

Diario Oficial

de las Comunidades Europeas

ISSN 0257-7763

C 95

41º año

30 de marzo de 1998

Edición
en lengua española

Comunicaciones e informaciones

<u>Número de información</u>	<u>Sumario</u>	<u>Página</u>
	I <i>Comunicaciones</i>	
	
	II <i>Actos jurídicos preparatorios</i>	
	Comité Económico y Social	
	Sesión de enero de 1998	
98/C 95/01	Dictamen del Comité Económico y Social sobre la «Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo relativa a la aproximación de las disposiciones legislativas, reglamentarias y administrativas sobre la aplicación de buenas prácticas clínicas en la realización de ensayos clínicos de medicamentos de uso humano»	1
98/C 95/02	Dictamen del Comité Económico y Social sobre la «Propuesta de Reglamento (CE) del Consejo, por el que se modifica el Reglamento (CE) nº 1210/90 del Consejo, de 7 de mayo de 1990, por el que se crea la Agencia Europea de Medio Ambiente y la red europea de información y de observación sobre el medio ambiente»	4
98/C 95/03	Dictamen del Comité Económico y Social sobre la «Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo — La Unión Europea y el espacio: fomento de las aplicaciones, los mercados y la competitividad industrial»	6
98/C 95/04	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 — La industria aeroespacial europea ante el desafío global»	11



Precio: 25 ecus

(continúa al dorso)

<u>Número de información</u>	Sumario (<i>continuación</i>)	Página
98/C 95/05	Dictamen del Comité Económico y Social sobre la «Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Instituto Monetario Europeo y al Comité Económico y Social — Impulsando la confianza de los clientes en los medios electrónicos de pago en el mercado único»	15
98/C 95/06	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 — Superpistas ferroviarias transeuropeas de transporte de mercancías»	21
98/C 95/07	Dictamen del Comité Económico y Social sobre la «Propuesta de Reglamento (CE) del Consejo por el que se modifica el Reglamento (CEE) n° 2299/89 del Consejo relativo a un código de conducta para los sistemas informatizados de reserva (SIR)»	27
98/C 95/08	Dictamen del Comité Económico y Social sobre la «Propuesta de Reglamento (CE) del Consejo relativo al reconocimiento en circulación intracomunitaria del signo distintivo del Estado miembro de matriculación de los vehículos de motor y sus remolques»	32
98/C 95/09	Dictamen del Comité Económico y Social sobre el «Proyecto de Reglamento (CE) del Consejo sobre la relación estadística de los transportes de mercancías por carretera»	33
98/C 95/10	Dictamen del Comité Económico y Social sobre «La influencia de la intermediación —de la producción al consumo— en la formación de los precios de los productos alimenticios»	36
98/C 95/11	Dictamen del Comité Económico y Social sobre la «Propuesta de Reglamento del Consejo (CE, Euratom) por el que se modifica el Reglamento (CE, Euratom) n° 58/97 relativo a las estadísticas estructurales de las empresas»	43
98/C 95/12	Dictamen del Comité Económico y Social sobre la «Comunicación de la Comisión — Fomento del aprendizaje en Europa»	45
98/C 95/13	Dictamen del Comité Económico y Social sobre la «Propuesta de Reglamento (CE) del Consejo sobre la financiación de la política agrícola común (versión codificada)»	51
98/C 95/14	Dictamen del Comité Económico y Social sobre «La sociedad de la información y el desarrollo: el papel de la Unión Europea — Comunicación de la Comisión al Consejo, Parlamento Europeo, Comité Económico y Social y Comité de las Regiones»	52
98/C 95/15	Dictamen del Comité Económico y Social sobre: — la «Propuesta de Reglamento (CE) del Consejo por el que se modifica el Reglamento (CEE) n° 3975/87 por el que se establecen las normas de desarrollo de las reglas de competencia para empresas del sector del transporte aéreo», y — la «Propuesta de Reglamento (CE) del Consejo relativo a la aplicación del apartado 3 del artículo 85 del Tratado a determinadas categorías de acuerdos y prácticas concertadas en el sector de los transportes aéreos entre la Comunidad y los países terceros»	59
98/C 95/16	Dictamen del Comité Económico y Social sobre la «Comunicación de la Comisión — Evaluación de la aplicación del Libro Blanco “Enseñar y aprender: hacia la sociedad del conocimiento”»	62

<u>Número de información</u>	Sumario (<i>continuación</i>)	Página
98/C 95/17	Dictamen del Comité Económico y Social sobre la «Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo, por la que se modifica la Directiva 85/374/CEE del Consejo, de 25 de julio de 1985, relativa a la aproximación de las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas de los Estados miembros en materia de responsabilidad por los daños causados por productos defectuosos»	69
98/C 95/18	Dictamen del Comité Económico y Social sobre «Los consumidores en el mercado de los seguros»	72
98/C 95/19	Dictamen del Comité Económico y Social sobre la «Comunicación de la Comisión: Hacia una política urbana para la Unión Europea»	89
98/C 95/20	Dictamen del Comité Económico y Social sobre la «Comunicación de la Comisión sobre “El fomento del papel de las asociaciones y fundaciones en Europa”»	99

II

(Actos jurídicos preparatorios)

COMITÉ ECONÓMICO Y SOCIAL

Dictamen del Comité Económico y Social sobre la «Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo relativa a la aproximación de las disposiciones legislativas, reglamentarias y administrativas sobre la aplicación de buenas prácticas clínicas en la realización de ensayos clínicos de medicamentos de uso humano»⁽¹⁾

(98/C 95/01)

El 4 de diciembre de 1997, de conformidad con el artículo 100 A del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea, el Consejo decidió consultar al Comité Económico y Social sobre la propuesta mencionada.

La Sección de Medio Ambiente, Sanidad y Consumo, encargada de preparar los trabajos en este asunto, aprobó su dictamen el 6 de enero de 1998 (ponente: Sr. Colombo).

En su 351º Pleno (sesión del 28 de enero de 1998), el Comité Económico y Social ha aprobado por 82 votos a favor, 4 en contra y 1 abstención el presente Dictamen.

1. Introducción

1.1. La propuesta de Directiva de que se trata, basada en el artículo 100 A, tiene por objeto aproximar los principios y directrices vigentes sobre ensayos clínicos de los medicamentos de uso humano, con el fin de reforzar las prácticas actuales y aproximar los procedimientos de realización de ensayos con seres humanos mediante la aplicación coherente de las directrices de la Conferencia Internacional de Armonización⁽²⁾.

1.2. Las normas en la materia se codificaron en 1990 en las Directrices de buenas prácticas clínicas (BPC) de la Unión Europea y mediante una armonización posterior a nivel internacional, puesta en marcha en enero de 1997 en el marco de la Conferencia Internacional de Armonización.

1.3. La industria farmacéutica aplica las normas sobre buenas prácticas clínicas (BPC) para realizar ensayos clínicos con el fin de obtener la autorización de comercialización para una especialidad farmacéutica o de confirmar la actividad terapéutica.

1.4. Las directrices de BPC codificadas poseen en la actualidad un valor puramente de referencia y no se aplican de manera homogénea en los distintos Estados miembros, que siguen siendo competentes para legislar en la materia.

1.5. Esta situación de hecho supone con frecuencia retrasos importantes en la ejecución de los programas de ensayos clínicos debido tanto a la lentitud burocrática derivada de los distintos trámites como a la existencia en los distintos Estados miembros de normas y prácticas diferenciadas.

1.6. Asimismo, los ensayos clínicos «multicéntricos» hacen cada vez más necesario un procedimiento homogéneo que permita obtener un número preciso de casos suficientes para la validación estadística de los datos recogidos.

1.7. Estas son las razones principales por las que resulta conveniente transformar los principios y directrices comunitarios en una norma legislativa comunitaria de carácter vinculante, ante una actividad que, hoy día, requiere la participación de un considerable número de centros de investigación que suelen estar situados en distintos Estados miembros. Este procedimiento adquirirá aún mayor importancia a partir del 1 de enero

⁽¹⁾ DO C 306 de 8.10.1997, p. 9.

⁽²⁾ Conferencia internacional sobre armonización de los requisitos técnicos para el registro de medicamentos de uso humano.

de 1998, cuando los procedimientos nacionales sean sustituidos por el procedimiento descentralizado para la gran mayoría de autorizaciones de comercialización.

1.8. Los principales objetivos de la propuesta analizada son los siguientes:

- protección de los sujetos del ensayo, tomando como base la versión revisada de la Declaración de Helsinki y como referencia el Convenio del Consejo de Europa para la protección de los derechos humanos y la dignidad de los seres humanos⁽¹⁾;
- máxima seguridad durante todo el procedimiento, incluyendo la instauración de medidas de vigilancia mediante inspecciones;
- un papel más riguroso de los comités éticos, estableciendo una adecuada distinción entre el comité ético encargado de emitir un dictamen único sobre la autorización del ensayo clínico y los comités éticos responsables de la realización de los ensayos en cada centro;
- simplificación de los procedimientos administrativos necesarios para iniciar un ensayo, que deberá estar siempre sujeto al dictamen del comité ético y notificarse a la autoridad competente del territorio nacional, que dispone de treinta días para comunicar al promotor los motivos razonados de un eventual rechazo;
- intercambio de información más preciso entre los distintos Estados miembros donde se realiza un mismo ensayo.

2. Observaciones generales

2.1. El CES, en el dictamen de iniciativa sobre la «Libre circulación de medicamentos en la UE — Eliminación de barreras existentes»⁽²⁾ destacó la importancia de un sector farmacéutico que extrae su fuerza de la existencia en Europa de una industria competitiva y muy innovadora.

2.1.1. En este dictamen, el Comité afirmó que la disponibilidad de medicamentos innovadores, seguros y eficaces constituye una aportación considerable a la defensa de la salud pública y al incremento de la esperanza media de vida.

2.1.2. El ensayo clínico con seres humanos es un factor esencial de la evaluación de la eficacia y seguridad de una innovación farmacéutica, que debe hacerse de acuerdo con principios científicos y éticos, evitando al mismo tiempo estudios inútiles y costosos, puramente repetitivos.

2.2. El Comité, al evaluar la propuesta, recomienda alcanzar un equilibrio:

entre

- la necesidad de simplificar los trámites burocráticos;
 - el respeto de los plazos fijados para la realización del ensayo clínico;
- y
- las máximas garantías para los individuos que participan en un ensayo;
 - una coordinación de los resultados que permita una evaluación rigurosa de la eficacia y seguridad de todo nuevo medicamento.

2.3. El CES destaca el salto cualitativo que supone la propuesta al afirmarse (apartado 3 del artículo 1) que «los principios y directrices de buenas prácticas clínicas se adoptarán en forma de directiva», lo que les confiere un valor vinculante en todos los Estados miembros de la Unión Europea. Con ello se conseguirá una aproximación de las disposiciones nacionales adoptadas recientemente en distintos Estados miembros que, sin armonización, tenderían a dejar intactas las divergencias actuales.

2.4. El CES respalda la aproximación de las legislaciones siempre que su aplicación práctica no cree obstáculos adicionales de carácter burocrático y administrativo, sino que constituya un instrumento para que la investigación farmacéutica europea alcance un elevado nivel cualitativo. La Unión Europea debe seguir siendo un imán para la experimentación y la innovación, con el fin de garantizar una mayor defensa de la salud.

2.5. Para lograr la aplicación coherente de los principios y directrices sobre ensayos clínicos, las disposiciones de la Directiva deberían aplicarse asimismo a las investigaciones independientes sobre nuevos medicamentos desarrolladas fuera del ámbito industrial (en universidades, hospitales y centros de investigación).

2.6. El Comité comprende y comparte la cautela con la que la Comisión quiere alcanzar el objetivo de un procedimiento único para iniciar los ensayos clínicos, válido en toda la Unión Europea. Asimismo, toma nota de lo expuesto en el punto 5 de la exposición de motivos de la propuesta respecto de la insuficiente experiencia de colaboración entre los Estados miembros y la dificultad de presentar una única solicitud a la Agencia Europea de Evaluación de Medicamentos, todavía con pocos medios para tal fin.

2.7. No obstante, el CES considera que deben fomentarse formas de colaboración para alcanzar de forma gradual un procedimiento europeo único, utilizando la competencia científica y los conocimientos técnicos de la Agencia, sobre todo por lo que se refiere a los

⁽¹⁾ Consejo de Europa, European Treaty Series n° 164, Oviedo, 4 de abril de 1997.

⁽²⁾ DO C 97 de 1.4.1996.

productos médicos genéricos y a la terapia génica y celular. Por ejemplo, se podrían estudiar las siguientes posibilidades:

- en el futuro, la Agencia Europea de Evaluación de Medicamentos podría autorizar el ensayo de los medicamentos sujetos al procedimiento centralizado para su registro;
- el Comité de especialidades farmacéuticas podría ser el organismo técnico encargado de dirimir desacuerdos o divergencias de interpretación entre los Estados miembros.

2.8. Con el fin de fortalecer la colaboración, es esencial disponer de una base de datos europea dentro de EudraNet (red electrónica para conectar a las autoridades competentes de los Estados miembros, la Agencia Europea de Evaluación de Medicamentos y la Comisión) que coordine la información y su transmisión a todos los Estados miembros en los que se realice un ensayo internacional multicéntrico a través de una clave de acceso que garantice el máximo nivel de confidencialidad y de defensa de la protección industrial.

2.9. Los factores esenciales para disponer de un marco normativo simplificado y unívoco, que permita la realización simultánea de ensayos en distintos países, son, por una parte, el respeto de los plazos previstos para la aprobación de los comités éticos y para la aprobación de eventuales solicitudes de modificación por parte de las autoridades públicas competentes, que disponen de un período de treinta días para comunicar al promotor su dictamen, y, por otra, la protección absoluta de los pacientes que se someten al ensayo, a los que debe garantizarse la mejor relación riesgos-beneficios posible.

2.10. El establecimiento de un marco jurídico armonizado a escala comunitaria conforme con los documentos de la Conferencia Internacional de Armonización, las buenas prácticas clínicas (BPC), las normas sobre farmacovigilancia y las buenas prácticas de fabricación permitirán garantizar la plena coherencia de los estudios realizados en la Unión Europea, favoreciendo la comparación y comparación de los datos obtenidos.

2.11. A este respecto, la Comisión debe obtener mayores garantías sobre la participación de terceros países en los ensayos multicéntricos. Debería solicitarse al promotor que garantice que los terceros países que participan en los ensayos conocen las directrices comunitarias de forma que puedan aplicarlas de manera coherente.

3. Observaciones específicas

3.1. El Comité observa en distintos artículos de la propuesta de Directiva términos incorrectos o de uso

infrecuente, por lo que pide a la Comisión que adapte la terminología a la que utiliza la propia Conferencia Internacional de Armonización, que se ha convertido ya en una referencia para los ámbitos científicos internacionales y en cuya elaboración participó de forma activa la Comisión. En concreto, pide que se verifique la traducción en las distintas lenguas de las palabras «non-interventional clinical trials», que pueden dar lugar a equívocos.

3.2. Artículo 2

3.2.1. En la definición de «reacción adversa grave o acontecimiento adverso grave» es aconsejable hacer referencia a la norma de la Conferencia Internacional de Armonización relativa a la conveniencia de solicitar un dictamen médico sobre otros riesgos posibles.

3.2.2. Sería aconsejable incluir la definición de «coordinador de la investigación» como responsable de los centros que participan en un ensayo multicéntrico.

3.3. Artículo 4

3.3.1. De la redacción actual del texto no se deduce claramente el carácter obligatorio del dictamen del comité ético, lo que constituye un debilitamiento de la seguridad de los sujetos del ensayo. En consecuencia, deberá añadirse el término «obligatoriamente» en el apartado 2.

3.4. Artículo 7

3.4.1. Este artículo es el núcleo central de la propuesta. El respeto de las BPC, la obligatoriedad del dictamen favorable del comité ético y la capacidad de los Estados miembros de intervenir constituyen, a juicio del CES, una garantía suficiente para las personas que participan en un ensayo y permite un procedimiento unívoco en todos los Estados miembros.

3.4.2. Podría aceptarse una excepción especial a este procedimiento para los productos de terapia génica y celular, dada la sensibilidad de estos sectores. Habida cuenta de que es obligatorio un registro centralizado para estos productos, la Comisión podría ya considerar necesario un dictamen, previo al inicio del ensayo, de la Agencia Europea de Evaluación de Medicamentos, responsable del procedimiento centralizado de autorización de productos de alta tecnología.

3.4.3. Para evitar duplicaciones burocráticas, debe quedar claro que los datos científicos que han de presentarse al Estado miembro y al comité ético son los mismos.

3.5. *Artículo 8*

3.5.1. Sería conveniente prever de forma expresa el riguroso respeto de la confidencialidad de los datos y la más estricta discreción respecto a las investigaciones en curso.

3.6. *Artículo 9*

3.6.1. En caso de suspensión o prohibición de un ensayo, hay que prever la obligación de informar al promotor, además de a la Comisión y a los Estados miembros, antes de adoptar cualquier decisión.

