aplicarse el sistema NCTS, la petición de los operadores económicos de disponer de otros justificantes alternativos para la prueba de conclusión de la operación de tránsito no debe llevar a que ellos deban asumir completamente el

⁽¹⁾ Véase DO C 301 de 13. 11. 1995, p. 7; punto 3.3 sobre organización de las acciones de formación en función de las necesidades de una administración aduanera europea moderna.

riesgo de la prueba. Una traslación del riesgo de este tipo no parece adecuada a la vista de que las administraciones necesitan actualmente mucho más tiempo para el envío del recibo.

4.9.2. En lo que respecta a la identificación de los medios de transporte con una «placa T», propuesta por la Comisión y por el Parlamento Europeo, el Comité expresa su preocupación. Una identificación similar, la de los vehículos pertenecientes al convenio TIR, muestra en la práctica que cuando se utiliza el vehículo fuera del régimen de tránsito TIR, dicha placa ni se borra ni se quita. Dada la diversidad de regímenes de tránsito, no puede descartarse el riesgo de que tras algún tiempo casi todos los vehículos de transporte vayan provistos de placas de estas características, lo que sería contraproducente para el objetivo perseguido.

Podría examinarse si una utilización más amplia del GPS (Sistema global de navegación), empleado ya de todas formas por razones logísticas, no podría aumentar las posibilidades de control por parte de la administración.

4.9.3. Puesto que la totalidad del tránsito en régimen comunitario y en régimen común asciende a 18 millones de usos al año (en comparación con el millón aproximadamente del tránsito del TIR) y representa un transporte masivo, no se deben exigir nuevos requisitos a los medios de transporte ya establecidos. La concesión aduanera del reconocimiento de la conclusión del proceso, ligada a un control de conformidad anual, es costosa y requiere mucho tiempo. Está dentro de las obligaciones de discrecionalidad de la oficina de aduanas que ha abierto el procedimiento juzgar la conformidad de un vehículo con las disposiciones aduaneras y, en su caso, exponer sus reservas.

4.10. *Control específico de los expedientes*

4.10.1. El Comité considera que es necesario un mínimo de medidas físicas de control. Éstas impiden, incluso cuando se realizan en forma de muestreo inteligente, el tráfico de mercancías. Gracias a las mejores posibilidades de análisis de riesgo que ofrece el sistema NCTS se podrán realizar muestreos más inteligentes que los actuales.

4.10.2. La eficiencia de los muestreos depende fundamentalmente también del empleo de los medios técnicos más modernos.

4.10.3. En lo que se refiere a los plazos relativos a la ejecución de operaciones de tránsito, el Comité propone una reducción general, teniendo en cuenta las vías de transporte propuestas individualmente.

4.11. *Detección y sanción de los casos de fraude*

4.11.1. El Comité acoge con satisfacción, sobre todo, la propuesta de la Comisión de coordinar a nivel europeo las medidas de las administraciones nacionales en el marco de la expedición o también de la investigación aduanera. El Comité recomendó ya, en su dictamen sobre el plan de acción «Aduana 2000», la creación de

una institución coordinadora europea, similar de alguna manera a EUROPOL, en lugar de la UCLAF (Unidad de coordinación de la lucha antifraude) que hasta la fecha no dispone de atribuciones suficientes.

4.11.2. La persecución de las infracciones y los delitos se rige por la legislación penal nacional. A nivel comunitario es, por tanto, necesario regular la obligación judicial y también extrajudicial de perseguir todo caso de fraude y definir de manera unitaria los hechos constitutivos de delito. Sería deseable que este marco normativo no se limite a la Comunidad, sino que se aplique también a los países de la AELC y de Visegrado.

4.12. *Armonización de las competencias*

4.12.1. El Comité acoge favorablemente la propuesta de la Comisión de unificar, en la medida adecuada, la competencia de control de las autoridades aduaneras. Sólo así se puede garantizar un nivel homogéneo de seguridad, así como la igualdad de trato a las partes afectadas en todo el territorio aduanero de la Comunidad. Asimismo, manifiesta en especial su satisfacción por el hecho de que esta medida no sólo se aplique en el interior de la Comunidad, sino también en los puestos aduaneros de las fronteras exteriores de la Comunidad. Dado que las competencias de control de las autoridades aduaneras están reguladas por leyes nacionales que complementan el derecho aduanero europeo, habrá que garantizar mediante un marco regulador de la Comisión que las normativas nacionales se correspondan.

4.12.2. Ya en su dictamen sobre el plan de acción «Aduana 2000», el Comité se manifestó a favor de la formación de los funcionarios de aduanas según criterios uniformes, para que las quince administraciones funcionen al unísono. Esta propuesta fue apoyada por la comisión investigadora del Parlamento Europeo. Sería conveniente el intercambio de funcionarios ya desde el periodo de formación para lograr la organización europea de los funcionarios de aduanas y con ello el entendimiento a nivel europeo. En este contexto, el Comité apoya la propuesta de crear una academia europea de funcionarios de aduanas.

A la luz de la evolución posterior, el Comité considera también apropiado examinar los fondos puestos a disposición del programa Mathäus.

4.13. *Desarrollo financiero sin obstáculos del régimen de tránsito — constitución de una garantía*

4.13.1. A juicio del Comité, la forma de la garantía y su cuantía deben depender en primer lugar de los riesgos específicos de las mercancías.

4.13.2. En el proceso simplificado, a las empresas les tiene que corresponder, en adelante, una garantía del 30 %, con la excepción de las mercancías sensibles. Puesto que la simplificación sólo afecta a las empresas intachables desde el punto de vista jurídico-aduanero, también debe tenerse en consideración este extremo a la hora de delimitar la cuantía de la garantía.

4.13.3. El Comité acoge favorablemente la investigación prevista por la Comisión en cuanto a que la garantía de un tercero en determinados casos pueda ser sustituida por un sistema de garantía fiscal. En las futuras disposiciones de aplicación del Código de aduanas, el Comité espera una vez más una indicación clara de que en determinados casos se pueda prescindir completamente de la constitución de una garantía.