3.7. *Artículo 10*

3.7.1. En el caso de los medicamentos en investigación, parece adecuado adoptar la normativa de las buenas prácticas de fabricación de acuerdo con lo dispuesto en la Directiva 91/356/CEE ⁽¹⁾.

3.8. *Artículo 13*

3.8.1. Se recomienda adecuar el contenido al texto de la Conferencia Internacional de Armonización por lo que se refiere al procedimiento y a las definiciones.

⁽¹⁾ DO L 193 de 17.7.1991.

Bruselas, el 28 de enero de 1998.

*El Presidente
del Comité Económico y Social*

Tom JENKINS

Dictamen del Comité Económico y Social sobre la «Propuesta de Reglamento (CE) del Consejo, por el que se modifica el Reglamento (CE) n° 1210/90 del Consejo, de 7 de mayo de 1990, por el que se crea la Agencia Europea de Medio Ambiente y la red europea de información y de observación sobre el medio ambiente»

(98/C 95/02)

El 18 de noviembre 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 6 de enero de 1998 (ponente único: Sra. Sánchez Miguel).

En su 351º Pleno (sesión del 28 de enero de 1998), el Comité Económico y Social ha aprobado por 109 votos a favor y 3 abstenciones el presente Dictamen.

1. **Introducción**

1.1. Dentro del principio de transparencia en el funcionamiento presupuestario de los organismos de la UE, la Comisión presenta la modificación de nueve reglamentos referentes a los llamados organismos de segunda generación, que en su creación fueron objeto de una reglamentación presupuestaria distinta a la que en ese momento regía para los organismos de primera generación.

1.2. Los organismos de primera generación ⁽¹⁾ tienen un sistema de aprobación y gestión presupuestaria que

se basa en la aprobación por el Parlamento, después de consultar al Consejo, de la gestión del Consejo de Administración; mientras que en los de segunda generación ⁽²⁾ es el Consejo de Administración el que aprueba la gestión del Director Ejecutivo al ser éste el responsable de la ejecución del presupuesto.

1.3. Después del examen del funcionamiento de estos organismos de segunda generación, una vez consolidados

⁽¹⁾ Organismos establecidos en 1975: el CEDEFOP (Tesalónica) y la Fundación Europea para la Mejora de las Condiciones de Vida y de Trabajo (Dublín).

⁽²⁾ Agencia Europea de Medio Ambiente, Fundación Europea para la Formación, Observatorio Europeo de la Droga y las Toxicomanías, Agencia Europea para la Seguridad y la Salud en el Trabajo, Centro de Traducción de los Órganos de la Unión Europea, Oficina de Armonización del Mercado Interior, Agencia Europea de Evaluación de Medicamentos, Oficina Comunitaria de Variedades Vegetales, Observatorio Europeo del Racismo y la Xenofobia.

en sus funciones, la Comisión ha llegado a la conclusión de que deberían modificarse sus Reglamentos en lo referente al procedimiento de aprobación y control de su gestión presupuestaria.

2. Observaciones generales

2.1. La Comisión manifiesta que ha sido el Parlamento el que ha solicitado un mayor control presupuestario de los organismos de segunda generación; no obstante no se especifica la razón de dicha propuesta, por lo que se puede entender que es una medida armonizadora de ambos sistemas, orientada a que sea el Parlamento el que tenga las competencias de la aprobación de la gestión.

2.2. Las modificaciones propuestas hacen referencia a:

2.2.1. La facultad de aprobar la gestión, que seguirá el procedimiento establecido en el Artículo 206 del Tratado, por el que el Parlamento, tras consultar al Consejo, aprueba la gestión del Consejo de Administración.

2.2.1.1. En este procedimiento se establece una variación para los organismos que se financien total o mayoritariamente con recursos propios⁽¹⁾, en el sentido de que sea el Consejo de Administración el que apruebe la gestión, previa recomendación del Parlamento.

2.2.2. Los recursos propios de los organismos; al constatarse que algunos organismos se financian total o en gran parte con recursos propios, la Comisión plantea su regulación a través de su integración en los recursos propios de la Comunidad.

2.2.2.1. La dificultad se encuentra en que no todos los organismos que tienen recursos propios los obtienen de la misma forma, sino que éstos pueden recibirse por consultas, ventas de publicaciones, tasas, etc.; no

⁽¹⁾ Oficina de Armonización del Mercado Interior, Agencia Europea de Evaluación de Medicamentos, Oficina Comunitaria de Variedades Vegetales.

obstante, como se trata de organismos sin ánimo de lucro, se podrían constituir reservas de dichos recursos, siempre que no superasen ciertas cantidades, y que el Consejo de Administración, con el consentimiento y la aprobación previa del Parlamento, las contabilice como tales.

2.2.3. La intervención presupuestaria, como sistema de control de cuentas; se propone que sea el interventor de la Comisión el que lleve a cabo el control financiero de dichos organismos. De esta forma se observa el principio de independencia y objetividad en las cuentas.

3. Observaciones específicas

3.1. La modificación del Reglamento nº 1210/90 afecta a los apartados 2 y 4 del Artículo 13. El sistema establecido actualmente corresponde al modelo de organismo de segunda generación, en el que el Consejo de Administración aprueba la gestión del Director Ejecutivo, así como el nombramiento del interventor financiero.

3.2. La propuesta establece el sistema único de aprobación por el Parlamento de la gestión del Director por recomendación del Consejo de Administración. El CES considera positiva esta modificación en tanto que se objetiva el control financiero del presupuesto, sin que por ello pierda facultades decisorias el Consejo de Administración.

3.3. En relación con el control presupuestario y del gasto, se modifica el apartado 2 estableciendo que será el interventor de la Comisión el que tenga dicha competencia. Es preciso decir que la Agencia de Medio Ambiente ya lo venía haciendo de forma voluntaria, de tal forma que en la práctica no se producirá ninguna modificación. De esta forma se confirma la voluntad de la Agencia de someter sus cuentas anuales a un control externo.

3.4. En conclusión, el CES considera que cualquier medida que perfeccione el sistema actual y que permita objetivar los controles presupuestarios será positiva para la buena marcha de los organismos comunitarios.

Bruselas, el 28 de enero de 1998.

*El Presidente
del Comité Económico y Social*

Tom JENKINS

Dictamen del Comité Económico y Social sobre la «Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo — La Unión Europea y el espacio: fomento de las aplicaciones, los mercados y la competitividad industrial»

(98/C 95/03)

El 30 de julio 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 7 de enero de 1998 (ponente: Sr. Sepi).

En su 351º Pleno (sesión del 29 de enero 1998), el Comité Económico y Social ha aprobado por 75 votos a favor, 3 votos en contra y 5 abstenciones el presente Dictamen.

1. Introducción

1.1. Desde diciembre de 1996 hasta septiembre de 1997, las instituciones de la UE han elaborado tres documentos de una importancia fundamental para la política europea del sector espacial⁽¹⁾.

1.2. El primero es una comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo⁽²⁾ en la que se hace un extenso análisis de la situación y se define el papel de la Comisión en esta cuestión.

Dicha comunicación concluye con la propuesta de poner a punto planes de trabajo con indicaciones concretas sobre los distintos sectores afectados comercialmente por la actividad espacial.

1.3. El segundo documento de referencia, redactado en marzo de 1997, es precisamente uno de esos planes de trabajo y se ocupa de las relaciones entre la política espacial y la sociedad de la información.

1.4. En septiembre de 1997, el Consejo de Ministros hizo públicas unas conclusiones (tercer documento), en las que se aprobaban las principales líneas de la comunicación de diciembre de 1996 y se encargaba a la Comisión de poner en marcha su actuación política y normativa en las distintas áreas.

2. La comunicación de la Comisión

2.1. La Comisión pone de relieve la creciente importancia del espacio desde el punto de vista científico y

económico en función de las numerosas aplicaciones que de él se derivan y el importante mercado que determina.

2.2. Se constata que, aunque el volumen de gasto en proyectos espaciales es con gran diferencia mucho mayor en los Estados Unidos, Europa ocupa un lugar de vanguardia sobre todo desde el punto de vista del área comercial y de los servicios que representan «más de diez veces el presupuesto total de los lanzadores y de los satélites».

2.3. Con estas premisas, la Comisión define también el campo de intervención de su actuación, que se centra en aprovechar al máximo los esfuerzos tanto en el ámbito nacional como en la Agencia Espacial Europea (ESA), inscribiéndolos en el marco de las políticas comunitarias, como la de I+D, la de recursos humanos, la de formación, la de cooperación exterior, de desarrollo industrial —sobre todo, de las PYME—, y también en el ámbito de los transportes, de las telecomunicaciones y de la utilización inteligente de los recursos sostenibles, etc.

2.4. El contexto en el que debe desarrollarse la acción de la Comisión es el que se deriva de:

- a) el nuevo escenario geopolítico, muy diferente del que en los últimos decenios había llevado al crecimiento del sector por razones esencialmente militares y también de prestigio nacional;
- b) la globalización y la apertura del mercado internacional a nuevos competidores;
- c) el desarrollo tecnológico y el paso a una sociedad mundial de la información.

2.5. En este nuevo contexto el objetivo de la Comisión es crear por medio de los instrumentos que le son propios, un entorno que racionalice las inversiones de apoyo a las estructuras industriales, fomentando la mejora de la industria espacial europea en cuanto a la competitividad y la calidad.

⁽¹⁾ COM(96) 617 final «Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo — La Unión Europea y el espacio: fomento de las aplicaciones, los mercados y la competitividad industrial».

COM(97) 91 final «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».

Conclusiones del Consejo de Ministros sobre «La Unión Europea y el espacio» de 22-23.9.1997 (10746/97 — Prensa 276 — G).

⁽²⁾ COM(96) 617 final.

2.6. Un problema de fundamental importancia es el comportamiento de los Estados, que deberían admitir la necesidad de una concertación permanente a nivel europeo en este nuevo contexto.

2.7. Por su parte, la Comisión tendría la misión de mejorar la coordinación de las políticas europeas de I+D, la cooperación con la ESA y las agencias nacionales y favorecer la expresión de una política unitaria europea en los foros internacionales.

2.8. El documento de la Comisión pasa a continuación revista a los campos de aplicación de la política espacial entre los que se encuentran principalmente: las telecomunicaciones, el control de la movilidad y la observación de la tierra.

2.9. Para todos estos sectores, aunque con diversos énfasis, se proponen cuatro tipos de intervención:

- un régimen armonizado de reglamentación que favorezca la estandarización;
- apoyo a la I+D a fin de reducir los costes no recurrentes;
- un esfuerzo de coordinación en los foros internacionales;
- incentivos para ampliar los mercados hacia otros países.

2.10. Por lo que respecta a los sistemas de lanzamiento de satélites, el objetivo del documento es mantener la posición de Europa en el mercado mundial con una legislación internacional equitativa en un ámbito de competencia abierta y leal en este sector y ampliar la variedad de la oferta.

2.11. En cuanto a la cooperación internacional, es necesario un enfoque coordinado a nivel de la UE para ser interlocutores válidos en relación a los competidores de los países avanzados y para desarrollar una política de cooperación o de prestación de servicios en los países de Europa del Este, en los nuevos estados independientes y en los países en vías de desarrollo.

2.12. Los problemas de financiación de la actividad espacial deberían encontrar en los instrumentos de la Comisión un decidido apoyo tanto estratégico —teniendo en cuenta las políticas de interés primordial para la Comunidad Europea (telecomunicaciones, transportes, movilidad, medio ambiente)— como operativo, incentivando los mecanismos oportunos de garantía financiera por parte del BEI (Banco Europeo de Inversiones) y del Fondo Europeo de Inversiones, teniendo en cuenta los «beneficios» comerciales seguros.

2.13. Existe además un entramado natural de competencias y de intereses entre los diferentes sujetos que actúan en el sector, es decir, los diferentes Estados, sus agencias espaciales, la ESA, las distintas empresas, etc.

La Comisión tiene la intención de establecer foros de concertación y acuerdos de colaboración según el artículo 130 M, en especial con la ESA, al tiempo que lanza la idea de constituir un grupo de interés económico europeo en los diversos campos de aplicación.

3. Observaciones generales

3.1. La Comunicación aparece en un momento de fundamental importancia en la historia de la industria espacial. El momento justo del paso de dicha industria desde sectores fundamentalmente de prestigio en el plano tecnológico y militar al sector civil, más comercial y con una alta difusión de los servicios.

3.2. Es muy importante que la UE asuma el papel de guía desde el principio de esta transición que ya ha comenzado. A partir de ahora, la Comisión y los Estados miembros, actuando conjuntamente, deberán multiplicar sus esfuerzos para mejorar la posición industrial europea.

3.3. El Comité acoge con satisfacción las conclusiones del Consejo de Ministros del 23 de septiembre de 1997, por las que los Estados miembros expresan su voluntad de cooperación y se hacen cargo de las demandas comunitarias de estimular esta cooperación. Se trata, pues, de profundizar y de aplicar concretamente los puntos 2 y 4 de dichas conclusiones.

3.4. El CES subraya con satisfacción estas conclusiones, pero hace notar que el análisis de la Comisión requeriría plazos e instrumentos de intervención mucho más creíbles que los planteados. Se trata sobre todo de intervenir no sólo por medio de las políticas de I+D, sino de promover en Europa una política industrial y comercial creíble de este sector y de los sectores tributarios. Los gobiernos deberían comprometerse en este sentido para llegar a una identidad común más avanzada en política internacional.

3.5. Es necesario constatar que hasta ahora la demanda —con la excepción de algunos sectores en los que se acrecienta la presencia de compradores privados— es sustancialmente pública y que la financiación también es en gran parte pública (y no sólo para la I+D), si bien es previsible una rápida evolución hacia una política más comercial, es decir, privada. Las políticas comunitarias sobre la competencia, los mercados públicos y la liberalización de los servicios deberían tener en cuenta este carácter específico.

3.6. Hoy en día los verdaderos protagonistas de la política espacial son en primer lugar los Estados, la ESA y las agencias nacionales. Pero una política espacial demasiado nacionalista puede provocar confusión de competencias, duplicidad, escasez de sinergias y una

competencia peligrosa. Tras las citadas conclusiones del Consejo de Ministros, la Comisión debería formular en los planes de acción un proyecto eficaz de coordinación de la política industrial espacial europea.

3.7. Esto presupone la voluntad conjunta de los Estados nacionales de coordinar sus respectivas políticas espaciales. Sólo así se logrará una política industrial eficaz sobre los mercados y la utilización óptima de los recursos. Desde este punto de vista, es indispensable la colaboración cada vez más profunda entre la Comisión y la ESA, ampliando la que ya existe.

3.8. El CES quiere subrayar que la industria espacial tiene efectos importantes sobre toda la economía europea, elevando su competitividad, estimulando nuevos proyectos y ampliando las posibilidades de desarrollo. Por eso su progreso tiene valor estratégico. Consiguientemente, deben emplearse en esta dirección todos los instrumentos y los procedimientos; en caso de que no se puedan lograr dichos progresos podría ser conveniente adoptar en este sector la «cooperación reforzada» prevista en el Tratado de Amsterdam.

3.9. En las negociaciones internacionales sobre las frecuencias de radio y sobre los niveles de TRBC (UIT) e, incluso, sobre las normas de competencia o el reparto de los mercados, sería necesaria una posición europea común y un negociador único si se quiere demostrar un peso político adecuado frente a los demás interlocutores.

3.10. El Comité está de acuerdo en el interés de la Comisión por crear foros de concertación, pero considera que es necesario potenciar el sistema de coordinación institucional y normativo, sobre todo, frente al incremento de la competencia internacional.

3.11. Al intervenir sobre las aplicaciones que son tributarias de la actividad espacial, la Comisión no valora adecuadamente los lanzadores espaciales, que siguen siendo el mayor impulso de esta industria. El CES solicita que las actividades de fomento y coordinación se apliquen también en este ámbito para asegurar la necesaria autonomía de Europa en los sistemas de lanzamiento espacial.

3.12. La Comisión no ha puesto suficientemente de relieve uno de los problemas fundamentales para el futuro de esta industria, esto es, la relación entre I+D y sus aplicaciones industriales y comerciales. Esto implica la ampliación hacia actividades tributarias de las competencias (actualmente no orientadas al mercado) de la ESA o la creación de una «Authority» en el ámbito de la UE o, al menos, una agencia de enlace que saque el máximo partido de las sinergias posibles. Es obvio que la hipótesis de una posible estructura única o la

modificación de la función de la ESA tendrán que ser evaluadas exactamente para mejorar la relación rendimiento-coste.

3.13. Se debería favorecer el establecimiento de una asociación de industrias espaciales siguiendo el modelo de las creadas por las industrias de la defensa, que armonice las diversas posiciones de las industrias nacionales y que tienda a una política industrial más unitaria.

3.14. La Comisión debería dar más relieve a la extraordinaria importancia de la formación y actualización de los recursos humanos necesarias para el desarrollo de este apartado, aunque se menciona en otra parte del documento.

3.15. El examen detallado de la Comisión de todas las posibles aplicaciones de los sistemas espaciales demuestra no sólo la validez estratégica del sector sino también su ambivalencia y las sinergias que se pueden derivar de un uso de los satélites que abarque toda la amplia gama de funciones aquí apuntadas. De todo ello se deduce que en el futuro se prevé en este sector un desarrollo de los satélites o de las redes de satélites multifuncionales de nueva generación mayor que el de los unifuncionales (que son hoy en día la mayoría) e incluso sistemas de lanzamiento más adecuados a las exigencias de los nuevos sistemas de satélites.

3.16. El CES subraya una vez más la complejidad de este sector y la necesidad de una visión global de todas las funciones posibles y expresa, pues, enérgicamente su apoyo a que se opte por una gestión coordinada de los distintos entes decisorios existentes hoy día en el sector.

4. Observaciones específicas

4.1. Es fundamental favorecer el desarrollo de la formación y de la difusión del saber hacer tecnológico de cara a los usuarios y a las PYME a fin de favorecer las inversiones y la demanda en el mercado de manera que se cree «in situ» un desarrollo que se impulse a sí mismo. El papel de las PYME es necesario para reducir los costes de producción, valorar las nuevas tecnologías, incrementar el empleo y la difusión de los servicios.

4.2. Es necesario hacer un inventario lo más completo posible de la actual I+D europea para que la Comisión y las agencias nacionales creadas al efecto puedan, de común acuerdo, reducir al mínimo las posibles redundancias y determinar con mayor precisión los sectores que no son rentables, transponer los resultados a las aplicaciones industriales lo más rápidamente posible apuntando a elevar al máximo los «beneficios»

económicos y ocupacionales desde una óptica nacional pero también europea. La industria espacial debe ser considerada como un factor multiplicador de dichos «beneficios».

4.3. Es fundamental que junto a la racionalización de la I+D se puedan definir procedimientos oportunos y eficaces de financiación por parte de entes centrales europeos, incluso en las fases de aplicación (por ejemplo, del tipo financiación de proyectos), sobre todo para estimular la inversión privada.

4.4. Considerando el gran esfuerzo europeo en la estación espacial internacional y la falta de una normativa específica europea que defina la protección de los derechos comerciales para las tecnologías «propietarias» aplicadas y desarrolladas en órbita, resulta fundamental que se establezca una normativa en el ámbito de las patentes y licencias de manera análoga a lo que ya se ha hecho en los Estados Unidos y a lo que está en vías de modificación en Japón y en Rusia. Será pues necesario acordar una normativa común a nivel internacional que regule los aspectos específicos en el ámbito de las negociaciones TRIPS en el seno de la OMC.

5. Sugerencias para los planes de acción y posibles aplicaciones

Los ejemplos aquí mencionados intentan mostrar la importancia de las aplicaciones espaciales en relación con las exigencias de la economía y de la sociedad europea. Todas estas aplicaciones no requieren necesariamente la intervención específica de la Comisión.

5.1. Agricultura

Es un sector especialmente adecuado para su control por medio de sistemas espaciales en el contexto mundial de búsqueda de los cultivos óptimos de acuerdo con las características químicas y físicas de los terrenos específicos. Además, por medio de los satélites es posible verificar la contaminación por factores antrópicos y prevenir los daños producidos por los insectos y otros parásitos.

5.2. Meteorología

La industria espacial ha desempeñado y puede desempeñar un papel esencial en la confección de mapas, en el análisis y en las previsiones de los fenómenos meteorológicos, especialmente, en áreas muy extensas, por lo que es oportuno prever un ulterior desarrollo tecnológico de los satélites dotados de sensores más eficaces y capaces de asegurar una mejor elaboración y una distribución más eficiente de los datos.

5.3. Pesca

La industria de la pesca puede recibir un fuerte impulso por parte de la observación de los mares mediante

satélites, con indicaciones útiles sobre la consistencia de la fauna ictiológica y su movilidad, lo que permitiría la explotación sostenible de los recursos.

5.4. Ciencia

La ciencia ha sido uno de los factores fundamentales del nacimiento de la industria espacial. Sin embargo, la Comisión ha dado más importancia a los objetivos puramente comerciales sin mostrar adecuadamente los efectos de los objetivos exclusivamente científicos, dejados hasta ahora a cargo de la ESA. De esta manera se pierde la ocasión de optimar los escasos recursos humanos y financieros para el progreso a largo plazo de este sector específico y darle una oportuna dirección más industrial y más «ágil». En este sentido es conveniente mantener la participación de la industria europea en la estación espacial internacional por las repercusiones industriales (metalurgia, bioquímica, farmacología, microelectrónica, telecomunicaciones) y también científicas que de ella se derivarían.

5.5. Prevención de catástrofes y gestión de las intervenciones

En algunos casos la posibilidad de prevenir y de hacer un seguimiento sucesivo de los efectos de las catástrofes en las infraestructuras pone de manifiesto el papel fundamental de los sistemas espaciales en lo relativo a la teledetección y las comunicaciones con el fin de lograr una gestión eficaz de las intervenciones sobre el terreno.

5.6. Lucha contra el fraude

Aunque hasta ahora no se ha utilizado lo suficiente, el uso de satélites para luchar contra el fraude y las actividades delictivas (ej. prácticas abusivas, vertederos ilegales de residuos tóxicos, inmigración clandestina, producción y tráfico de drogas, deforestaciones, asentamientos industriales peligrosos o ilegales...) es sumamente eficaz.

5.7. Medio ambiente

La observación de la tierra desde satélites va a desempeñar un papel excepcional en los próximos años con vistas a mejorar las condiciones medioambientales:

- a) cartografía más exacta del territorio;
- b) control de las fuentes de contaminación de las zonas densamente pobladas;
- c) seguimiento en zonas extensas del estado del agua;
- d) control de los efectos climáticos (efecto invernadero, desertización, deforestación, etc.).

5.8. *Movilidad*

Es bien sabida la eficacia del control y de la gestión operativa de la movilidad (tráfico aéreo, marítimo y terrestre) ejecutable de modo homogéneo sobre el área continental o directamente mundial por medio de sistemas de satélites especiales multimodales y multifuncionales. Este tipo de proyectos puede ser una alternativa industrial y tecnológica paneuropea válida frente a la supremacía de los Estados Unidos, dada la actual falta de servicios adecuados de posicionamiento, de comunicaciones y de seguridad. Una reglamentación y normativa claras (frecuencias, radio, normas, compatibilidad e interoperabilidad de los terminales de usuario) al menos a nivel comunitario, pueden favorecer seguramente el desarrollo industrial y de los servicios no sólo en la navegación marina y aérea sino también en los transportes terrestres. La relativa capacidad de desarrollo productivo es claramente elevada, sobre todo, por lo que respecta a los terminales de usuarios y a los servicios con valor añadido. Dicha temática es también un elemento importante común al documento sobre aviónica que el CES ha emitido.

5.9. *Telecomunicaciones*

Los satélites, gracias a sus características específicas de proporcionar servicios de TLC de banda ancha —plataformas multimedia— con alta densidad de información en toda el área de «cobertura» prevista (a nivel

continental) consiguen llegar incluso hasta el usuario individual allí donde las redes de tierra no llegan. En particular una difusión de los servicios radiomóviles es mucho más eficaz vía satélite que vía la red celular de tierra.

5.9.1. Además el satélite es un medio típicamente supranacional que favorece la comunicación entre los usuarios de los distintos países, independientemente de los diversos controles de cada una de las redes de tierra.

5.10. *Lanzadores espaciales*

Hay que subrayar en el ámbito de una coordinación más eficaz en la UE la necesidad de continuar los esfuerzos para mantener las posiciones en los segmentos de mercado cubiertos actualmente por la industria europea. Además, es oportuno ampliar la gama de producción de lanzadores en función de las perspectivas del mercado que prevén lanzadores reutilizables y lanzadores de tamaños medio y pequeño como respuesta a las posibles exigencias de lanzamientos simples para pequeños satélites destinados a misiones específicas.

5.11. *Productos de doble uso*

Resulta oportuno utilizar en el ámbito civil los numerosos resultados de los estudios realizados en el ámbito militar, en especial, los que incluían sistemas eficaces de observación, de control y de comunicaciones multimodales (ej. estudios UEO y OTAN).

Bruselas, el 29 de enero de 1998.

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 — La industria aeroespacial europea ante el desafío global»

(98/C 95/04)

El 30 de septiembre 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 7 de enero de 1998 (ponente: Sr. Sepi).

En su 351º Pleno (sesión del 28 de enero de 1998), el Comité Económico y Social ha aprobado por 112 votos a favor, con 4 abstenciones, el presente Dictamen.

1. Introducción

1.1. Con esta Comunicación, la Comisión abre un amplio debate sobre la industria aeroespacial europea cuyo objetivo es determinar una política industrial que contribuya a aumentar su competitividad y la relevancia de su papel a escala mundial.

1.2. En efecto, son evidentes la importancia fundamental de este sector y la necesidad de un compromiso político de los Gobiernos de los Estados miembros a favor del papel determinante que debe desempeñar este sector en el panorama industrial de la Unión Europea.

1.3. La Comunicación llega en un momento muy oportuno y es una continuación coherente de las que se refieren a la industria de defensa y a la industria aeroespacial.

1.4. Nos encontramos en un contexto en el que la industria aeroespacial debe enfrentarse a profundos cambios internos e internacionales en lo que respecta a la financiación, las reestructuraciones de empresas, las estructuras de producción y la innovación tecnológica ⁽¹⁾.

1.5. Habida cuenta de que ya emitió dictámenes sobre los desafíos de la industria de defensa ⁽²⁾ y de la industria espacial ⁽³⁾, en el presente dictamen el CES se limitará a tratar fundamentalmente los problemas de la industria aeronáutica ⁽⁴⁾, si bien considera que estos tres sectores

están unidos por vínculos estrechos, porque las empresas y el desarrollo tecnológico son similares a grandes rasgos o porque los tres sectores atraviesan una etapa histórica caracterizada por profundos cambios.

1.6. La Comisión señala acertadamente que el contexto mundial es cada vez más preocupante en el sector de la aeronáutica, debido a los siguientes factores:

- a) una mayor competencia internacional;
- b) la reducción de la financiación pública;
- c) la innovación tecnológica y el dinamismo de los mercados.

1.7. Mediante una respuesta institucional adecuada, los Estados y la Unión Europea deben poner a las empresas en condiciones de superar las dificultades actuales y permitir a este sector que desempeñe el papel de motor económico que lo ha caracterizado en décadas precedentes.

1.8. A este respecto, el CES acoge con gran satisfacción la declaración de diciembre de 1997 que compromete a las industrias europeas del Airbus a presentar antes de abril de 1998 un proyecto claro de reorganización. El CES lo considera una primera señal de la voluntad política de los gobiernos que debe extenderse a otras industrias y sectores.

2. La Comunicación de la Comisión

2.1. La Comisión empieza consignando que está claro que, dada la estructura actual de los mercados, «tan sólo un pequeño número de contratistas de envergadura mundial podrá mantener la competitividad y el éxito comercial».

⁽¹⁾ En este ámbito la Comisión aprobó el 12 de noviembre de 1997 el Plan de acción sobre la industria de defensa, que tendrá también repercusiones en este sector.

⁽²⁾ Dictamen del Comité Económico y Social sobre la «Comunicación de la Comisión — Problemas de la industria europea relacionada con la defensa: propuestas de actuación a nivel europeo» (DO C 158 de 26.5.1997, p. 32).

⁽³⁾ Dictamen del Comité Económico y Social sobre la «Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo — La Unión Europea y el espacio: fomento de las aplicaciones, los mercados y la competitividad industrial».

⁽⁴⁾ Por industria aeronáutica se entiende la de fabricación tanto de aeronaves como de helicópteros.

2.2. En la actualidad, el reparto del mercado mundial de grandes aeronaves civiles presenta forma de duopolio, que comparten Boeing-McDonnell Douglas (70 % del mercado) y Airbus (30 % del mercado).

2.3. La Comunicación pone de relieve la creciente complejidad de los productos aeronáuticos y el consiguiente aumento de los costes y el compromiso financiero, que limita considerablemente el número de empresas capaces de afrontarlos con la credibilidad necesaria. De ello se deriva que, considerados aisladamente, en ninguno de los Estados miembros existen las condiciones para hacer frente a este reto.

2.4. En la actualidad, Estados Unidos, basándose en un análisis similar, está realizando fusiones formidables de empresas que están llevando a la industria estadounidense a concentrarse en torno a tres grandes polos: Lockheed Martin, Boeing-McDonnell Douglas y Raytheon.

2.5. Además de facilitar la necesaria simplificación de las opciones de gestión y la solidez financiera, estas concentraciones permiten hacer frente a los movimientos cíclicos que caracterizan el mercado civil y utilizar al máximo las sinergias entre varios sectores.

2.6. En este contexto, siempre según el análisis de la situación de Estados Unidos en relación con la de Europa, la Comisión enumera las ventajas que presenta la primera:

- a) La utilización del presupuesto de defensa con fines también civiles, fundamentalmente para los productos de doble uso y la I+D;
- b) Un marco reglamentario único y un mercado único realizado plenamente;
- c) El apoyo político y comercial en el mercado mundial.

2.7. Ante este estado de cosas y la aparición de nuevos competidores en terceros países (Brasil, Japón, China, etc.), la industria europea sigue siendo fragmentaria y dispersa, con estructuras mucho más reducidas e incapaces de responder a estos procesos de racionalización y concentración que se registran sobre todo en Estados Unidos.

2.8. Tras destacar la importancia de esta industria para la economía, la tecnología y el empleo en todo el continente, la Comisión propone algunas medidas consideradas necesarias para enfrentarse a esta situación.

2.9. La Comisión señala que las soluciones de colaboración adoptadas hasta la fecha o las que podrían perfilarse en el futuro a nivel internacional son absolutamente insuficientes para fomentar la competitividad, la autonomía y el papel mundial de la industria europea en este nuevo contexto, y apunta que las soluciones nacionales no son creíbles.

2.10. De ahí la propuesta de agrupaciones europeas que, tal como demuestra la experiencia del Airbus, son el único medio de alcanzar un determinado nivel de competitividad. A este respecto la Comisión se pregunta cuál es la solución más realista y prometedora en el ámbito de una concentración global de todos los grupos multisectoriales.

2.11. La Comisión parece inclinarse por la opción de las concentraciones por sectores tecnológicos, no porque no sea consciente de una solución global, sino porque en el estado de cosas actual, esta solución es la más realista y suficientemente eficaz.

2.12. También esta solución exige, no obstante, un formidable esfuerzo de reestructuración que los Estados miembros y la Unión Europea deben apoyar al máximo en términos de financiación de la I+D y mediante la creación de un entorno interinstitucional y reglamentario favorable.

2.13. Finalmente, debe preverse una acción específica a escala europea para apoyar la acción comercial de la industria europea en el mundo.

3. Observaciones generales

3.1. El CES se congratula por este documento que llega a un momento muy delicado para el sector aeronáutico y considera que, por lo general, las industrias nacionales no están en condiciones por sí mismas de mantener el nivel de competencia mundial.

3.2. Sin embargo, no puede dejar de señalarse que ya antes de la fusión entre Boeing y McDonnell Douglas era necesario que la industria europea superara su situación de fragmentación nacional y, dentro de los países, entre las empresas.

3.3. La Comunicación es tan sintética como valiente e indica opciones precisas de política industrial con una claridad poco habitual en otros documentos de la Comisión.

3.4. La Comunicación se inscribe perfectamente en la línea de las comunicaciones anteriores relativas a la industria de defensa y la industria espacial en sentido estricto, y pone justamente de manifiesto los estrechos vínculos que existen entre estos sectores.

3.5. El CES desea poner de relieve este vínculo que, a su juicio, debe mantenerse con el fin de proporcionar apoyo a la industria aeronáutica, caracterizada por un mercado comercial sometido a fuertes oscilaciones cíclicas.

3.6. No obstante, el Comité se siente en el deber de destacar que, a largo plazo, la fabricación de aviones de combate no podrá desempeñar indefinidamente este papel tradicional y que el sector espacial, dadas sus dimensiones, difícilmente podrá reemplazarlo. Por ello,

es importante crear estructuras industriales cuyas dimensiones permitan amortiguar las oscilaciones de los ciclos de producción.

3.7. El CES manifiesta su acuerdo sobre la necesidad de concentrar y, en definitiva, de favorecer la construcción de una industria aeroespacial europea por todos los motivos expuestos en la Comunicación, pero también porque este sector desempeña un papel importante en el mantenimiento y aumento de niveles de empleo altamente cualificado y, por consiguiente, fundamentales para el equilibrio de la sociedad y la competitividad de la economía europea.