4.14. *Determinación de los deudores que garantizan una protección suficiente de los intereses financieros*

4.14.1. El Comité apoya la propuesta de la Comisión de recaudar con rapidez y eficacia las tasas establecidas si un régimen de tránsito no se realiza en la debida forma. Asimismo, acoge favorablemente que la administración aduanera se dirija en este caso, en primer lugar, a las personas responsables de devengar la deuda y sólo después recurran a la garantía depositada por el obligado principal.

4.14.2. Por el contrario, el Comité no acepta la propuesta de la Comisión de que, en los casos en que la recaudación de los potenciales deudores presente alguna dificultad, los importes se deben reclamar al obligado principal y, por tanto, a los ciudadanos. Los problemas administrativos, también en relación con la recaudación, no deben recaer sobre las espaldas de los operadores económicos. Por tanto, es recomendable por razones económicas que, en todos los casos en los que no existan dudas, la recaudación recaiga en los deudores. Recurrir a la garantía es una solución aceptable sólo en los casos en los que no se pueda determinar ningún deudor. El orden de prioridad del recurso, que deberá ser respetado por todos los Estados miembros, está regulado legalmente con claridad. De este modo se excluirá la posibilidad de que reciba un tratamiento diferente en cada Estado miembro.

Recurrir a los ciudadanos sólo parece una solución aceptable en los casos en que no pueda determinarse un deudor.

4.14.3. El Comité considera justa la propuesta de la Comisión de que el deudor principal quede exonerado de sus obligaciones en el caso de que exista un traslado ilegal de las mercancías como consecuencia de una operación de tránsito y, por consiguiente, ya no es responsable con su garantía de las deudas que se contraigan. La clara división de las competencias a lo largo de una operación de tránsito ya se ha descrito en otro lugar.

4.15. *Manual de las operaciones de tránsito*

4.15.1. Dada la complejidad de la legislación vigente, sería útil publicar un manual —a ser posible, en forma de recopilación de hojas sueltas o en Internet, para facilitar su actualización— a disposición de los usuarios de aduanas, en el que se explicaran, con ejemplos prácticos, los diferentes pasos de las operaciones de

tránsito. En dicho manual deberían describirse las relaciones de cooperación entre la administración y los operadores económicos y exponerse claramente las competencias de ambas partes. Contrariamente a la propuesta de la Comisión, el Comité considera necesario que este manual se presente a los operadores económicos en forma íntegra. Naturalmente, esto no es aplicable a las instrucciones de servicio de la administración.

4.15.2. Determinados pasajes de este manual deberían ser redactados en estrecha colaboración entre los servicios de la Comisión, las administraciones nacionales y las empresas. De este modo, podría incluir consejos que hagan referencia a los problemas internos de las empresas a la hora de aplicar la legislación vigente. Puesto que el nuevo procedimiento de tránsito debe ser transparente, el Comité no ve ningún inconveniente en hacer partícipes a los afectados del punto de vista de la administración de aduanas claramente formulado. Sería deseable que se pusieran a disposición de los transportistas las partes que les competen directamente.

4.15.3. Existe desde hace varias décadas una publicación similar en el ámbito del procedimiento del cuaderno ATA. La organización mundial de aduanas (WCO) describe en este manual no sólo la explicación del Convenio ATA, sino que recoge también las decisiones de la oficina de la Cámara Internacional de Comercio de París como punto de coordinación de la cadena ciudadana internacional⁽¹⁾.

4.16. *Comunicación a todos los centros afectados por las operaciones de tránsito*

4.16.1. El Comité considera necesario que todos los operadores económicos afectados sean informados adecuadamente sobre las operaciones de tránsito. Y, sobre todo, acoge con satisfacción la posibilidad propuesta de crear en el marco del Programa Matthäus y del Programa «Aduana 2000» un grupo de contacto entre las autoridades aduaneras y el usuario de las operaciones de tránsito en el que estén representados, además de las administraciones, los operadores económicos de los 23 países que toman parte en el régimen comunitario y en el régimen común de tránsito. El éxito de estos grupos lo demuestra el éxito obtenido por la conferencia «Eurotransit 1997» en febrero de 1997.

Se acoge también con satisfacción la propuesta de organizar un ciclo de formación conjunto entre las administraciones y los operadores económicos.

4.16.2. Puesto que el régimen de tránsito es un procedimiento dinámico debe ajustarse a los datos económicos que se van desarrollando. Por tanto es necesario el control por parte del Consejo, de la Comisión, del Parlamento y del Tribunal de Justicia.

(1) ATA-Handbook, Customs Convention on the ATA Carnet for the temporary admission of goods, customs, co-operations council, World Customs Organisation, Primera edición 1973.

También son necesarias medidas de acompañamiento en los Estados miembros para asegurar la aplicación uniforme en todos los países afectados, incluidos los de la AELC y los de Visegrado.

5. Conclusión

5.1. El Comité considera el presente plan de acción adecuado para seguir desarrollando una parte del derecho aduanero europeo moderna y orientada hacia

el futuro. El Comité solicita que se tengan en cuenta sus observaciones a la hora de aplicar el plan de acción y pide que se permita su participación en los desarrollos ulteriores.

5.2. La estrecha cooperación entre el Consejo, la Comisión y el Parlamento, por un lado, y el diálogo con los operadores económicos, por otro, ha demostrado en los últimos doce meses que es posible elaborar un nuevo régimen de tránsito con el consenso de todas las partes implicadas. Esta cooperación en el trabajo en común debería continuar también en el futuro.

Bruselas, el 1 de octubre de 1997.

El Presidente

del Comité Económico y Social

Tom JENKINS

Dictamen del Comité Económico y Social sobre la «Comunicación de la Comisión "Impuestos y gravámenes ambientales en el Mercado Único"»

(97/C 355/15)

El 26 de marzo de 1997, de conformidad con el artículo 198 del Tratado CE, la Comisión Europea decidió consultar al Comité Económico y Social acerca de la comunicación mencionada.

La Sección de Medio Ambiente, Sanidad y Consumo, encargada de preparar los trabajos en este asunto, aprobó su Dictamen el 15 de julio de 1997 (Ponente: Sr. Gafo Fernández).

En su 348º Pleno (sesión del 1 de octubre de 1997), el Comité Económico y Social ha aprobado por 72 votos a favor y 2 abstenciones el presente Dictamen.

1. Introducción

1.1. A la luz del acervo comunitario existente la presente Comunicación de la Comisión trata de precisar el marco legal aplicable a los Estados miembros que deseen implantar impuestos y gravámenes (= exacciones) ambientales. Se intenta así asegurar una aplicación equilibrada y eficiente de estos instrumentos a nivel nacional, regional o local, y una evaluación transparente por parte de la Comisión.

1.2. La Comunicación se inscribe en la línea de las conclusiones de los Consejos Europeos de Madrid en 1995 y de Florencia en 1996 acerca de la necesidad de que la política medioambiental se basara crecientemente en instrumentos económicos, incluidos los fiscales. Similar reflexión fue recogida en el Libro blanco «Creci-

miento, competitividad, empleo»⁽¹⁾, donde se abogaba por la utilización de los fondos recaudados por estas exacciones medioambientales para disminuir otros impuestos, como aquellos que recaen sobre el trabajo.

1.3. La Comunicación pasa revista a las exacciones medioambientales que se están desarrollando en los Estados miembros y analiza su compatibilidad con otras políticas como las de competencia, mercado único, fiscalidad o política agrícola común (PAC), así como con las obligaciones contraídas con terceros países, tanto en el marco de la Organización Mundial del Comercio (OMC) como en acuerdos bilaterales o multilaterales.

1.4. Tal y como recoge el documento de la Comisión, «(e)n el campo de la fiscalidad sobre el medio ambiente, a menudo se dan en diferentes Estados miembros sentidos distintos a términos semejantes (...)». Asimismo

⁽¹⁾ Doc. COM (93) 700 final.

se cita que «(l)a expresión impuestos y gravámenes (...) debe entenderse que cubre todo pago obligatorio y sin contraprestación, tanto si se ingresa en el presupuesto del Estado como si se destina a fines concretos».

1.5. Sin embargo, la doctrina fiscal hace la distinción entre el concepto de «impuestos» y «tasas». Los primeros se caracterizan por su naturaleza general y especialmente por el hecho de que los ingresos recaudados se dedican a nutrir el fondo común que constituyen los presupuestos generales de un estado, gobierno regional o comunidad local. Por el contrario, las «tasas» o su equivalente nacional en cada Estado miembro implican el pago en concepto de uso de un bien o servicio público (en este caso el medio ambiente público) y sus ingresos deben dedicarse a sufragar, de manera parcial o total, los costes de prestación de dicho servicio o el coste de apropiación individual de un bien de naturaleza colectiva.

1.6. La Comisión señala que lo importante es «una aplicación equilibrada y eficiente de los instrumentos a nivel nacional, regional y local y una evaluación transparente por parte de la Comisión». Asimismo indica su voluntad de presentar propuestas a nivel comunitario, a pesar de la actual exigencia de unanimidad para los temas fiscales, «si resulta evidente que se está dando una multiplicación de soluciones nacionales a diferentes problemas semejantes o cuando puedan alcanzarse objetivos ambientales de forma más económica».

1.7. La Comunicación realiza un análisis detallado de los criterios que deben presidir el establecimiento de tales exacciones medioambientales. Para ello, desarrolla un análisis de los artículos del Tratado que pueden verse implicados por las mismas y realiza un repaso exhaustivo de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia en la materia.

1.8. Los criterios básicos de compatibilidad de estas exacciones medioambientales con el derecho comunitario que se podrían extraer de este análisis son los siguientes:

1.8.1. Objetivo medioambiental de la exacción. Los Estados miembros deberán justificar fehacientemente, aportando para ello entre otras cosas pruebas científicas, la necesidad de la exacción para resolver problemas ambientales. Es decir, nunca se cuestiona el objetivo de protección ambiental de la medida sino la proporcionalidad de los medios de protección del medio ambiente en relación con el mercado interior.

1.8.2. Transparencia del sistema impositivo. Ello requiere:

- proporcionalidad de las medidas de control administrativo —pero no de la propia cuantía de la exacción— con el objetivo ambiental perseguido;
- basarse en criterios objetivos;

- las normas detalladas que regulen la exacción deben evitar la discriminación, directa o indirecta, de los productos importados.

1.8.3. Ausencia de discriminación por razón de nacionalidad. Las exacciones deberán recaer de manera igual sobre productos nacionales e importados y los ingresos recaudados no pueden ser utilizados en su totalidad para indemnizar a los productores nacionales de los productos gravados (pero sí eventualmente a los consumidores nacionales de dichos productos).

1.8.4. Compatibilidad con el sistema comunitario de ayudas públicas. Esto requiere el análisis de varias situaciones específicas. Concretamente:

1.8.4.1. Subvenciones para acelerar o facilitar la introducción de un nuevo producto más ecológico o para favorecer métodos de producción más respetuosos con el medio ambiente. En este caso deberán cumplirse los siguientes criterios:

- universalidad de aplicación de la ayuda o subvención a todos los productos similares, independientemente de su origen;
- analizar si las actividades subvencionadas se llevarían a cabo de manera comercial en ausencia de tal ayuda, así como el interés público de tal medida;
- eliminación gradual de la subvención antes de que el nuevo producto o el nuevo método de producción se convierta en obligatorio;
- la subvención/bonificación debe ser inferior al coste necesario para cumplir las nuevas especificaciones del producto;
- las subvenciones han de notificarse a la Comisión dentro de los plazos oportunos.

1.8.4.2. Exacciones destinadas a financiar sistemas de recogida y eliminación de sustancias o productos peligrosos. Este sistema de exacción está autorizado siempre que los ingresos así obtenidos se utilicen para pagar a las empresas que se dedican a dicha recogida y disposición de tales productos.