3.8. La Comunicación de la Comisión no tiene en cuenta la necesidad de que los proyectos industriales vayan acompañados de una acción decidida de formación profesional homogénea a escala europea. A este respecto, los Fondos estructurales deberían fomentar una vasta actividad de formación tanto para los jóvenes que deberán incorporarse a la industria aeronáutica europea como para contribuir a la actualización de la formación del personal que ya trabaja en este sector.

3.9. Será igualmente importante armonizar, a escala europea, el nivel de los cursos de licenciatura en ingeniería aeronáutica, por ejemplo mediante la utilización en este ámbito del instrumento de las «redes temáticas», como ya se hizo en otros sectores.

3.10. El proceso de reestructuración tendrá ciertamente consecuencias sociales importantes, quizá también en algunas regiones menos favorecidas. La Unión Europea debe estar dispuesta a comprometer sus Fondos estructurales para facilitar la reinserción de los trabajadores y permitirles adquirir una nueva cualificación profesional.

3.11. La financiación de los procesos de reestructuración mediante los instrumentos comunitarios existentes o que deberán ser determinados ulteriormente puede tener un efecto decisivo en esta fase, sobre todo si se considera el apoyo similar que las empresas de este sector reciben en otros países (como en Estados Unidos, donde se estima que sólo un 20 % de las reestructuraciones hubieran tenido lugar sin la ayuda del Gobierno, y Japón).

3.12. La Comisión debe apoyar, cada vez con mayor énfasis, la definición tanto de las especificaciones técnicas comunes como de la normativa de gestión y seguridad de la navegación aérea. Deberá procurarse asimismo armonizar a su debido tiempo las normas vigentes a escala internacional (Europa, Estados Unidos, terceros países). La elaboración conjunta de normas técnicas entre Europa y los Estados Unidos permitiría sin duda reducir la carga de trabajo y evitar duplicaciones inútiles.

3.13. Una política comercial más eficaz exige también la afirmación de una identidad europea a nivel internacional, no sólo en lo que se refiere (a la industria de defensa), sino también a la aeronáutica, la espacial, etc.

3.14. El CES manifiesta su pleno apoyo a una nueva planificación estratégica de la I+D, consensuada mediante el diálogo con la industria y dotada de nuevas funciones de gestión a nivel europeo. Éste es de hecho uno de los puntos clave para la industria aeroespacial (aeronaves civiles, militares y vehículos espaciales).

3.15. El CES reitera, como ya lo hizo en sus dictámenes sobre la industria de defensa y la industria espacial, que la revitalización de este sector solo será posible si los Estados miembros se comprometen a fondo en una dirección unívoca, aceptan la fijación de objetivos económicos comunes y aportan los instrumentos de que disponen.

3.16. En la perspectiva de la ampliación deberán tenerse en cuenta además los problemas y las oportunidades que podrían derivarse de la entrada de nuevos países (de Europa oriental).

4. Observaciones específicas

4.1. El documento de la Comisión, así como la experiencia norteamericana y la de Airbus, demuestran palpablemente la necesidad imperiosa de contar con estructuras industriales unificadas, lo que presupone la fusión como objetivo final. Sin embargo, la fusión entre sociedades europeas de varios países presenta actualmente numerosas dificultades. Esta es la razón por la que la instauración de la sociedad anónima europea, a pesar de las dificultades que encuentra, es muy importante para este sector.

4.2. Una estructura industrial basada en tres grandes agrupaciones (aeronaves, motores y equipos) presenta numerosas ventajas, pero determina de hecho un «campeón europeo» por agrupación, lo que puede tener efectos negativos que se traduzcan en resistencia al cambio y una excesiva verticalización. No obstante, ello parece indispensable para crear una entidad en condiciones de competir en el mercado mundial.

4.3. Sin embargo, para introducir flexibilidad en el sistema y aumentar el empleo debería promoverse el desarrollo de una red de pequeñas y medianas empresas europeas capaces de hacerse cargo de la descentralización de una parte importante de la producción, mediante la utilización también en otros sectores de las repercusiones tecnológicas. Por lo demás, la necesidad de apoyar adecuadamente a las pequeñas y medianas empresas que cuentan con un elevado contenido tecnológico ha sido reiterada también con ocasión de la reciente cumbre sobre el empleo celebrada en Luxemburgo, en la que se decidieron asimismo las medidas adecuadas de financiación.

4.3.1. A este efecto, será también determinante la puesta en marcha de las oportunas sinergias también en colaboración con las universidades y los centros de investigación.

4.4. En este proceso de transición, la preocupación constante deberá ser alcanzar elevados niveles de eficacia y de competitividad en relación con los principales competidores mediante una acción oportuna de reestructuración en la que se determinen objetivos y políticas comerciales comunes.

4.5. Las instituciones de la UE y los Estados miembros deben dar un fuerte impulso a la creación de una autoridad europea de la seguridad aérea, un sistema integrado de control del tráfico aéreo y un nivel de infraestructura en tierra que tenga también en cuenta las exigencias futuras.

4.6. Deberá prestarse una atención especial a las acciones en materia de política de medio ambiente, en particular en lo que se refiere a los aeropuertos y zonas adyacentes, mediante el desarrollo de tecnologías que permitan reducir la contaminación atmosférica y sonora.

4.7. En cuanto a la I+D, será necesario ampliar los recursos de que se dispone en la actualidad en los programas específicos y, en particular, ello debería aplicarse de manera concreta en el V programa marco. Por lo demás, un aspecto determinante a este respecto consistirá en la transferencia de las tecnologías del sector militar al sector civil, y viceversa, mediante el apoyo a la investigación sobre productos polivalentes. Igualmente importante será la aplicación de programas comunes de investigación coordinados a nivel europeo, mediante el empleo de los recursos de los programas nacionales de los distintos países y la planificación de instrumentos de intervención ulteriores por parte de la UE.

4.8. La Unión Europea deberá además considerar qué apoyos presta a las industrias europeas que han llevado a cabo reestructuraciones recientes, qué financiación aporta a los programas comunes, como por ejemplo el de un sistema de supervisión y control integrado (multidisciplinar mar-cielo-tierra-espacio) para la seguridad continental global, un sistema de transporte aéreo militar/civil (FLA) y un sistema de navegación de satélites.

4.9. Finalmente, teniendo en cuenta los tres sectores (defensa, espacial y aeronáutico) en su conjunto, el CES considera que, para estar en pie de igualdad con el sistema de política industrial estadounidense en sectores que requieren contribuciones institucionales y financieras importantes es necesario dotarse con instrumentos de financiación y de modulación del gasto público a nivel continental. Esto presupone un salto cualitativo en el proceso político de integración europea.

4.10. En cualquier caso, es indispensable garantizar una mayor eficacia en la apertura de los contratos públicos para permitir a la industria aeroespacial europea que se beneficie de nuevos mercados.

4.11. El CES acoge con satisfacción la consulta por parte de la Comisión sobre el nuevo documento relativo a la industria de defensa⁽¹⁾ y solicita que se le consulte sobre todo tipo de continuación de las iniciativas de apoyo a la industria aeroespacial.

⁽¹⁾ «Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social y al Comité de las Regiones — La aplicación de la estrategia de la Unión sobre los sectores industriales vinculados a la defensa» (COM(97) 583 final).

Bruselas, el 28 de enero de 1998.

*El Presidente
del Comité Económico y Social*

Tom JENKINS

Dictamen del Comité Económico y Social sobre la «Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Instituto Monetario Europeo y al Comité Económico y Social — Impulsando la confianza de los clientes en los medios electrónicos de pago en el mercado único»

(98/C 95/05)

El 4 de agosto 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 7 de enero de 1998 (ponente: Sr. Burani).

En su 351º Pleno celebrado los días 28 y 29 de enero de 1998 (sesión del 28 de enero), el Comité Económico y Social ha aprobado por 118 votos a favor, 2 en contra y 2 abstenciones el presente Dictamen.

1. Preámbulo

1.1. La rápida evolución de las tecnologías y de su aplicación en las actividades económicas ha causado innovaciones radicales en todos los campos, especialmente en los sistemas y medios de pago. Se han creado sistemas abiertos, como Internet, y una multitud de sistemas cerrados, a menudo estructurados para poder ser interoperables con los ya existentes o de futura introducción. La red mundial de comunicaciones, que ofrece conexiones a precios en continuo descenso, hace ya tiempo que superó la barrera entre los Estados: el «mercado global» es una realidad práctica incluso antes de ser objeto de acuerdos internacionales.

1.2. La Comisión sigue atentamente esta evolución; en especial, en los últimos tiempos ha demostrado una sensibilidad digna de alabanza hacia los problemas sociales y del mercado, con el fin de favorecer el rápido crecimiento de la sociedad de la información como un conjunto armonioso y coordinado. Sin olvidar que algunos terceros países, como el Japón y, sobre todo, los Estados Unidos, gozan de una ventaja en términos de investigación, de producción industrial y, en ocasiones, de soluciones aplicadas⁽¹⁾, la Comisión pretende sentar las premisas normativas y de reglamentación para que Europa pueda desarrollar una política propia que le permita situarse en las posiciones punteras que le corresponden.

1.3. En el campo concreto de las técnicas aplicadas, la Comisión ha publicado un documento fundamental, la Comunicación «Iniciativa europea de comercio electrónico»⁽²⁾, que traza las líneas de acción estratégicas y reglamentarias para que el comercio europeo pueda sacar partido de las «nuevas» tecnologías. Dicho documento establece una conexión entre el comercio electrónico y

los sistemas de pago: la Comisión considera acertadamente que estos últimos se encuentran entre los «sectores clave» de la interoperabilidad global⁽³⁾.

1.4. Los pagos, sea cual sea su naturaleza y tipo, constituyen en su conjunto un sistema independiente, separado de los demás en tanto en cuanto cubre una gama de soluciones y productos relacionados con el comercio, así como con diversos sectores (mercados de capitales y de cambios, mercados mobiliarios). Los mercados individuales, diferentes entre sí por sus características y finalidades, tienen una característica común: necesitan que se confiera una elevada protección al público, que es su usuario final. Corresponde a los bancos centrales y otros organismos públicos vigilar la solidez del sistema y de los diversos operadores financieros; sin embargo, es necesario también controlar el comportamiento de los diferentes actores frente a los consumidores. A este respecto, la Comisión lleva a cabo una actividad especialmente constante; la Comunicación objeto del presente Dictamen constituye una prueba evidente de ello.

1.5. La Comunicación constituye la evolución del pensamiento de la Comisión en lo que se refiere a medios y sistemas de pago electrónicos, especialmente en los aspectos relativos a las relaciones entre emisores de medios de pago electrónicos y sus usuarios. Concluye con una Recomendación, que constituye la actualización de las disposiciones, así como su aplicación a los nuevos productos, de una Recomendación anterior⁽⁴⁾, cuyos principios, por lo demás, han probado su validez con el paso del tiempo.

2. Introducción

2.1. Han pasado diez años desde la primera Comunicación de enero de 1987⁽⁵⁾: un periodo relativamente

⁽¹⁾ Véase la Comunicación de la Comisión «La competitividad del sector europeo de tecnologías de la información y la comunicación (TIC)», COM(97) 152 final, de 16 de abril de 1997, DO C 19 de 21.1.1998, p. 1.

⁽²⁾ COM(97) 157 de 16.4.1997, DO L 208 de 2.9.1997, puntos 47-49, Dictamen del CES de 29.10.1997, DO C 19 de 21.1.1998.

⁽³⁾ Véase la Comunicación a la que hace referencia la nota 1, Síntesis, punto 2, así como la Comunicación citada en el punto 1.3.

⁽⁴⁾ Recomendación de la Comisión 88/590/CEE de 17 de noviembre de 1988 relativa a los sistemas de pago y en particular a las relaciones entre titulares y emisores de tarjetas, DO L 317 de 24.11.1988.

⁽⁵⁾ «Una nueva baza para Europa: las tarjetas de pago electrónicas», COM(86) 754.

corto que, sin embargo, se ha caracterizado por la profunda evolución de los productos entonces considerados como «nuevos» (tarjetas de crédito y de débito) y por el surgimiento de otros (como el telebanco o las tarjetas prepagadas) que no existían al principio o estaban en fase experimental. Los medios de pago distintos del dinero efectivo han entrado ya en el uso cotidiano de la mayoría de los ciudadanos y de los operadores económicos, y en 1995 ya constituían el 13,5 % del total de los pagos en la media europea, con porcentajes significativamente más altos en algunos países.

2.2. El documento de la Comisión clasifica en dos categorías distintas los «productos innovadores» que se han introducido progresivamente a lo largo de este periodo:

- productos con acceso a la cuenta bancaria: se incluyen en esta categoría los instrumentos que permiten el acceso a distancia a cuentas bancarias en entidades financieras; a esta categoría pertenecen prestaciones como los servicios de telebanco (por teléfono o por ordenador)⁽¹⁾ y las tradicionales tarjetas de pago;
- productos de «dinero electrónico»: instrumentos en los que el valor monetario se almacena en una tarjeta, ya sea mediante una banda magnética, un microcircuito (tarjetas prepagadas) o una memoria de ordenador («ciberdinero»).

2.3. El Comité Económico y Social considera que esta clasificación —importante a fines normativos— no es nada satisfactoria en tanto en cuanto cabe la duda de dónde clasificar las tarjetas prepagadas de emisión bancaria. Tales tarjetas permiten el acceso a distancia a una cuenta bancaria, si bien se trata de un acceso limitado únicamente a la fase de carga del valor: según este criterio, deberían formar parte de la categoría de «productos de acceso a la cuenta bancaria». Tales tarjetas, sin embargo, no permiten acceder posteriormente a la cuenta en la fase de utilización.

2.4. En relación con el acceso a la cuenta, el Comité señala que el documento de la Comisión se refiere a «cuentas bancarias en entidades financieras»⁽²⁾ sólo una vez, a propósito de la clasificación a la que se refiere el punto 2.2. En las numerosas ocasiones en las que se menciona el asunto, así como en la propia Recomendación, se habla simplemente de «cuenta» sin mayores especificaciones. Dado que la aceptación de depósitos —y, por tanto, la apertura de cuentas— está reservada a las entidades financieras debidamente autorizadas⁽³⁾, es necesario aclarar si se trata de una omisión voluntaria o si por «cuentas» deben entenderse siempre las abiertas en entidades financieras. La aclaración es de una importancia fundamental para comprender si cuando se habla de «tarjetas que permiten acceder a una cuenta» se pretende hacer referencia a tarjetas de emisión bancaria o también a tarjetas eventualmente emitidas

por entidades no bancarias. Dado que la recepción de fondos por parte de estas últimas es, al menos por el momento, ilegal, el Comité se atiene a la primera interpretación.

2.5. La Comisión considera que a fines de la próxima década una parte significativa del comercio al detalle se desarrollará por Internet, provocando una presión competitiva sobre los agentes financieros en la oferta de medios de pago cada vez más sencillos, seguros y eficaces. El Comité observa que, si Europa pretende afrontar el desafío americano, como afirma la Comunicación sobre el comercio electrónico, el desarrollo de los intercambios a través de Internet y redes similares deberá producirse mucho antes de que finalice la próxima década. En lo que respecta a la seguridad, se ha dado un paso decisivo hacia adelante al adoptar el sistema SET (siglas en inglés de «transacciones electrónicas seguras»); otras innovaciones están ya en curso o en proyecto. Los medios de pago, además, deben hacerse progresivamente más económicos no sólo como resultado de la competencia entre los agentes financieros, sino también de la competencia entre los servidores de red.

3. Objetivo y contenidos

3.1. Como se ha señalado en el punto 1.3 supra, la Comisión establece un nexo entre los medios de pago y el comercio electrónico, subrayando que la existencia de sistemas seguros y transparentes facilitará, entre otras cosas, el paso a la moneda única. Para ello, el Comité recuerda que en su Dictamen en torno al «Libro Verde sobre las modalidades de transición a la moneda única»⁽⁴⁾, al considerar que las tarjetas «constituyen la solución más simple y flexible», solicitó a la Comisión que fomentase su uso. Dicha demanda sigue siendo válida: conviene evitar que los costes y trámites burocráticos constituyan un obstáculo o un freno a la utilización de dichos productos por parte de los consumidores.

3.2. La Comisión describe cuatro áreas de intervención principales en el ámbito de los sistemas de pago: definir un marco de supervisión de los emisores, promover la confianza de los consumidores, fijar normas claras de competencia e incrementar la seguridad y la represión del fraude. De estos aspectos, la Recomendación incluida en la propia Comunicación desarrolla el segundo; los demás forman parte de programas a corto plazo, que deberían completar el marco reglamentario de los sistemas de pago, al menos mientras el desarrollo actual y futuro de la cuestión no aconseje revisarlo.

3.3. La primera área de intervención la constituye la definición de un marco de supervisión apropiado para

⁽¹⁾ La redacción original del presente Dictamen, en italiano, distingue entre banco a domicilio (por ordenador) y banco por teléfono, pero en la versión española del documento de la Comisión se engloban ambas prácticas bajo el término de «telebanco». (N. del T.).