1.8.4.3. Redistribución al colectivo que paga la exacción. Las exacciones sobre productos pueden afectar tanto a los productores nacionales como a los de otros Estados miembros. Si los ingresos se utilizan para compensar plenamente la carga soportada por los productores nacionales, la exacción puede considerarse de efecto equivalente al de un derecho de aduana y entonces podría quedar prohibida en virtud del artículo 12 del Tratado. En cambio, si los ingresos sólo compensan en parte la carga soportada por los productores nacionales, la exacción deberá examinarse con arreglo a las disposiciones de no discriminación del artículo 95.

1.8.5. Mecanismos de control comunitario. Ello implica las siguientes actuaciones, a fin de que la Comisión pueda verificar la compatibilidad de las

medidas que se citan a continuación con el objetivo del mercado interior, teniendo en cuenta el criterio de proporcionalidad definido anteriormente:

- notificación de todo tipo de ayudas medioambientales a la Comisión Europea por parte del Estado miembro que otorgue la ayuda, salvo que la ayuda pública responda a lo que se conoce como «norma de minimis»;
- notificación a la Comisión Europea, en línea con la Directiva 83/189/CEE, de toda reglamentación técnica, incluso «las que estén relacionadas con medidas de carácter fiscal o financiero que afecten al consumo de productos incentivando el cumplimiento de dichas especificaciones técnicas o de otros requisitos». Un procedimiento similar se aplica para la Directiva 94/62/CEE relativa a los envases y residuos de envases;
- en base a este sistema de notificaciones, tanto otros Estados miembros como industriales o particulares que se puedan considerar discriminados por las medidas o reglamentaciones previstas pueden notificar a la Comisión sus objeciones a las mismas;
- la Comisión Europea también determinará la compatibilidad de estas medidas a la luz de los artículos 30, 95 y 100 A del Tratado.

1.9. A la luz de la experiencia de la aplicación de las exacciones medioambientales en los diferentes Estados miembros y su compatibilidad con el mercado único, la Comisión «estudiará la necesidad de iniciativas de política general destinadas a alcanzar los objetivos comunitarios fundamentales».

2. Observaciones de carácter general

2.1. El Comité Económico y Social quiere felicitar a la Comisión Europea por la presentación de esta Comunicación, aunque quiere también transmitirle una serie de sugerencias con el objetivo de complementar el documento y hacerlo más efectivo.

2.2. A lo largo de numerosos dictámenes en los últimos años el CES se ha mostrado siempre favorable al concepto del crecimiento sostenible recogido en el artículo 2 del Tratado, así como a las orientaciones de carácter fiscal recogidas en las conclusiones de los Consejos Europeos de Madrid en 1995 y Florencia en 1996⁽¹⁾. También ha expresado su apoyo a los principios del Libro blanco «Crecimiento, competitividad, empleo»⁽²⁾. Sin embargo, también se ha mostrado favorable a la plena consecución del mercado interior, como demuestra la constitución en su seno de un

Observatorio permanente sobre el Mercado Interior, y a la búsqueda de la cohesión económica y social, que constituye el complemento natural al mercado interior y es uno de los elementos clave del desarrollo sostenible y armónico de la Unión Europea en su conjunto. Asimismo, considera que la política fiscal debe de diseñarse de manera coherente con la protección del medio ambiente.

2.3. El Comité también se ha manifestado a favor de que estas exacciones no supongan una elevación de la presión fiscal global en ninguno de los Estados miembros, lo que coincide con una de las resoluciones del reciente Consejo Europeo de Amsterdam, sino que la posible recaudación así obtenida repercuta en acciones de protección del medio ambiente o en la reducción de la imposición sobre el trabajo.

2.4. El Comité también ha manifestado la necesidad de analizar la repercusión de esta nueva orientación de las exacciones ambientales sobre la competitividad de la economía comunitaria y su capacidad de generar empleo a largo plazo. Por ello, parece oportuno que toda exacción de naturaleza medioambiental especifique claramente la naturaleza de la misma tal y como se define en el punto 1.5.

2.5. El Comité se complace en comprobar que la Comisión, como paso previo a poder formular recomendaciones de carácter más preciso, esté desarrollando un profundo esfuerzo de análisis y de evaluación del impacto económico y ambiental de las exacciones ambientales, y la anima a concluir estos análisis en el plazo más breve posible.

2.6. El CES considera que la presente Comunicación aporta una serie de reflexiones clarificadoras sobre la necesidad de conciliar la protección del medio ambiente con una política fiscal coherente con el mercado interior a través de la aplicación de estas exacciones ambientales y sobre el necesario respeto que las mismas deben guardar con los diferentes artículos del Tratado y el «corpus jurídico» desarrollado por el Tribunal de Justicia sobre estos aspectos.

2.7. Sin embargo, el CES echa de menos una sistematización más clara de todos los elementos jurídicos en relación con sus posibles elementos de conflicto y la búsqueda de soluciones de arbitraje. Dicha sistematización serviría de orientación a los Estados miembros y a sus autoridades regionales de cara a definir exacciones ambientales compatibles con el espíritu de la construcción europea.

2.8. Por ello, el Comité quiere instar a la Comisión a que, tan pronto como se terminen los citados análisis relativos al impacto económico y ambiental de las exacciones, desarrolle una Comunicación complementaria donde se detalle de manera precisa, clara y transparente, a manera de guía divulgativa, los criterios que deben presidir el establecimiento de estas exacciones por parte de los Estados miembros, o incluso de las autoridades regionales y locales. Para ello, considera que sería conveniente que la Comisión presentara con carácter previo al Consejo Medio Ambiente, pero también a los Consejos ECOFIN y Mercado Único, una Resolución en la materia que diera soporte jurídico a esta iniciativa.

⁽¹⁾ Por lo que concierne a la conveniencia de que la política medioambiental se apoye en mayor medida que en la actualidad en instrumentos basados en el mercado, incluidos los fiscales, véanse por ejemplo el dictamen del CES sobre la Comunicación de la Comisión sobre «Crecimiento económico y medio ambiente» (DO C 155 de 21. 6. 1995) así como el dictamen sobre la revisión del V Programa de acción en materia de medio ambiente (DO C 212 de 22. 7. 1996).

⁽²⁾ Véanse sobre todo los dictámenes sobre los aspectos económicos, financieros e industriales del Libro blanco — DO C 295 de 22. 10. 1994.

2.9. Dicha Comunicación complementaria serviría para disipar la sensación de reacción «a posteriori» que parece deducirse de la presente Comunicación. En otras palabras, daría respuesta a la preocupación del Comité acerca de la actitud a adoptar por la Comisión frente al desarrollo de estas exacciones en los Estados miembros, antes de elaborar iniciativas de carácter general. El Comité tiene fundadas preocupaciones de que la ausencia de orientaciones claras y precisas por parte de la Comisión dé lugar a un desarrollo incontrolado de estas exacciones medioambientales —con diferencias importantes de concepción y aplicación no sólo por parte de los Estados miembros, sino también de sus autoridades regionales y locales—, cuyo control por la Comisión se haga difícil y ponga en peligro el mercado único.

2.10. De ahí la urgencia de la Resolución del Consejo en la materia y del establecimiento de criterios indicativos, claros, concretos y transparentes, que sirvan de referencia precisa a los Estados miembros y al resto de las autoridades públicas de los mismos.

2.11. El Comité es consciente de la regla de unanimidad prevista en el artículo 130 S (2) del Tratado. Por otra parte, reconoce que una gran parte de estas exacciones, por su propia naturaleza, tienen que ser definidas a nivel nacional o local, en aplicación del principio de subsidiariedad. Sin embargo, no por ello quiere dejar de solicitar a la Comisión que en su calidad de guardiana de los Tratados haga todos los esfuerzos para evitar un desarrollo desordenado y potencialmente insolidario de estas exacciones, que ponga en peligro las bases de unidad de mercado y solidaridad que constituyen elementos centrales de la Unión Europea.

2.12. A este fin la anima a llevar a cabo, en el plazo más breve posible, la evaluación de las implicaciones económicas y ambientales de estos instrumentos, y a poner en práctica las conclusiones de política general que pueden deducirse de la misma, tal y como se recoge en el punto 54 del propio documento de la Comisión. Ello, en opinión del Comité, debería traducirse en atribuir a la Comisión la función de fomentar una acción basada en una aplicación más extensa de los instrumentos sumamente prometedores que representan las exacciones medioambientales.

Bruselas, el 1 de octubre 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 establece un marco comunitario de actuación en el ámbito de la política de aguas»⁽¹⁾

(97/C 355/16)

El 6 de mayo de 1997, de conformidad con el artículo 130 S del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea, el Consejo decidió consultar al Comité Económico y Social sobre la comunicación mencionada.

La Sección de Medio Ambiente, Sanidad y Consumo, encargada de preparar los trabajos en este asunto, aprobó su dictamen el 15 de julio de 1997 (Ponente: Sra. Sánchez Miguel).

En su 348º Pleno (sesión del 1 de octubre de 1997), el Comité Económico y Social ha aprobado por unanimidad el presente Dictamen.

1. Introducción

1.1. La Comisión ha publicado la propuesta de Directiva por la que se establece un «Marco Comunitario de Actuación en el Ámbito de la Política de Aguas»⁽²⁾. El Comité Económico y Social ya se pronunció en su momento sobre la Comunicación⁽³⁾ que ha servido como documento de reflexión, no sólo para los organismos comunitarios, sino también para los representantes de los intereses económicos y sociales que, dentro de la UE, se relacionan con el agua.

1.2. El resultado de este debate es la propuesta de Directiva de la Comisión al Consejo que, con categoría de Directiva Marco, mejora la legislación anterior clarificando las normas aplicables mediante derogación total o parcial de aquellas directivas que con la práctica han quedado obsoletas.

1.2.1. No obstante esta derogación, se mantienen los conceptos hoy en día vigentes, los cuales se incorporan a las normas propuestas. De esta forma se atiende la petición que hizo el CES⁽⁴⁾, ya que supone conservar el acervo comunitario que ha servido para crear la política de aguas de la UE.

1.3. Es preciso resaltar que la técnica de armonización, mediante Directiva Marco, tiene una base práctica derivada de la aplicación de la legislación existente y de su constatación, tanto por los organismos encargados de la política de aguas como por todos los interesados. Esto ha permitido la redacción de normas que corrigen y mejoran la desigual transposición que se ha hecho, en muchos casos, de las directivas comunitarias como resultado de las diferentes condiciones, tanto climáticas y económicas como de actuación humana sobre el medio acuático, existente en la UE.

1.4. Se incorporan algunas novedades en relación con la Comunicación, aunque no todas son debidas a las

consultas efectuadas a los organismos comunitarios, a pesar de que el proceso debe ser público y transparente.

1.4.1. Uno de los elementos incorporados es la exigencia de informar a la Comisión del cumplimiento de los planes hidrológicos a través de informes obligatorios realizados por las autoridades administrativas, generando, a partir de esta nueva situación, una mayor transparencia en la aplicación de la política de aguas.

1.4.2. Este mejor conocimiento del funcionamiento de los planes hidrológicos permitirá, por un lado, el control y vigilancia de su cumplimiento, así como la posibilidad de intervención sobre los mismos cuando así lo requieran las autoridades de los Estados miembros o la propia Comisión.

1.4.3. La propuesta incluye también conceptos técnicos más avanzados, especialmente a través de un enfoque combinado de la lucha contra la contaminación. Así, la adopción de normas de calidad ambiental, definidas en la Directiva 96/61/CE relativa a la «Prevención y Control Integrados de la Contaminación»⁽⁵⁾, toma una mayor relevancia, aunque la Directiva Marco no hace una referencia directa al modo y la metodología de fijación de las mismas (ver punto 3.7).