⁽²⁾ COM(97) 353 final, Introducción, p. 2.

⁽³⁾ 1ª y 2ª directivas bancarias, 77/780/CEE y 89/646/CEE.

⁽⁴⁾ Dictamen de 26 de octubre de 1995, punto 5.4.3.3, DO C 18 de 22.1.1996.

la emisión de dinero electrónico, con el fin de asegurar la estabilidad y solidez de los emisores. A finales de 1997 se presentará una propuesta de directiva en este sentido. El Comité no pretende entrar a considerar los aspectos principales del asunto, al menos hasta que se conozca la propuesta; sin embargo, cree deber subrayar desde este momento que la directiva deberá inspirarse en la idea de que la protección del consumidor debe tener prioridad sobre cualquier otra consideración. La confianza en la moneda emitida por el Estado es absoluta; otro tanto debe suceder en el caso del dinero electrónico o virtual. La solidez de los emisores, su capacidad para hacer frente a los compromisos contraídos con los consumidores y los aceptantes y la eficacia de los controles no deben cuestionarse de ningún modo.

3.4. Otra área es la relativa a la clara aplicación de las reglas de competencia, con el fin de asegurar un equilibrio entre la interoperabilidad y una competencia sana y vigorosa. La interoperabilidad entre diversos medios de pago está en función de la compatibilidad técnica y operativa entre ellos, pero ésta depende a su vez de acuerdos entre operadores. La Comisión presentará un documento a lo largo de 1998 que será una guía para las entidades financieras, los aceptantes y los consumidores. El Comité llama la atención sobre el contenido del apartado 3 del artículo 85 del Tratado que, sobre todo en este asunto, debe servir de guía en el enfoque que deba adoptarse: todo acuerdo debe ser valorado en función del beneficio que reporte al mercado, sea en términos de progreso técnico, sea en función de una reducción de los gastos y mayor seguridad para el consumidor.

3.5. Otro ámbito de actuación lo constituyen los medios que deberán adoptarse para la lucha contra el riesgo de uso fraudulento y de falsificación, mejorando la seguridad. La Comisión hace hincapié en la necesidad de que los medios de pago electrónicos sean lo más seguros posible. No es necesario insistir sobre el particular, dado que el problema del fraude es el que más preocupa a los emisores. A pesar de las importantes inversiones en investigación y en soluciones prácticas, reflejadas en los presupuestos, sus pérdidas ascienden anualmente a cientos de millones de dólares. Sin que los emisores deban bajar la guardia, la solución debe buscarse en otra dirección.

3.6. El Comité se ha pronunciado con anterioridad sobre el tema: la seguridad intrínseca tiene sus límites en el coste y en el hecho de que las organizaciones criminales disponen de medios impresionantes para superar las medidas de seguridad; su fin no es únicamente extraer beneficios del fraude, sino también reciclar el dinero proveniente de actividades ilegales. No es por tanto la seguridad intrínseca —ya satisfactoria— lo que se persigue, sino, antes bien, la lucha contra las organizaciones criminales.

3.7. En su Dictamen en torno al «Libro Verde sobre las modalidades de transición a la moneda

única»⁽¹⁾, el Comité subrayaba la necesidad de que los fraudes llevados a cabo a través de la moneda y de los medios alternativos a la moneda fuesen objeto de «un planteamiento totalmente nuevo»: no una lucha contra la falsificación o el fraude, sino una lucha contra la delincuencia organizada. La misma idea —y la misma exhortación a la Comisión— se repitió en un Dictamen posterior⁽²⁾.

3.8. El Consejo de Amsterdam adoptó un Plan de acción para luchar contra la delincuencia organizada⁽³⁾, por el que solicita a la Comisión y al Consejo que tomen iniciativas —antes de finales de 1998— sobre instrumentos de pago, incluidos los electrónicos⁽⁴⁾; el Comité se congratula de que su planteamiento haya sido adoptado por el Consejo, pero se pregunta si es necesario un año y medio para elaborar al menos un proyecto de propuesta. La Comisión ha acogido la invitación del Consejo declarando que examinará la conveniencia de iniciativas en este ámbito: un tono demasiado prudente, que casa mal con la evidente —y urgente— necesidad de una legislación adecuada.

3.9. Por último, la Comisión anuncia una reflexión que podría conllevar la modificación de una Recomendación⁽⁵⁾ precedente relativa especialmente a las relaciones entre emisores y aceptantes de medios de pago. Una revisión podría en efecto ser necesaria a la luz de la evolución reciente y prevista.

4. Una guía para emisores y usuarios

4.1. La Comisión ha considerado necesario revisar la Recomendación de 1988 para tener en cuenta las nuevas circunstancias. Se inspira en el principio de promover la confianza del consumidor en los instrumentos de pago electrónicos a través de un reparto equitativo de las obligaciones entre emisores y usuarios. Los aspectos de mayor interés para los consumidores son sobre todo los relativos a la responsabilidad en caso de robo o pérdida, así como la carga de la prueba, la exhaustividad de la información y los procedimientos de recurso.

4.2. La Comunicación recuerda además el desarrollo, desde 1988 hasta hoy, de la nueva generación de «productos de dinero electrónico», entendiendo por

(1) Dictamen de 26 de octubre de 1995, puntos 7.11. a 7.14, DO C 18 de 22.1.1996.

(2) Dictamen de 31 de octubre de 1996 relativo a «La legislación y las reglamentaciones necesarias para la transición a la moneda única y sus implicaciones para el mercado», DO C 56 de 24.2.1997, puntos 5.2.1 a 5.2.5.

(3) DO C 97 de 28.4.1997; DO C 251 de 15.8.1997.

(4) DO C 97 de 28.4.1997; DO C 251 de 15.8.1997, capítulo VI.

(5) Recomendación de la Comisión 87/598/CEE de 8 de diciembre de 1987 sobre un Código europeo de buena conducta en materia de pago electrónico (Relaciones entre organismos financieros, comerciantes-prestadores de servicios y consumidores), DO L 365 de 24.12.1987.

tales la tarjeta prepagada y el valor cargado en una memoria de ordenador. Igualmente, se observa que en la fase actual de desarrollo relativamente reciente de dichos productos es necesario «evitar que se impongan requisitos administrativos excesivos» para no perjudicar el crecimiento ni obstaculizar la innovación. La Recomendación de 1988 (que ya cubría las tarjetas de pago tradicionales y electrónicas, así como el telebanco —si bien este último no aparecía explícitamente citado—) se extiende por tanto a los productos recargables de dinero electrónico que pueden conectarse con la cuenta: en la práctica, por lo menos hasta ahora, las tarjetas prepagadas de tipo bancario. Quedan, por tanto, fuera del ámbito de aplicación de la Recomendación las tarjetas prepagadas monouso y no recargables, del tipo de las tarjetas telefónicas, para pagos del peaje en las autopistas, etc.

4.3. Teniendo en cuenta la necesidad de permitir el desarrollo de las tarjetas prepagadas sin prolijos trámites burocráticos, la Comisión ha querido cubrir con sus normas únicamente los ámbitos de interés directo para el consumidor, especialmente las informaciones ex ante, algunas (limitadas) obligaciones en lo que respecta a la responsabilidad del emisor y los procedimientos de recurso. Por lo demás, se insta a los emisores a que también adopten voluntariamente las normas de las que están exentos.

4.4. El Comité está de acuerdo con el planteamiento descrito en los puntos 4.2 y 4.3 supra. Sin embargo, considera que es interesante para los consumidores profundizar en los posibles motivos —además de los expuestos— que han determinado que se excluyan de la Recomendación las tarjetas prepagadas no recargables. Tales tarjetas están muy difundidas entre los consumidores; se caracterizan por su bajo valor unitario, que hace que su robo o pérdida se puedan sobrellevar económicamente, el uso anónimo y su carácter transmisible (no es necesario un número de identificación), así como su bajo coste gracias al empleo de dispositivos off-line. A pesar de tener en cuenta algunos posibles inconvenientes (por ejemplo, la desmagnetización de la banda) o abusos (como la fecha de caducidad de la tarjeta o el carácter no reembolsable), la Comisión ha considerado evidentemente que el carácter práctico del instrumento y su bajo valor unitario no requieren ninguna reglamentación.

4.5. El Comité acepta este razonamiento, pero solicita a las autoridades europeas y nacionales, así como a las organizaciones de consumidores, que vigilen para que los eventuales inconvenientes y abusos se supriman caso por caso. Por consiguiente, insta a la Comisión a que controle la evolución del mercado, decidiendo en su momento si debe intervenir o no a través de normativas.

4.6. La Comunicación concluye instando a los emisores a que se adapten a las prescripciones de la Recomen-

dación antes del 31 de diciembre de 1998, al tiempo que invita a los Estados miembros a que controlen la puesta en marcha de procedimientos de recurso adecuados para regular los litigios entre usuarios y emisores. La Recomendación (artículos 10 y 11 —véase además el punto 5.13—), por otra parte, adopta un enfoque diferente.

5. La Recomendación

5.1. Dado que la Comisión aprobó la Recomendación el 30 de julio de 1997 ⁽¹⁾, el Comité limita sus comentarios a los problemas que, en su opinión, merecen una reconsideración en vista de una eventual revisión futura del documento. Por otra parte, se dedica una atención especial a las normas relativas a los nuevos productos incluidos en la Recomendación, esto es, los productos de dinero electrónico.

5.2. *Letra a) del apartado (1) del artículo 1*

Según el texto, la Recomendación se aplica a «las transferencias de fondos, diferentes de las transferencias ordenadas y realizadas por entidades financieras, efectuadas mediante un instrumento electrónico de pago». Las transferencias excluidas parecen ser las transferencias bancarias, que son objeto de una Directiva específica sobre sus aplicaciones transfronterizas; sin embargo, podrían incluir también las transferencias ordenadas por un cliente a su banco por vía electrónica. El Comité considera que la definición no es suficientemente clara.

5.3. Según se extrae de su lectura, la definición incluye de hecho toda transferencia de fondos efectuada con cualquier medio de pago electrónico: tarjetas de pago, tarjetas prepagadas y telebanco. En el caso de las transferencias mencionadas supra, teniendo en cuenta que se trata de pagos ordenados pero no realizados, se debería concluir que tales tipos de operaciones están excluidos del ámbito de la Recomendación y, por otra parte, dichas operaciones están cubiertas por la Directiva específica sobre las transferencias de fondos. Sin embargo, este aspecto debería aclararse para evitar las dificultades de interpretación.

5.4. El Comité considera, además, que en el mismo artículo hay una incongruencia de términos y contenidos: de acuerdo con el título de la Recomendación («Recomendación de la Comisión relativa a las transacciones efectuadas mediante instrumentos electrónicos de pago»), las únicas transacciones examinadas son las transferencias de fondos efectuadas con «instrumentos electrónicos de pago»: el tercer considerando, sin embargo, recuerda que la normativa cubre las transacciones no electrónicas por medio de una tarjeta de pago.

⁽¹⁾ DO L 208 de 2.8.1997.

Ni el artículo en cuestión ni el resto del texto se refieren a otro tipo de transacción que las electrónicas. Queda por tanto la duda de si la normativa aplicable a las transacciones de tipo «papel» es la actual o bien la precedente Recomendación 88/590/CEE.

5.5. La Comisión ha aclarado que la recomendación mencionada en el punto 5.4 supra se sustituye por la presente; el Comité toma nota, pero señala que, si es así, la incongruencia supone una grave omisión. Haciendo un esfuerzo de interpretación, podría admitirse que las tarjetas de pago con acceso a la cuenta están incluidas implícitamente. Sin embargo, independientemente de la lectura que se haga, el texto del apartado (1) del artículo 1, combinado con las definiciones de las letras a) y b) del artículo 2, excluye las tarjetas tradicionales de tipo no bancario, para las que no hay «acceso a la cuenta», y las tarjetas, sean electrónicas o no, emitidas por empresas comerciales. En este último caso, los fondos eventualmente anticipados por el consumidor constituyen un «depósito», pero no una «cuenta» en el sentido técnico de la palabra.

5.5.1. La conclusión de las consideraciones precedentes es que debe revisarse la definición del ámbito de aplicación de la Recomendación lo antes posible para cubrir las «lagunas» que se han creado involuntariamente. La Recomendación debería cubrir todos los instrumentos de pago, electrónicos o no, sin importar el emisor (manteniendo las exclusiones previstas en la última frase del tercer considerando y las excepciones a las que se refiere el apartado (2) del artículo 1. Si es eso lo que pretende la Comisión, es necesario redactar de otra manera más clara el apartado (1) del artículo 1.

5.6. Apartado (2) del artículo 1

No obstante lo dispuesto en el apartado (1) del artículo 1, los instrumentos de dinero electrónico (tarjetas prepagadas) quedan excluidos de una serie de prescripciones:

- apartado (1) del artículo 4: obligación de facilitar al titular información sobre las transacciones efectuadas;
- letra b) del artículo 5, segundo y tercer guiones: obligación por parte del titular de notificar las transacciones no autorizadas, los errores y las anomalías;
- artículo 6: responsabilidades del titular, especialmente la limitación de los daños a 150 ecus;
- letras c), d) y e) (primer guión) del apartado (2) del artículo 7: obligación del emisor de mantener un registro de las transacciones y carga de la prueba a su cargo;
- apartados (1), (2) y (3) del artículo 8: responsabilidad del emisor en caso de no ejecución o ejecución defectuosa de una transacción;
- apartado (2) del artículo 9: obligación del emisor de adoptar las medidas oportunas para impedir la

ulterior utilización en caso de robo, pérdida o uso fraudulento.

5.6.1. Teniendo en cuenta las características del funcionamiento de los instrumentos de dinero electrónico, el Comité considera que esta normativa es aceptable desde un punto de vista realista, manteniendo, sin embargo, las reservas señaladas en el punto 5.11 infra.

5.7. La última frase del apartado (2) del artículo 1, por otra parte, es motivo de perplejidad, al establecer que «cuando el instrumento de dinero electrónico [tarjeta prepagada] sea utilizado para la carga (y descarga) mediante acceso remoto a la cuenta del cliente, la presente Recomendación se aplicará íntegramente». En la primera y segunda partes del apartado se habla siempre del mismo medio, la tarjeta bancaria prepagada, que tiene siempre acceso a la cuenta: primero se le exime de ciertas obligaciones (primera frase; véase punto 5.6 supra), y luego se le imponen (segunda frase). La contradicción es evidente, pero posiblemente se debe a una redacción inexacta de un concepto correcto.

5.8. El concepto en el que se inspira explícitamente la Comisión es la importancia de la protección del acceso a la cuenta (tercer considerando de la Recomendación). Sin embargo, tal y como se recuerda en el punto 2.3 supra, la relación con la cuenta existe únicamente en la fase de carga (o descarga) de la tarjeta, mientras que posteriormente su utilización está desvinculada de cualquier otra relación posterior: el funcionamiento, a este respecto, es idéntico para todo tipo de tarjetas prepagadas, sean éstas de tipo bancario, telefónico, etc. La Recomendación ha adoptado este planteamiento y el Comité se muestra de acuerdo.

5.9. Apartado (2) del artículo 4

Este artículo prescribe que el emisor de la tarjeta prepagada debe ofrecer al titular la posibilidad de verificar las cinco últimas operaciones y el importe aún disponible en la tarjeta. Mientras que esta última prescripción no plantea ningún problema, la indicación de las cinco últimas operaciones afronta una imposibilidad técnica para la mayor parte de las tarjetas, que funcionan off line y que no se identifican con un código (PIN). El Comité sugiere redactar el párrafo en cuestión de forma más realista, limitando el respeto de la norma a los casos en los que las características técnicas del sistema lo permitan. Sistemas de este tipo ya existen o están en fase de estudio: se basan en soluciones más sofisticadas y probablemente más caras, pero ofrecen a través de la competencia la posibilidad de elección consciente por parte de los consumidores.

5.10. Letra b) del artículo 5

En el primer guión se prescribe que el titular de un instrumento electrónico de pago o del número de identificación personal deberá notificar al emisor el robo o pérdida, pero exime a las tarjetas prepagadas («instrumentos de dinero electrónico») de las normas

expuestas en el segundo y tercer guiones, referidas a la notificación de operaciones no autorizadas y de errores o anomalías en la gestión de la cuenta. Por consiguiente, se han tenido en cuenta las características técnicas de las tarjetas prepagadas, lo cual confirma la necesidad de formular mejor (véase punto 5.7) la última parte del apartado (2) del artículo 1.

5.11. *Artículo 6*

Este artículo prescribe —al igual que la Recomendación anterior— la responsabilidad del titular en caso de robo o pérdida de un instrumento electrónico de pago. Esta norma no se aplica a las tarjetas prepagadas: la consecuencia práctica de esta exención es que el consumidor deberá soportar las consecuencias de su pérdida o robo. Sin embargo, teniendo en cuenta el valor máximo recargable, en el peor de los casos el daño estaría limitado al importe disponible en la tarjeta, normalmente inferior a 150 ecus. El consumidor está, sin embargo, protegido contra intentos posteriores de recargar la tarjeta con cargo a su cuenta, gracias a lo dispuesto en los artículos 7 y 8. En definitiva, las tarjetas prepagadas presentan ventajas pero también posibles inconvenientes; por consiguiente, es necesario que se advierta al consumidor por escrito, explícitamente y con claridad.