1.5. En lo que se refiere a las estrategias de lucha contra la contaminación, el Comité está al corriente de que la Comisión está estudiando la posibilidad de modificar su propuesta con el fin de incluir en la Directiva Marco una versión simplificada y actualizada de los actuales controles del vertido de contaminantes en el agua, por parte de pequeñas instalaciones, previstos por la Directiva 76/464/CEE⁽⁶⁾. Esta modificación, por la que se vería modificado el artículo 21 del proyecto de Directiva Marco, sustituiría a las disposiciones sobre sustancias peligrosas de la Directiva 76/464/CEE; como

⁽¹⁾ DO C 184 de 17. 6. 1997, p. 20.

⁽²⁾ Doc. COM(97) 49 final.

⁽³⁾ Doc. COM(96) 59 final, Comunicación sobre la «Política de Aguas de la Comunidad Europea»; Dictamen CES: DO C 30 de 30. 1. 1997.

⁽⁴⁾ Cf. punto 7.2 del Dictamen sobre la Comunicación, DO C 30 de 30. 1. 1997.

⁽⁵⁾ DO L 257 de 10. 10. 1996 — Dictamen CES DO C 195 de 18. 7. 1994.

⁽⁶⁾ Directiva relativa a la contaminación causada por determinadas sustancias peligrosas vertidas en el medio acuático de la Comunidad (DO L 129 de 18. 8. 1976). La industria pesada ya está sometida al control de la Directiva IPPC.

consecuencia de ello, esta Directiva pasaría a formar parte de la lista de disposiciones abrogadas incluida en el artículo 26 que se propone.

1.5.1. El Comité considera que dicha modificación constituiría un avance positivo, sobre todo en lo que se refiere al establecimiento de normas de calidad ambiental, y expresa su deseo de examinar en un futuro próximo el texto oficial de la correspondiente propuesta modificada.

2. Observaciones generales

2.1. La Comisión presenta la propuesta de Directiva por la que se establece un «Marco Comunitario de Actuación en el Ámbito de la Política de Aguas» en base al Artículo 130 S (1) del Tratado, a fin de mantener y mejorar el medio ambiente acuático de la UE, siendo su objetivo mínimo el buen estado de las aguas de superficie, las subterráneas y las de los espacios protegidos. Con este fin, se propone la creación de estructuras y procedimientos administrativos que permitan la gestión y protección de las aguas a nivel cualitativo y cuantitativo.

2.2. El CES positivamente el conjunto de la propuesta de Directiva Marco. No obstante considera preciso hacer una serie de observaciones que completarían la efectividad de la política de aguas y que es lo que se pretende, en definitiva, con la mencionada propuesta.

2.3. Los objetivos perseguidos en la Directiva Marco descansan sobre cuatro ejes fundamentales que permiten su consecución; éstos son:

2.3.1. La definición de un marco general dentro del cual los Estados miembros y los organismos comunitarios establecerán los fundamentos de utilización y de protección duradera de las aguas, no sólo de las que corresponden a países de la UE, sino también de las de territorios transfronterizos que se verán afectados por las medidas adoptadas.

2.3.2. La constitución de una red de seguridad que subsane los problemas hoy día no resueltos o aquellos que puedan ocasionarse puntualmente, por ejemplo inundaciones, sequías, etc.

2.3.3. Recogida y análisis de la información que sea necesaria para comprobar el estado medioambiental de las aguas y para proponer políticas viables.

2.3.4. Transparencia en la información recogida mediante su publicación y difusión, a lo que el CES añade la exigencia de que ésta sea pública (como se explica en los puntos 3.9 y siguientes).

2.4. Conviene poner de manifiesto que la mayor parte de la Directiva Marco trata temas relacionados con la calidad de las aguas y que la consideración de los aspectos cuantitativos se hace desde el punto de vista de su integración en la calidad como un elemento determinante del cumplimiento de los criterios establecidos para los objetivos de calidad. Esto queda patente en las definiciones recogidas en el Artículo 2, donde se observa que la mayoría hace referencia a conceptos relacionados con la calidad de las aguas y el resto se refiere a parámetros relacionados con su coste.

2.5. También es preciso destacar la inclusión de los temas relativos al coste del agua, cosa que no hacía la Comunicación. Este tema puede considerarse desde diversos puntos de interés, en primer lugar el de las compañías de aguas que, a primera vista, parece ser el que se ha tenido en cuenta principalmente en la redacción de las normas incorporadas.

2.5.1. Las organizaciones ecológicas y las económico-sociales interesadas en fomentar una nueva cultura del agua, consideran el precio como un instrumento que crea una práctica de ahorro. El CES considera ajustada esta idea siempre que no responda a simples criterios mercantilistas y respete la realidad productiva y social. En este contexto y en su justa medida, el precio actuaría como mecanismo disuasorio del consumo excesivo de agua. Asimismo se puede considerar que en los supuestos de contaminación el precio puede ser un instrumento que coadyuva a las sanciones, sin que en ningún caso suponga gravar los consumos y usos necesarios.

2.5.2. No obstante, conviene hacer ciertas precisiones en relación con las tarifas de las aguas ya que, si en principio pueden ser un instrumento válido de la política de aguas, no han de responder tan sólo a intereses económicos. El CES considera que hay que proponer mecanismos de transferencia financiera que ayuden a que futuros incrementos en el coste del agua se reinviertan en medidas de ahorro (por ejemplo: mejora de cultivos y técnicas de riego) y permitan mantener costes a aquellos más afectados, tales como el sector agrícola, el sector industrial y también los consumidores domésticos.

2.6. Otra novedad que presenta el proyecto de Directiva Marco es que la gestión de los planes hidrológicos se comparte entre diversas autoridades administrativas que, en unos casos, pertenecen a un mismo país y, en otros, a distintos países de la UE. En todo caso dichas autoridades deberán cumplir con carácter obligatorio los objetivos contenidos en el artículo 4.