5.12. *Apartado (4) del artículo 8*

La norma de este artículo, referida específicamente a las tarjetas prepagadas, prescribe que el emisor será responsable por la pérdida del importe existente o por la ejecución defectuosa de una transacción. Se trata de una norma de aplicación imposible en el caso de las versiones —las más extendidas hoy en día— que usan sistemas off-line sin código de identificación, pero que sigue siendo válida para los sistemas (véase punto 5.9) cuyas características técnicas lo permitan.

5.12.1. De las consideraciones precedentes se extrae, en opinión del Comité, la necesidad de establecer un límite máximo de importe recargable en una tarjeta prepagada, para evitar que su pérdida cause daños graves a su propietario. El límite de 150 ecus, ya

considerado como una pérdida razonablemente soportable para el consumidor, debería tenerse seriamente en cuenta. Por otra parte, hay que recordar que los instrumentos de dinero electrónico, con su capacidad potencial de transferir valores «de tarjeta a tarjeta» sin intermediarios, son susceptibles de utilizarse para el reciclaje de fondos. Un uso ilícito de ese tipo se vería obstaculizado si se limitase el importe cargable: la defensa contra la delincuencia se añade, como un motivo válido más, a la protección al consumidor.

5.13. *Artículo 11*

Contrariamente a lo expuesto en la Comunicación (véase punto 4.6), la Recomendación se dirige únicamente a los Estados miembros para que pongan en marcha las medidas necesarias para que los emisores de instrumentos electrónicos de pago se adapten a las disposiciones. El Comité advierte a la Comisión contra este tipo de planteamiento, que podría conllevar soluciones divergentes en cada país, algo nada improbable, vista la nada desdeñable incertidumbre en la interpretación.

5.14. El Comité considera que debe llamar la atención de la Comisión sobre el hecho de que ningún punto de la Comunicación o de la Recomendación aclara si la Recomendación anterior 88/590/CEE sigue siendo válida para los instrumentos de pago no electrónicos, que no aparecen citados en el documento.

5.15. Como consideración final, el Comité observa que la Recomendación se basa en clasificaciones: instrumentos electrónicos de pago, instrumentos de pago con acceso a distancia e instrumentos de dinero electrónico. A veces es difícil clasificar los productos existentes, pero en cualquier caso sus diversas características imponen tantas y tales distinciones, exenciones e inclusiones que se hace difícil consultar una reglamentación común. El Comité se pregunta si no sería apropiado dar un carácter más orgánico y mayor claridad a todo el tema, teniendo en cuenta las características individuales de cada instrumento y elaborando normas separadas para cada caso. Y, visto que cada producto tiene un nombre, sería mejor individualizarlo como tal: se ganaría en claridad de las normas, en beneficio sobre todo de los consumidores, para los cuales el lenguaje técnico significa bien poco.

Bruselas, el 28 de enero de 1998.

*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 — Superpistas ferroviarias transeuropeas de transporte de mercancías»

(98/C 95/06)

El 3 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 Transportes y Comunicaciones, encargada de preparar los trabajos en este asunto, aprobó su dictamen el 16 de diciembre de 1997 (ponente: Sr. Kritz).

En su 351º Pleno (sesión del 28 de enero de 1998), el Comité Económico y Social ha aprobado por 119 votos a favor, 2 en contra y 2 abstenciones el presente Dictamen.

1. Contexto

1.1. Desde 1970, el transporte de mercancías por ferrocarril en Europa ha disminuido en casi una cuarta parte, medido en toneladas/kilómetro. Paralelamente, el mercado global del transporte de mercancías ha aumentado en un 70 %. Ello significa que la cuota de mercado del ferrocarril se ha reducido al 15 % del conjunto de mercancías transportadas, ya sea por carretera, ferrocarril, vías navegables interiores u oleoductos, en la Unión Europea. Si la tendencia actual se confirma durante la próxima década, la cuota de mercado del ferrocarril se reducirá al 9 %, mientras que el conjunto del mercado crecerá en un 30 %.

1.2. Se trata de cifras globales, que podrían dar una imagen demasiado pesimista del rendimiento de los ferrocarriles europeos. Efectivamente, no todas las mercancías pueden transportarse por ferrocarril; en realidad, la mayor parte de las mercancías transportadas en Europa recorren distancias cortas (menos de 250 kilómetros) y se envían en pequeñas cantidades, por lo que normalmente no representan un mercado importante para el ferrocarril.

1.3. El transporte de mercancías de larga distancia ha aumentado, pero el ferrocarril no siempre ha sido capaz de ofrecer unos servicios competitivos en este mercado. Esta situación suscita una gran inquietud, dado que los servicios de larga distancia con grandes cantidades de carga representan mercados idóneos para el transporte por ferrocarril.

1.4. El transporte de mercancías de larga distancia en Europa implica, generalmente, cruzar fronteras nacionales. Ahora bien, el carácter nacional de los ferrocarriles europeos constituye una desventaja a la hora de efectuar operaciones transfronterizas. En cierta medida, se carece de interoperabilidad técnica. Muchas veces resulta difícil conciliar los horarios internacionales y los imperativos de los horarios nacionales. Además, no todas las empresas ferroviarias están suficientemente interesadas, desde el punto de vista comercial, en efectuar operaciones de transporte internacional de mercancías. Los ferrocarriles europeos no parecen conocer las exigencias del mercado europeo ni estar organizados para sacar partido de sus ventajas.

1.5. En julio de 1996, la Comisión publicó un Libro Blanco titulado «Estrategia para la revitalización de los

ferrocarriles comunitarios»⁽¹⁾, cuyo principal objetivo consistía en frenar el declive del transporte ferroviario de mercancías y pasajeros en Europa. La estrategia implica un nuevo tipo de ferrocarril que responda a las necesidades de los usuarios. El plan para la revitalización de los ferrocarriles propone la creación de «superpistas ferroviarias transeuropeas de transporte de mercancías», con el fin de resolver los problemas específicos que plantea el transporte transfronterizo de mercancías por ferrocarril.

1.6. El origen de este concepto se encuentra en los trabajos de un grupo de expertos designado por el Sr. Kinnock, Miembro de la Comisión encargado de Transportes, para examinar el futuro del transporte por ferrocarril en Europa. El informe de este grupo se publicó en junio de 1996, y una de sus principales prioridades era la creación de varias superpistas ferroviarias de transporte de mercancías, allí donde pudieran tomarse medidas rápidamente, a fin de mejorar la competitividad del transporte por ferrocarril («El futuro del ferrocarril en Europa», junio de 1996, p. 14). Cabe añadir que el grupo de expertos estaba formado por usuarios de los transportes, operadores y trabajadores de los ferrocarriles, presentes a título personal.

2. Documento de la Comisión

2.1. Las «superpistas ferroviarias de transporte de mercancías» son corredores o itinerarios destinados al transporte internacional de mercancías por ferrocarril. Se utilizarán las líneas existentes, aunque con mayor eficacia que actualmente, mejorando la adjudicación de las franjas horarias (horarios) y reduciendo el tiempo de espera en las fronteras.

2.2. El concepto de la superpista está centrado en la infraestructura ferroviaria, a la que se deberá aplicar un nuevo método, más eficaz, de planificación, adjudicación, gestión y facturación de las franjas horarias ferroviarias transfronterizas.

2.3. El concepto global de las superpistas ferroviarias transeuropeas de transporte de mercancías está basado en la aplicación voluntaria por parte de los gestores de infraestructuras y de los Estados miembros. La Comunicación debería considerarse como una recomendación de la Comisión sobre la mejor forma de organizar las superpistas.

⁽¹⁾ COM(96) 421 final: Dictamen del CES, DO C 206 de 7.7.1997, p. 23.

2.4. En cuanto al funcionamiento de las superpistas, la Comisión ha llegado a las siguientes conclusiones:

- el acceso a las superpistas debe ser equitativo, justo y no discriminatorio para todos los operadores ferroviarios titulares de una licencia en la Comunidad;
- los criterios de concesión de una licencia a un operador ferroviario para circular sobre una superpista deben ajustarse a los mismos principios que los fijados en la Directiva 95/18/CE⁽¹⁾;
- los criterios para la adjudicación de capacidad y para el cobro de tarifas por el uso de las infraestructuras ferroviarias deben ajustarse a lo dispuesto en la Directiva 95/19/CE⁽²⁾;
- las superpistas deben, a reserva de las reglamentaciones nacionales, estar abiertas al cabotaje;
- las terminales de transporte de mercancías sobre una superpista deben abrirse a todos los operadores ferroviarios, de transporte por carretera y de navegación interior en condiciones equitativas, justas y no discriminatorias.

2.5. Las superpistas están formadas, como mínimo, por dos gestores nacionales de infraestructuras. Para facilitar y simplificar la utilización de la infraestructura ferroviaria, la Comisión propone la creación, por los gestores de infraestructuras interesados, de una ventanilla única para cada superpista. Las principales funciones de este punto de contacto único para los operadores ferroviarios deberían ser las siguientes:

- determinar la capacidad de la superpista,
- adjudicar las franjas horarias,
- cobrar a los operadores ferroviarios por la utilización de la superpista, y
- controlar y evaluar los resultados de la superpista.

2.6. Actualmente, el procedimiento de adjudicación de las franjas horarias para el transporte internacional de mercancías por ferrocarril se efectúa esencialmente sobre una base nacional. Los malos resultados de este tipo de transporte se deben con frecuencia a las divergencias entre horarios nacionales. Además, el transporte de mercancías no suele ser prioritario en el momento de la adjudicación de las franjas horarias. Por ello, la Comisión subraya el importante papel de las ventanillas únicas a la hora de adjudicar franjas horarias atractivas para los operadores ferroviarios y los transportistas, especialmente en lo referente al tiempo del trayecto solicitado. También es importante agilizar las decisiones

de adjudicación de franjas horarias. El objetivo debería ser, para las franjas regulares, tomar la decisión en siete días hábiles, y para las franjas no regulares en un día hábil.

2.7. En la mayoría de los países los operadores ferroviarios deben pagar por utilizar la infraestructura. La Comisión subraya que el sistema de tarificación debería ser no discriminatorio, transparente y sencillo. Se debería permitir cierta flexibilidad en los niveles de tarificación, para garantizar la competitividad de los precios en comparación con los del transporte por carretera.

2.8. Con la existencia del mercado único no se justifican ya los controles en las fronteras interiores. Los Estados miembros deberían comprometerse a suprimir los controles aduaneros, de seguridad o fitosanitarios que se siguen realizando en las fronteras. Se deberían reconocer mutuamente los controles efectuados en el Estado de origen.

3. Trabajos pendientes

3.1. Las futuras superpistas deberían satisfacer dos criterios básicos: en primer lugar, deben ser comercialmente atractivas para los transportistas y, en segundo lugar, deberían tener una capacidad suficiente. Como consecuencia de ello, es probable que las superpistas se concentren en los principales corredores de transporte internacional de mercancías, atendidos tanto por transportistas por carretera como por operadores ferroviarios.

3.2. Se contemplan varios corredores para la creación de superpistas piloto. Los ministros de transporte de los Países Bajos, Alemania, Austria, Suiza e Italia han acordado la creación de superpistas en los siguientes itinerarios:

- (a) Rotterdam — Ruhr/Rin — Basilea — Milán — Génova — Gioia Tauro (Sur de Italia);
- (b) Hamburgo/Bremen — Nuremberg — Múnich — Innsbruck — Brennero — Verona — Brindisi (Costa Adriática);
- (c) Rotterdam/Hamburgo/Bremen — Nuremberg — Passau — Viena.

Los ferrocarriles de los países nórdicos también participarán en estas superpistas piloto Norte-Sur.

Entre las demás superpistas propuestas, cabe mencionar las siguientes:

- (d) Londres — Sopron (Hungría); esta ciudad serviría de plataforma principal hacia Europa central y oriental;
- (e) Wolfsburg (Alemania) — Barcelona;
- (f) Muizen (Amberes) — Luxemburgo — Lyon.

⁽¹⁾ Directiva 95/18/CE del Consejo, de 19 de junio de 1995, sobre concesión de licencias a las empresas ferroviarias, DO L 143 de 27.6.1995.

Dictamen del CES: DO C 393 de 31.12.1994, p. 56.

⁽²⁾ Directiva 95/19/CE del Consejo, de 19 de junio de 1995, sobre la adjudicación de las capacidades de la infraestructura ferroviaria y la fijación de los correspondientes cánones de utilización, DO L 143 de 27.6.1995.

Dictamen del CES: DO C 393 de 31.12.1994, p. 56.

Los primeros proyectos piloto que se pongan en marcha en 1998 serán, probablemente, los (a), (b), (c) y (f).

3.3. A finales de 1996, la Comisión creó un Grupo de Alto Nivel formado por representantes de los ministerios de transporte. Este Grupo ha contribuido a desarrollar el concepto de las superpistas y participa activamente en los debates sobre proyectos piloto específicos.

3.4. La Comunidad de Ferrocarriles Europeos (CCFE) representa a las compañías ferroviarias de la UE, Noruega y Suiza. Ha constituido varios grupos de trabajo encargados de examinar los problemas prácticos planteados por las superpistas y mantiene contactos periódicos con el Grupo de Alto Nivel y la Comisión. Con objeto de determinar el tipo de problemas técnicos que deberán resolverse y de comprender mejor el funcionamiento de las superpistas, la CCFE realizó una simulación con dos corredores entre el Benelux e Italia. Los resultados de esta simulación se recogen en el Informe de la CCFE titulado «European Rail Freightways: Proposal to the European Commission» (publicado en abril de 1997).

3.5. También participaron otras organizaciones en los trabajos prácticos sobre el desarrollo futuro de las superpistas. En abril de 1997, el Consejo Europeo de Transportistas presentó a la Comisión un documento titulado «Developing Successful Rail Freight Freeways: A Shippers' Framework». El Club de líderes del transporte de mercancías y logística, que representa a los principales constructores y transportistas europeos, también ha estudiado varios itinerarios posibles para las superpistas.

4. Observaciones generales

4.1. Es necesario modificar radicalmente el funcionamiento del mercado europeo de transporte de mercancías por ferrocarril, especialmente en lo que se refiere al tráfico transfronterizo. Consciente de esta necesidad, el Comité Económico y Social acoge favorablemente esta Comunicación de la Comisión, y considera la creación de las superpistas como un importante paso adelante hacia la revitalización de los ferrocarriles europeos.

4.2. En su dictamen sobre el Libro Blanco «Estrategia para la revitalización de los ferrocarriles comunitarios», el Comité subrayaba que: «la situación actual, extraordinariamente difícil, exige una actuación urgente», y añadía que «en líneas generales, el Comité aprueba la creación de corredores ferroviarios para transporte de mercancías»⁽¹⁾.

4.3. La creación de las superpistas tiene un carácter voluntario. En consecuencia, el Comité subraya que en última instancia su éxito depende de:

- la voluntad de los Estados miembros y de los gestores de infraestructuras nacionales de cooperar en este ámbito;

- la capacidad de las empresas ferroviarias para responder a las necesidades de los usuarios y

- la voluntad de los Estados miembros de dejar a los operadores de ferrocarriles la necesaria libertad de gestión.

4.4. El Comité observa que a la vista de la evolución de los trabajos, las superpistas podrían empezar a funcionar a principios de 1998. Ello se debe al carácter único del proyecto de las superpistas, teniendo en cuenta que:

- no se necesitarán cambios en la legislación comunitaria;
- no habrá una necesidad inmediata de inversiones en infraestructura, dado que se utilizará la infraestructura existente;
- no se necesitarán inversiones inmediatas en material móvil ni en equipos, puesto que se utilizarán los existentes;
- los ferrocarriles seguirán funcionando con arreglo a los procedimientos existentes, aunque siempre que sea fácilmente realizable, dichos procedimientos se simplificarán.

4.5. El nuevo marco reglamentario establecido en las Directivas 91/440⁽²⁾, 95/18 y 95/19 tiene como objetivo introducir una dimensión más comercial en el transporte europeo de mercancías por ferrocarril. El Comité reconoce, por tanto, que el concepto de las superpistas no es de por sí una nueva medida de liberalización del mercado. Se trata de un enfoque pragmático cuyo objetivo consiste en integrar las operaciones nacionales de transporte de mercancías por ferrocarril en unas redes transeuropeas de transporte de mercancías.