2.6.1. Con el fin de orientar las posibles formas de cumplir con los objetivos de los planes hidrológicos transnacionales en el caso de que incluyan a países que no pertenecen a la UE, se recomienda a la Comisión que tome la iniciativa de establecer y/o reforzar:

2.6.1.1. Convenios internacionales en el ámbito institucional que recojan tanto objetivos como políticas a desarrollar en un marco superior al comunitario, como puede ser el Convenio de Helsinki sobre «Protección y uso de los cursos de agua transfronterizos y los lagos internacionales»⁽¹⁾.

2.6.1.2. Actuaciones sobre problemas de contaminación más limitados potenciando acuerdos voluntarios

(1) DO L 186 de 5. 8. 1995 — Dictamen CES, DO C 34 de 2. 2. 1994.

con sectores de la producción, órganos institucionales, usuarios etc. de ámbito extracomunitario, pero con la misma orientación que se da en el «V Programa Comunitario de Acción en Materia de Medio Ambiente y Desarrollo Sostenible» (1).

2.7. La mejor información y, especialmente, la centralización de la misma por la Comisión y por la Agencia Europea de Medio Ambiente, parece cumplir una de las solicitudes hechas por el CES en su Dictamen sobre la ya mencionada Comunicación.

2.7.1. No obstante el CES estima necesario que la propuesta clarifique que el acceso a la información corresponde a todos los organismos y personas interesadas en el cumplimiento de los planes hidrológicos. La información ha de ser verdaderamente pública para que los ciudadanos de la UE puedan familiarizarse con la cultura de prevención de contaminación y ahorro de los recursos hídricos, lo que constituiría una extensión no sólo de los objetivos del «V Programa Comunitario de Acción en Materia de Medio Ambiente y Desarrollo Sostenible», sino también de los de la actual revisión del mismo.

2.8. La regulación de sanciones por el incumplimiento de los planes hidrológicos reforzará su aplicación. No obstante, el CES considera un «handicap» que sean las autoridades nacionales las que fijen dichas sanciones, al ser autoridades administrativas las responsables del cumplimiento del plan. Asimismo, el CES estima que el hecho de no fijar unos criterios generales de contenido de las sanciones puede crear un agravio comparativo entre los diversos países.

2.9. Conviene resaltar la importancia de los Anexos, ya que muchos de ellos corresponden a partes de Directivas derogadas. El CES considera más apropiado que la parte conceptual de los mismos se incorpore al articulado de la Directiva Marco, quedando en ellos los aspectos técnicos, para poder así facilitar su modificación según vaya siendo necesario. Si esto no se llevara a cabo, gran parte de los procedimientos de aplicación detallados serían competencia del Comité creado con arreglo al Artículo 25.

2.9.1. Independientemente del resultado del examen del Consejo, el CES considera que deberían establecerse procedimientos adecuados para que las organizaciones de «usuarios» sean consultadas antes de que el Comité creado con arreglo al Artículo 25 apruebe modificaciones de los Anexos.

3. Observaciones particulares

3.1. El CES considera que los artículos que constituyen la base de la propuesta de Directiva Marco responden acertadamente a las recomendaciones hechas en su Dictamen sobre la Comunicación. No obstante, se proponen algunos añadidos y/o sugerencias que mejoran el contenido del articulado en general.

3.2. Artículo 2 (definiciones)

Es preciso reconocer el esfuerzo positivo realizado por la Comisión para sintetizar un conjunto de conceptos que tienen distintos contenidos en los Estados de la UE, con el fin de evitar conflictos de desarrollo de la Directiva en las diferentes legislaciones nacionales.

3.2.1. Se recomienda añadir en las definiciones los siguientes usos del agua:

- uso domestico;
- uso industrial y de generación de energía;
- uso agrícola;
- uso destinado al ocio y al deporte.

3.2.2. El uso agrícola genera unos consumos de agua y un tipo de contaminación (productos fitosanitarios, contaminación difusa, necesidad de modernización de técnicas de riego etc.) diferente del uso industrial, lo que requiere una definición del uso señalado.

3.3. Artículos 3 y 4

Estos Artículos introducen una fórmula que es idónea para el cumplimiento de los objetivos de la propuesta de Directiva Marco.

3.3.1. Los planes de cuenca deben cumplirse en su integridad, al margen de la forma en que las autoridades de cada Estado diseñen los organismos administrativos, y dando una gran autonomía para el modo en que éstos establezcan las estrategias de colaboración necesarias para el cumplimiento obligado de los requisitos y objetivos propuestos en los planes de cuenca.

3.3.2. No obstante y aceptando la necesidad de que existan excepciones, éstas deben ser las mínimas posibles, y estar perfectamente delimitadas, así como comunicarse a la Comisión. En este sentido, introducir en la Directiva Marco conceptos de difícil y peligrosa interpretación como el de «coste prohibitivo» en el Artículo 4(4)(i), no ayudan al buen desarrollo de la misma, por lo que el CES solicita que dicha referencia sea eliminada. No obstante se podría hacer referencia a la relación «coste-beneficio» y a la necesidad de que ésta incluya los beneficios sociales y ambientales.

(1) Original — DO C 138 de 17. 5. 1993 — Dictamen CES DO C 287 de 4. 11. 1992. Revisión — DO C 140 de 11. 5. 1996 — Dictamen CES DO C 212 de 22. 7. 1996.

3.4. Artículo 6

Hay que considerar la necesidad de que tanto las obras hidráulicas destinadas a la regulación y distribución de recursos, como las actividades económicas que utilicen y afecten masas de agua, requieran obligatoriamente estudios de impacto ambiental en línea con las Directivas que así lo exigen, ampliándolas, cuando sea preciso, por requerimientos de protección ambiental.

3.5. Artículo 8

Este artículo requiere la realización, por cuenca fluvial, de un inventario de todas las masas de agua susceptibles de ser utilizadas para la captación de agua destinada al consumo humano en la actualidad o en un futuro, y el establecimiento de normas de calidad ambiental para que, tras su tratamiento, dichas aguas cumplan los requisitos de la Directiva 80/778/CEE⁽¹⁾.

3.5.1. Esta medida debe ser apoyada y complementada con:

- la obligación de realizar una revisión periódica (anual) del estado de dicha masa de agua;
- el acceso público al inventario.

3.6. Artículo 12

Este artículo trata de la tarificación, que es un tema particularmente complejo y delicado, ya que afecta a las condiciones de vida de la totalidad de la ciudadanía. Por ello, es preciso actuar con gran prudencia y evaluar la necesidad de una revisión de los precios del agua con criterios de protección ambiental.

3.6.1. Teniendo en cuenta que, en base al principio de la subsidiariedad, los Estados miembros son los competentes para establecer los sistemas de tarificación para los distintos usos del agua, la Comisión deberá determinar con total claridad cuáles son los contenidos de dichos sistemas.

3.6.2. La actual redacción del Artículo 12(1) deja indeterminados conceptos sustantivos como son:

- quién recupera el coste (las empresas, las administraciones ...);
- quién determina el precio;
- en las zonas protegidas, cómo repercutirán los costes en los propietarios de bienes raíces por las obligaciones de gestión;
- qué sucede en aquellos casos en que existe un libre mercado para el agua;

⁽¹⁾ Directiva relativa a la calidad de las aguas destinadas al consumo humano. Original — DO L 229 de 30. 8. 1980. Propuesta de revisión — DO C 131 de 30. 5. 1995 — Dictamen CES DO C 82 de 19. 3. 1996.

- sobre quién repercuten los costes totales de la cuenca hidrológica (todos los consumidores o sólo los beneficiarios de un servicio).

3.6.3. La diversidad de climas, condiciones geográficas y mercantiles, modelos de desarrollo territorial etc., requiere que se haga un esfuerzo para definir los criterios de excepcionalidad en el cumplimiento de los imperativos de la Directiva, teniendo siempre presente que la tarificación de los recursos hídricos debe respetar el acceso de todos los ciudadanos al abastecimiento necesario para satisfacer sus necesidades, y que los costes ambientales deben recaer, fundamentalmente, en los responsables del consumo excesivo y de la contaminación de los mismos.

3.6.4. El CES estima que, para eliminar las incertidumbres existentes, deben habilitarse todos los mecanismos consultivos necesarios para desarrollar las posteriores especificaciones técnicas de la tarificación.

3.7. Artículos 13 y 21 (estrategias de la Comisión para combatir la contaminación de las aguas)

El CES se complace en observar —en línea con la petición específica hecha en el Dictamen sobre la Comunicación⁽²⁾— que «con respecto a las medidas básicas relativas a la emisión de contaminantes», la Comisión propone aplicar «un enfoque combinado, utilizando un control de la contaminación en la fuente mediante la fijación de valores límite de emisión y normas de calidad ambiental».

3.7.1. No obstante, y para que dicho enfoque sea verdaderamente eficiente a la hora de combatir la contaminación de las aguas, la Directiva Marco debe ofrecer una metodología uniforme a seguir para la fijación de las normas de calidad ambiental, tanto a nivel comunitario —en caso de que sean necesarias— como a nivel de Estado miembro o de países que forman parte de cuencas fluviales comunitarias y no pertenecen a la UE.

3.8. Artículo 16

Dada la importancia que tienen los planes de cuenca para la gestión adecuada de los recursos hídricos, el CES considera conveniente que gran parte de los Anexos V, VII y VIII sean incorporados al texto normativo, para armonizar el cumplimiento de las recomendaciones y especificaciones técnicas en todos los países de la UE. Así se evitaría la discrecionalidad que generalmente acompaña a la transposición de los Anexos, dando al artículo 16 la relevancia que tiene en el marco general de los objetivos de la Directiva Marco.

⁽²⁾ Cf. punto 6.2 del Dictamen sobre la Comunicación, DO C 30 de 30. 1. 1997.

3.8.1. Sería aconsejable que los planes de gestión no supusieran un incremento de los costes administrativos que repercutiera desfavorablemente en el precio final del agua.

3.9. Artículo 20

Este artículo obliga a la transparencia y al intercambio de la información obtenida en la aplicación de la Directiva Marco entre los Estados miembros y la Comisión y la Agencia Europea de Medio Ambiente. El CES considera que el volumen de la información requerida es satisfactorio, pero que deben cumplirse además los derechos de la ciudadanía consagrados en la Directiva 90/313/CEE ⁽¹⁾ sobre el acceso a la información en materia de medio ambiente.

3.9.1. Para facilitar este acceso, las autoridades competentes y los organismos administrativos responsables deberían establecer un registro público que centralizase el conjunto de informaciones en cada Estado, el cual debería ser actualizado periódicamente. En todo caso la entrega de información deberá realizarse al mínimo coste.

⁽¹⁾ DO L 158 de 23. 6. 1990 — Dictamen CES DO C 139 de 5. 6. 1989.

3.10. El CES considera insuficiente el tratamiento que la propuesta de Directiva Marco da a la participación ciudadana y social en la gestión de los recursos hídricos. Para mejor materializar esta participación, el CES estima necesario el desarrollo de un nuevo artículo que haga referencia a:

3.10.1. La necesidad y obligatoriedad de que se creen órganos consultivos de las autoridades competentes con participación de los consumidores, organizaciones socioeconómicas, agrícolas y medioambientales, así como expertos y administraciones afectadas, que examinen, entre otros asuntos, la definición de los planes de cuenca y el control de su cumplimiento —apoyando a la Comisión—, y que desarrollen acciones complementarias de información y concienciación social.

3.10.2. El establecimiento de registros públicos obligatorios a nivel de cuenca, en materia de control de calidad de aguas, de vertidos, de concesiones, y de cuantos datos sean significativos para el cumplimiento de las normas contenidas en los artículos de la Directiva Marco.

3.11. El CES considera que también sería preciso incluir en el Anexo VI:

- en la parte A: una referencia a la Directiva 90/313/CEE sobre el acceso a la información;
- en la parte B: «(iii) instrumentos de participación ciudadana».

Bruselas, el 1 de octubre de 1997.

*El Presidente
del Comité Económico y Social*

Tom JENKINS