4.6. La Directiva 91/440 fija los derechos de acceso a la infraestructura ferroviaria de la Comunidad, y las otras dos Directivas establecen los requisitos para la concesión de licencias a las empresas ferroviarias (95/18), la adjudicación de la capacidad de infraestructura ferroviaria y la fijación de tarifas para la utilización de las infraestructuras (95/19). Aún no se ha llevado a cabo la completa transposición de estas Directivas a las legislaciones nacionales. Este problema afecta al transporte ferroviario en general, pero en mayor medida a las superpistas. Al 20 de octubre de 1997, España, Luxemburgo e Italia no habían notificado aún la aplicación del artículo 10 de la Directiva 91/440 (que fija los derechos de acceso). En cuanto a las Directivas 95/18 y 95/19, sólo Austria, Dinamarca, Finlandia, Alemania y Suecia habían notificado a la Comisión su transposición, completa o parcial, al 20 de octubre de 1997. La transposición de estas Directivas debería haber concluido, a más tardar, el 27 de junio de 1997. Esta situación es inaceptable, por lo que el Comité insta a los Estados miembros a que procedan inmediatamente a la aplicación de estas tres Directivas. El éxito de las superpistas no debe ponerse en peligro por la ausencia de un marco jurídico a nivel de los Estados miembros.

⁽¹⁾ COM(96) 421 final: Dictamen del CES, DO C 206 de 7.7.1997, p. 23.

⁽²⁾ Directiva 91/440/CEE del Consejo, de 29 de julio de 1991, sobre el desarrollo de los ferrocarriles comunitarios (DO L 237 de 24.8.1991); Dictamen del CES sobre la correspondiente propuesta de la Comisión: DO C 225 de 10.9.1990, p. 27.

En definitiva, la Comisión deberá emprender acciones legales contra los Estados miembros que no hubieran aún transpuesto dichas Directivas a su legislación nacional.

4.7. Los gestores de infraestructuras y los Estados miembros parecen haber ejercido una gran influencia en la fase de planificación de las superpistas. No obstante, por importantes que sean los aspectos técnicos del funcionamiento de las superpistas, el Comité considera que los transportistas y las empresas ferroviarias deberían desempeñar un papel más importante en los actuales debates sobre la selección de itinerarios y de criterios de rendimiento. Ambos están mucho más próximos al mercado que los gestores de infraestructuras y los Estados miembros.

4.8. El Comité celebra que las superpistas empiecen a funcionar rápidamente. Hay que reconocer, sin embargo, que las primeras superpistas estarán concebidas para depender principalmente de los flujos de transporte de mercancías existentes. Se reducirá el tiempo de transporte para el tráfico existente y la puntualidad será mayor. Ésta es la primera etapa del desarrollo de las superpistas; la segunda deberá ser el aumento de la cuota de mercado del transporte por ferrocarril. Los operadores ferroviarios deberán establecer objetivos de rendimiento en sus planes de explotación, en estrecha colaboración con sus clientes, nuevos y existentes. Asimismo, deberán demostrar la mejora de los servicios ofrecidos a los transportistas.

4.9. En relación con el punto anterior, el Comité observa que el documento de la Comisión contiene pocos datos sobre el futuro mercado de las superpistas. A este respecto, el Comité considera fundamental que el desarrollo de las superpistas tenga en cuenta las necesidades de los usuarios tradicionales del transporte de mercancías por ferrocarril. El concepto de las superpistas puede parecer menos interesante que el del transporte combinado, pero el transporte ferroviario tradicional, por vagones, representa la principal actividad de las empresas ferroviarias, aunque su proporción se está reduciendo. Teniendo esto en cuenta, las empresas ferroviarias deben atraer a nuevos clientes, por ejemplo desarrollando unos sistemas eficaces de transporte intermodal. Para los usuarios, el transporte por carretera representa la referencia en materia de transporte de mercancías en Europa. Los transportistas, por su parte, manifiestan una actitud de apertura a la hora de elegir su modo de transporte, pero hay que convencerlos de que el ferrocarril puede ofrecerles el servicio que necesitan en términos de precio, fiabilidad y rapidez.

4.10. La probabilidad de que aumenten considerablemente los volúmenes de mercancías y el número de trenes de transporte de mercancías en líneas individuales plantea la cuestión de la capacidad sin explotar en los principales itinerarios de transporte de mercancías por ferrocarril. El Comité considera fundamental que los gestores de las infraestructuras nacionales, en colaboración con las ventanillas únicas, hagan lo posible por determinar la capacidad sin explotar del transporte de mercancías por ferrocarril, por reducir el problema de las congestiones y resolver el del conflicto de demandas de franjas horarias entre el transporte de mercancías y

el de pasajeros. Debería contemplarse la posibilidad de crear varias superpistas paralelas Norte-Sur y Oeste-Este, de hacer circular trenes más largos, de mejorar la eficacia de los sistemas de control del tráfico y de conseguir una interoperabilidad técnica. Tarde o temprano, debido a la creciente demanda de transporte por superpistas, resultará necesario invertir en la mejora o la creación de nuevas infraestructuras ferroviarias. Será importante anunciar la llegada de ese momento, para permitir a los gestores de infraestructuras y a los operadores ferroviarios planificar sus futuras inversiones.

4.11. Con frecuencia, la superpista será una parte de la cadena de transporte intermodal (carretera/ferrocarril; mar/ferrocarril). Las terminales son muchas veces el eslabón más débil de los sistemas intermodales y podrán incrementar considerablemente el coste del transporte de puerta a puerta, debido, por ejemplo, a retrasos innecesarios. En opinión del Comité, la Comisión no ha destacado suficientemente en su Comunicación el papel fundamental de las terminales para el éxito del desarrollo del transporte ferroviario de mercancías por superpistas. La mejora de la adjudicación de las franjas horarias (horarios) es una condición necesaria, pero no suficiente, para agilizar el funcionamiento del transporte intermodal de mercancías. Por tanto, es esencial, a juicio del Comité, que los gestores de infraestructuras, las empresas ferroviarias y los transportistas contribuyan conjuntamente a crear unas terminales eficaces y que funcionen correctamente.

4.12. La Comisión destaca que las terminales de transporte de mercancías sobre una superpista deberían abrirse a todos los operadores ferroviarios, de transporte por carretera y de navegación interior en condiciones equitativas, justas y no discriminatorias. Sin embargo, probablemente haya subestimado las dificultades que entrañaría un acceso abierto a las terminales de transporte de mercancías, debido a las diferentes formas de propiedad y a los diversos tipos de terminales. En consecuencia, el Comité propone que se examine más detenidamente la cuestión del acceso abierto a las terminales.

4.13. En las últimas décadas se han registrado pérdidas de empleo en el sector ferroviario europeo, debido sobre todo a la reducción del volumen del tráfico y a la racionalización. El objetivo del proyecto de las superpistas consiste en mejorar la competitividad del transporte ferroviario europeo de mercancías, con el fin de aumentar el volumen de mercancías transportadas por ferrocarril y de aumentar la cuota de mercado del ferrocarril. El éxito de las superpistas permitiría, al menos, frenar la degradación de la situación del empleo. En su dictamen emitido en junio de 1997, el Comité Paritario de Ferrocarriles subrayó que el desarrollo de los ferrocarriles requería la participación de personal formado para trabajar con diferentes tipos de infraestructuras, y que ello podría realizarse tal como lo hicieron, con éxito, los ferrocarriles y su personal para los servicios Thalys y Eurostar.

4.14. Allí donde existan una demanda y unas oportunidades comerciales, las superpistas deberían extenderse más allá de las fronteras comunitarias. Es probable, a este respecto, que el mayor potencial se halle en las

relaciones con Hungría, la República Checa y Polonia. La Comisión y los Estados miembros deberán estudiar cómo se podría abrir el acceso de algunas superpistas piloto a los terceros países.

5. Observaciones específicas

5.1. Cobro por la utilización de las infraestructuras ferroviarias

5.1.1. La Comunidad de Ferrocarriles Europeos (CCFE) ha estimado que las tarifas de las superpistas representarán entre el 20 y el 50 % del precio que los clientes del transporte de mercancías por ferrocarril deberán pagar a los operadores ferroviarios. En algunos itinerarios, las tarifas de las superpistas podrían ser demasiado elevadas para permitir a los servicios de superpistas competir con el transporte por carretera.

5.1.2. Los sistemas de tarificación varían considerablemente entre los Estados miembros. En algunos países los operadores ferroviarios no pagan nada por utilizar la infraestructura, mientras que en otros, por ejemplo Alemania, las tarifas son elevadas.

5.1.3. A corto plazo, las tarifas de las superpistas se basarán probablemente en los regímenes actuales de cobro por la utilización de infraestructuras, lo que significa que serán equivalentes a la suma de las tarifas nacionales establecidas por cada gestor de infraestructura en una superpista.

5.1.4. A la luz de estas observaciones, el Comité considera que los sistemas actuales de cobro por la utilización de infraestructuras plantean un grave problema. Para crear unas condiciones favorables al funcionamiento de las superpistas, deberán encontrarse soluciones que tengan en cuenta los siguientes elementos:

- a) Los Estados miembros deberán aplicar los mismos principios de tarificación. La Comisión está realizando actualmente un estudio cuyo objetivo consiste en armonizar los sistemas de tarificación existentes. El Comité insta a la Comisión a que conceda la máxima prioridad a este estudio, haciendo participar en este trabajo no sólo a representantes de los ferrocarriles sino también de los transportistas.
- b) Establecer principios comunes de tarificación no significa aplicar tarifas idénticas. El nivel de las tarifas debería reflejar los costes pertinentes.
- c) El nivel elevado de las tarifas aplicadas a la utilización de infraestructuras en determinados itinerarios podría impedir a las empresas ferroviarias competir eficazmente con los transportistas de mercancías por carretera. A juicio del Comité, los Estados miembros deberían ser conscientes de ello y actuar en consecuencia.
- d) Los cánones de utilización de las infraestructuras deben ser transparentes y no discriminatorios. Representan una parte, a menudo sustancial, del precio que las empresas ferroviarias reclaman a sus clientes

por utilizar las superpistas. El Comité considera que los clientes deben conocer tanto la estructura como el nivel de dichos cánones a la hora de negociar los precios del transporte con las empresas ferroviarias.

5.2. Derechos de acceso

5.2.1. Los derechos de acceso a la infraestructura ferroviaria quedan establecidos en la Directiva 91/440. Para las empresas ferroviarias que exploten servicios internacionales de transporte combinado, la Directiva prevé un derecho de acceso total, así como el derecho a cargar y descargar mercancías (aunque el cabotaje queda excluido). Para las agrupaciones internacionales de empresas ferroviarias, los derechos de acceso se limitan a los Estados miembros en los que estén establecidas y se prevé un derecho de tránsito en los demás Estados miembros, pero no está permitida, en cambio, la carga ni descarga en los países de tránsito.

5.2.2. El Comité coincide con la Comisión en que, idealmente, deberían tener acceso a las superpistas todas las empresas ferroviarias comunitarias titulares de una licencia que cumplieran los requisitos establecidos en las Directivas 95/18 y 91/440. Varios Estados miembros también comparten esta idea, pero el Comité es consciente de que otros Estados miembros optan por un enfoque más prudente.

5.2.3. Para la Comisión, es esencial que las empresas ferroviarias puedan conquistar mercados en un Estado miembro distinto de aquel en el que son titulares de una licencia, y que puedan explotar servicios ferroviarios con destino a ese otro Estado miembro sin verse obligadas a firmar un acuerdo de cooperación clásico con la empresa ferroviaria del otro Estado miembro. En su caso, la puesta a disposición de las locomotoras y los maquinistas podría realizarse mediante contratos comerciales entre ambas empresas. El Comité aprueba estas propuestas de la Comisión.

5.3. Las superpistas y las normas de competencia

5.3.1. El documento de la Comisión no indica con claridad si los acuerdos de cooperación relativos al establecimiento de una ventanilla única y a la colaboración entre empresas ferroviarias se verán afectados por la prohibición contemplada en el apartado 1 del artículo 85 del Tratado CE. Esta falta de precisión es comprensible, habida cuenta de la complejidad de las normas de competencia comunitarias.

5.3.2. Para determinar en qué medida se verá afectada la competencia, el Comité considera que debería establecerse una clara distinción entre los acuerdos requeridos para el establecimiento de una ventanilla única y los acuerdos entre empresas ferroviarias.

5.3.3. En lo que respecta al primer tipo de acuerdos, uno de los elementos inherentes al concepto de las superpistas es la estrecha cooperación entre los gestores de infraestructuras. Sin acuerdos relativos a la planifica-

ción, adjudicación y funcionamiento de las franjas horarias transfronterizas, no habrá superpistas. Además, los gestores de infraestructuras ferroviarias no compiten en un mismo mercado. Para el Comité, el apartado 1 del artículo 85 no se aplica a los acuerdos celebrados entre gestores de infraestructuras con objeto de crear y explotar superpistas.

5.3.4. En cuanto al segundo tipo de cooperación, la situación es diferente en lo que atañe a la competencia. Las empresas ferroviarias trabajan en un mismo mercado y podrían unirse, celebrando acuerdos técnicos o comerciales. Lo que deberá evaluarse caso por caso es si este tipo de cooperación impide, restringe o distorsiona la competencia en el mercado interior. El Comité considera probable que en muchos casos se aplique el apartado 3 del artículo 85, con excepciones individuales. A este respecto, una de las cuestiones principales consistirá en determinar el mercado de que se trate.

6. Resumen y conclusiones

6.1. El carácter nacional de los ferrocarriles europeos constituye una desventaja a la hora de efectuar operaciones transfronterizas de transporte de mercancías. En cierta medida, se carece de interoperabilidad técnica. Muchas veces resulta difícil conciliar los horarios internacionales y los imperativos de los horarios nacionales. El transporte de mercancías no suele ser prioritario en el momento de la adjudicación de las franjas horarias. Además, no todas las empresas ferroviarias están suficientemente interesadas, desde el punto de vista comercial, en efectuar operaciones de transporte internacional de mercancías.

6.2. Es necesario modificar radicalmente el funcionamiento del mercado europeo de transporte de mercancías por ferrocarril, especialmente en lo que se refiere al tráfico transfronterizo. Consciente de esta necesidad, el Comité acoge favorablemente esta Comunicación de la Comisión sobre las superpistas ferroviarias transeuropeas de transporte de mercancías. La creación de las superpistas constituirá un importante paso adelante hacia la revitalización de los ferrocarriles europeos. Las superpistas brindarán grandes oportunidades para incrementar la eficacia y competitividad de los ferrocarriles.

6.3. Puesto que la creación de las superpistas tiene un carácter voluntario, el Comité subraya que en última instancia su éxito depende de:

- la voluntad de los Estados miembros y de los gestores de infraestructuras nacionales de cooperar en este ámbito;
- la capacidad de las empresas ferroviarias para responder a las necesidades de los usuarios y
- la voluntad de los Estados miembros de dejar a las empresas ferroviarias la necesaria libertad de gestión.

6.4. El nuevo marco reglamentario para el transporte por ferrocarril en Europa establecido en las Directivas 91/440, 95/18 y 95/19 tiene como objetivo introducir una dimensión más comercial en el transporte europeo de mercancías por ferrocarril. Aún no se ha llevado a

cabo la completa transposición de estas Directivas a las legislaciones nacionales. Esta situación es inaceptable, por lo que el Comité insta a los Estados miembros a que procedan inmediatamente a la aplicación de estas tres Directivas. El éxito de las superpistas no debe ponerse en peligro por la ausencia de un marco jurídico a nivel de los Estados miembros. En última instancia, la Comisión deberá emprender acciones legales contra los Estados miembros que no hubieran aún transpuesto dichas Directivas a su legislación nacional.

6.5. Las primeras superpistas (en 1998) dependerán principalmente de los flujos de transporte de mercancías existentes, lo cual debería implicar una reducción del tiempo de transporte para el tráfico existente y mayor puntualidad. El siguiente paso de las empresas ferroviarias debe consistir en atraer nuevos clientes y aumentar la cuota de mercado del transporte por ferrocarril. A este respecto, es preciso señalar que el transporte por carretera representa la referencia en materia de transporte de mercancías en Europa. Por ello hay que convencer a los usuarios de los transportes de que el ferrocarril puede ofrecerles el servicio que necesitan en términos de precio, fiabilidad y rapidez.

6.6. Las terminales son muchas veces el eslabón más débil de los sistemas intermodales (carretera/ferrocarril; mar/ferrocarril) y podrán incrementar considerablemente el coste del transporte de puerta a puerta. En opinión del Comité, la Comisión no ha prestado suficiente importancia al papel fundamental de las terminales para el éxito del desarrollo del transporte ferroviario de mercancías por superpistas, y particularmente al problema del acceso abierto, debido a las diferentes formas de propiedad de terminales.

6.7. En las últimas décadas se han registrado pérdidas de empleo en el sector ferroviario europeo. El éxito de las superpistas permitiría, al menos, frenar la degradación de la situación del empleo ya que el objetivo del proyecto de las superpistas consiste en mejorar la competitividad del transporte ferroviario de mercancías, con el fin de aumentar el volumen de mercancías transportadas por ferrocarril.

6.8. Los sistemas de tarificación por la utilización de infraestructuras ferroviarias varían considerablemente entre los Estados miembros, lo cual, según el Comité, plantea un grave problema para el desarrollo de las superpistas. Por consiguiente, el Comité insta a la Comisión a que conceda la máxima prioridad a la realización de este estudio sobre principios de tarificación comunes. Los cánones de utilización de las infraestructuras deben ser transparentes, proporcionales y no discriminatorios. El Comité lamenta que el nivel elevado de las tarifas aplicadas a la utilización de infraestructuras en determinados itinerarios pueda impedir a las empresas ferroviarias competir eficazmente con otros medios de transporte.

6.9. El funcionamiento de las superpistas implica acuerdos de cooperación entre los gestores de infraestructuras y podría incluir cooperación entre las empresas ferroviarias. El Comité considera que debería establecerse una clara distinción entre los acuerdos requeridos para el establecimiento de una ventanilla única y los

acuerdos entre empresas ferroviarias. Para el Comité, la prohibición contemplada en el apartado 1 del artículo 85 no se aplica a este tipo de acuerdos. En cuanto a la cooperación entre empresas ferroviarias, la situación es

diferente en lo que atañe a la competencia. Lo que deberá evaluarse caso por caso es si este tipo de cooperación impide, restringe o distorsiona la competencia en el mercado interior.

Bruselas, el 28 de enero de 1998.

*El Presidente
del Comité Económico y Social*

Tom JENKINS

Dictamen del Comité Económico y Social sobre la «Propuesta de Reglamento (CE) del Consejo por el que se modifica el Reglamento (CEE) n° 2299/89 del Consejo relativo a un código de conducta para los sistemas informatizados de reserva (SIR)»⁽¹⁾

(98/C 95/07)

El 5 de agosto de 1997, de conformidad con el artículo 75 del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea, el Consejo decidió consultar al Comité Económico y Social sobre la propuesta mencionada.

La Sección de Transportes y Comunicaciones, encargada de preparar los trabajos en este asunto, aprobó su dictamen el 19 de enero de 1998 (ponente: Sr. Moreland).

En su 351º Pleno celebrado los días 28 y 29 de enero de 1998 (sesión del 28 de enero de 1998), el Comité Económico y Social ha aprobado por 112 votos a favor, 2 en contra y 3 abstenciones el presente Dictamen.

1. Introducción

1.1. Los sistemas informatizados de reserva (SIR) de las compañías aéreas son instrumentos de comercialización sumamente potentes, ya que permiten que las agencias de viajes conozcan los horarios, precios, etc., de la gran mayoría de líneas aéreas regulares en todo el mundo. Las reservas, incluso para itinerarios recónditos, pueden confirmarse de forma instantánea, y lo mismo ocurre con el precio y la emisión de los billetes. No cabe duda de que los SIR han resultado muy beneficiosos para las compañías aéreas, agencias de viaje y consumidores.

1.2. Sin embargo, estos sistemas también dan pie a abusos. Los SIR modernos fueron desarrollados en primer lugar en los Estados Unidos por compañías aéreas independientes y, de forma invariable, tendían a favorecer a la compañía propietaria. Ante las repercusiones de dicha parcialidad en la competencia leal, el Gobierno norteamericano estableció normas sobre el

funcionamiento de los SIR en 1984. Posteriormente, la UE aprobó sus propias normas, más detalladas, en 1989⁽²⁾, que se revisaron en 1993⁽³⁾.

1.3. La regulación de los SIR ha sido un éxito. La parcialidad inicial, que preocupaba mucho sobre todo a las compañías aéreas más pequeñas, se ha suprimido. Muchas compañías aéreas importantes ya no ven interés alguno en la posesión de parte de un SIR y han vendido la totalidad o una parte de sus acciones. Ha habido una

⁽²⁾ Reglamento (CEE) n° 2299/89 del Consejo, de 24 de julio de 1989, por el que se establece un código de conducta para los sistemas informatizados de reserva (DO L 220 de 29.7.1989, p. 1).
Dictamen del CES: DO C 56 de 6.3.1989, p. 32.

⁽³⁾ Reglamento (CEE) n° 3089/93 del Consejo, de 29.10.1993, que modifica el Reglamento (CEE) n° 2299/89 por el que se establece un código de conducta para los sistemas informatizados de reserva (DO L 278 de 11.11.1993, p. 1).
Dictamen del CES: DO C 108 de 19.4.1993, p. 16.

⁽¹⁾ DO C 267 de 3.9.1997, p. 67.

concentración considerable entre los propios SIR. En la actualidad, todos son sistemas globales operativos en muchas partes del mundo.

1.4. Desde el primer momento se admitió que, dado todo lo que estaba en juego así como la rapidez del desarrollo tecnológico, el código de conducta de los SIR requeriría frecuentes actualizaciones. Tal como se ha señalado, la propuesta actual es la segunda revisión del Reglamento inicial.

1.5. La propuesta de la Comisión de revisar los SIR consta de dos partes: un informe sobre la aplicación del Reglamento vigente y una nueva propuesta de Reglamento con modificaciones detalladas. A continuación examinaremos ambas partes por orden.

2. Informe sobre la aplicación del código de conducta

2.1. En este informe se detallan las exenciones concedidas, las denuncias recibidas y las solicitudes de clarificación sobre la interpretación del código, así como diversos aspectos técnicos. La impresión general que se ofrece es que, aunque ha habido bastantes problemas relacionados con el código, se han resuelto de forma satisfactoria para todas las partes. No obstante, es evidente que no todas las partes interesadas comparten la satisfacción general de que hace gala la Comisión. En concreto, las compañías aéreas han presentado muchas denuncias.

2.2. Uno de los aspectos problemáticos destacado en el informe de la Comisión es la presentación en los SIR de los vuelos con códigos compartidos. En el código vigente se establece que los SIR tienen que garantizar que ningún vuelo aparecerá más de una vez, excepto en el caso de agrupaciones de empresas y otros acuerdos contractuales (como acuerdos de uso compartido de códigos) en virtud de los cuales dos o más compañías asuman por separado la responsabilidad de la oferta y la venta de productos de transporte aéreo, en cuyo caso cada compañía, hasta un máximo de dos, puede tener una presentación separada.

2.3. La Comisión señala que la selección de los dos vuelos que deben visualizarse es técnicamente compleja y que el SIR, por sí solo, no puede hacerla. Las compañías aéreas tienen que colaborar con los SIR a tal fin. Como primer paso, es deseable un acuerdo entre compañías aéreas sobre una norma para todo el sector. Es evidente que ha sido difícil lograr dicho acuerdo y, aunque se han conseguido algunos avances, la puesta en práctica de este punto del código deja aún mucho que desear.

2.4. Las restricciones para la presentación de vuelos con códigos compartidos han sido elementos clave del código de los SIR desde el principio. (De hecho, en la revisión del código de 1993 se suavizaron un poco las restricciones). Es de lamentar que las normas no se hayan aplicado aún en su totalidad. No queda claro que la Comisión haya concedido a este tema toda la atención que debía ni que le haya dado la prioridad que merece.

2.5. Recomendación

El Comité considera positivo el hecho de que la Comisión haya elaborado un informe sobre el funcionamiento del código de conducta para los SIR, que afecta necesariamente a temas técnicos complejos, pero que reviste una importancia fundamental para los consumidores y para la competencia en el sector del transporte aéreo. El CES recomienda que se redacten de forma periódica informes similares, por ejemplo cada tres años, incluso si no se proponen modificaciones al Reglamento en cuestión.

3. Propuestas de modificación del código

La Comisión propone numerosas enmiendas al código actual de los SIR, que se exponen a continuación.

3.1. Obligaciones de los abonados (artículo 9 bis y Anexo II de la Propuesta)

3.1.1. Las normas actuales establecen que la información que ofrecen los SIR debe ser exacta y completa. Sin embargo, estas disposiciones resultan ineficaces si dicha información no es facilitada al cliente por las agencias de viajes, que pueden recibir comisiones adicionales para favorecer a determinadas compañías aéreas. Las normas actuales imponen ciertas obligaciones a las agencias de viajes, pero siempre se ha admitido que su aplicación es muy difícil.

3.1.2. En el código revisado se establece que, a no ser que el cliente pida una información específica, las agencias de viajes deben utilizar un tipo de presentación neutra. Asimismo, las agencias de viaje no deben manipular la información suministrada por los SIR de un modo que suponga ofrecer una presentación inexacta, engañosa o discriminatoria de dicha información al cliente, quien también debe recibir información completa sobre una serie de aspectos fundamentales del vuelo. Por último, el cliente tendrá derecho, previa petición, a que se le proporcione una impresión de la presentación del SIR de forma que tenga acceso a la misma información que la agencia de viajes. Muchas de estas disposiciones ya figuran en el código vigente, pero adquieren mayor relevancia en la revisión del Reglamento en cuestión.

3.1.3. Recomendación

El Comité considera satisfactorios dichos cambios ya que, a su juicio, suponen un avance en la buena dirección. No obstante, manifiesta su preocupación por el cumplimiento efectivo de estas importantes disposiciones. La Comisión debería ser más explícita sobre cómo piensa velar por que las agencias de viajes cumplan las obligaciones del código, con el fin de proteger los intereses de los consumidores.

3.1.4. Las agencias de viajes también han recibido críticas por hacer reservas innecesarias, por ejemplo, para lograr determinados niveles de productividad, que hacen que las compañías aéreas paguen cánones de reservas más altos. Con el fin de solventar este problema, en el nuevo código se dispone que la agencia de viajes tendrá que hacer reservas y expedir billetes de conformidad con la información contenida en el SIR utilizado y, siempre que sea posible, hacer las operaciones de reserva y emisión del billete en el mismo SIR. Por otra parte, se prohíben las reservas duplicadas para el mismo viaje.

3.1.5. Recomendación

Los aspectos expuestos en el punto anterior son muy técnicos. De nuevo, las modificaciones del código que se proponen, especialmente las recogidas en el anexo II, parecen orientarse en la dirección correcta, pero sólo el tiempo dirá si son suficientes para solucionar los problemas existentes. Debería pedirse a la Comisión que supervise la eficacia de las nuevas normas junto con representantes de las compañías aéreas y de las agencias de viajes.

3.2. Inclusión de los servicios de ferrocarril (artículo 2 (r), (s) y (t) y artículo 21 bis de la Propuesta)

3.2.1. Cada vez con mayor frecuencia, los vuelos más cortos sufren la competencia directa de los trenes de alta velocidad. La Comisión reconoce que es beneficioso para el consumidor que la presentación de las opciones por aire y por vía férrea aparezcan juntas en la pantalla de los SIR. Por lo tanto, propone que a los efectos del código los servicios de transporte por ferrocarril se traten de la misma manera que el transporte aéreo, si se incluyen en la presentación del SIR.

3.2.2. Recomendación

A primera vista, dicha propuesta es irreprochable. Sin embargo, debido a su complejidad práctica, la Comisión no especifica las condiciones que rigen la inclusión de los servicios de ferrocarril en la presentación de los SIR. Resulta sorprendente esta omisión, sobre todo si se considera que la Comisión financió un informe de asesoramiento sobre la viabilidad de la presentación de los servicios de ferrocarril en los SIR de las compañías aéreas. Da la impresión de que la Comisión espera que las compañías aéreas, las ferroviarias y los SIR establezcan normas de común acuerdo. Sería preferible, a juicio del Comité, que en el propio código se especificaran de forma precisa las obligaciones de todas las partes

interesadas. La propuesta actual da pie a debates y retrasos. Está claro que los posibles costes adicionales deberían reducirse al mínimo y ser asumidos por la parte causante, y no deberían suponer un aumento de las tasas que pagan los pasajeros.

En concreto, la propuesta de la Comisión es discriminatoria para el ferrocarril, dado que no establece una distinción entre las escalas de los aviones y las paradas de los trenes, aunque estas últimas suelen ser mucho más breves. El CES propone que se suprima la distinción entre «servicios directos» y «servicios con paradas intermedias» cuando éstas no superen los diez minutos.

3.3. Política de tarificación (artículos 3 bis y 10.1)

3.3.1. En el código vigente se establece que «los derechos percibidos por los vendedores de sistemas no serán discriminatorios, estarán desglosados de manera justificada, serán razonablemente proporcionales al coste del servicio prestado y, en particular, serán iguales para el mismo nivel de servicio». Varias compañías aéreas europeas han presentado quejas referidas a las políticas de tarificación de los SIR. En sustancia, el problema radica en que, mientras que muchas compañías aéreas se consideran clientes cautivos de los SIR, existe una fuerte competencia entre los SIR para hacer instalar sus sistemas en las oficinas de las agencias de viajes. En algunos casos, se llega a pagar a las agencias de viajes por utilizar un SIR concreto, lo que incrementa los cánones de reserva facturados a las compañías aéreas.

3.3.2. La Comisión, a pesar de un informe de asesoría previo sin resultados concluyentes, no ha respaldado a las compañías aéreas. En cambio, acepta el argumento de los SIR de que los incentivos pagados a las agencias de viajes pueden considerarse legítimamente como costes de distribución y, por lo tanto, incluirse en el cálculo del canon de reserva. Es poco probable que este razonamiento satisfaga a las compañías aéreas.

3.3.3. La Comisión propone que el apartado 1 del artículo 10 del código vigente relativo a niveles de cánones, citado supra, se aplique en el futuro sólo a los cánones facturados a las compañías participantes. Se añade al mismo una nueva letra referida a las cuotas que se facturen a las agencias de viajes por el equipo, etc. Por lo tanto, ya no habrá ningún control sobre la cuantía de la llamada cuota de distribución pagada a las agencias de viajes. Por último, la Comisión propone una revisión del código vigente para clarificar una posible ambigüedad cuando a una compañía aérea, que posee un SIR, se le exige que acepte una reserva de otra compañía de conformidad con la letra b) del apartado 1 del artículo 3 bis. El objeto de esta aclaración es garantizar que no se facturará un canon excesivo por dicha reserva.

3.3.4. Recomendación

El Comité considera que esta división de la facturación de una agencia de viajes entre cuotas por el equipo y cuotas de distribución es artificial. De todas formas, en absoluto da una respuesta satisfactoria a las quejas de las compañías aéreas, que deben de tener algo de razón. En 1995 la Comisión propuso que, con el fin de suprimir el incentivo para realizar reservas pasivas innecesarias, los planes de tarificación según productividad deberían basarse en los billetes emitidos y no en las reservas realizadas. En otras palabras, sólo las reservas que se materializan en la emisión de un billete deberían incluirse en el cálculo de los incentivos. Se desconocen los motivos por los que la Comisión decidió no mantener esta política que ya había recibido un apoyo generalizado.

3.4. *Presentación de vuelos con código compartido* (apartado 10 del Anexo)

3.4.1. Tal como se ha explicado, los SIR tienen dificultades para aplicar la norma vigente que permite a un máximo de dos compañías aéreas con un acuerdo de uso compartido de códigos tener una presentación separada utilizando sus propios códigos de designación. Sólo un SIR ha puesto en práctica un procedimiento satisfactorio que permite a las compañías aéreas cumplir esta disposición, mientras que otros tres han comunicado su intención de aplicar dicha norma, pero han señalado una serie de problemas prácticos.

3.4.2. La Comisión rechaza tanto la posibilidad de presentar todos los vuelos con códigos compartidos como la de limitar la presentación a una opción de código compartido, tal como se establecía en el código inicial de los SIR. Propone mantener las disposiciones vigentes y que, cuando un SIR no pueda aplicarlas porque las compañías aéreas no han facilitado suficiente información, se le permita seleccionar de forma no discriminatoria los vuelos con código compartido que presentará en la pantalla.

3.4.3. Recomendación

El Comité reconoce que los SIR y las compañías aéreas tienen muchas dificultades para aplicar las disposiciones vigentes sobre presentación de vuelos con código compartido. No obstante, manifiesta su preocupación por el hecho de que el enfoque propuesto, al permitir cierto grado de discreción a los SIR, pueda dar lugar a abusos. Experiencias anteriores con los SIR, especialmente en los Estados Unidos, demostraron que lo que a primera vista podía parecer un proceso de selección no discriminatorio podía ser en realidad muy discriminatorio. Se recomienda suprimir la posibilidad de que los SIR puedan elegir los vuelos con códigos compartidos que presentan. En el código deberían establecerse de forma explícita y clara los criterios que deben aplicar los SIR. Asimismo, la Comisión debería analizar la posibilidad

de dar mayor importancia en el código al hecho de garantizar que el hipotético pasajero recibe información completa sobre la compañía aérea que presta realmente el servicio, el avión utilizado, etc.

3.5. *Inclusión de los sistemas de información* (artículo 2.1 y artículos 21 y 21 quater de la Propuesta)

3.5.1. La Comisión señala que actualmente es difícil evaluar con exactitud la evolución que puede tener lugar en los métodos de distribución electrónica de los productos de transporte aéreo. Ya se pueden efectuar reservas a través de Internet. En cualquier caso, Internet sólo actúa como enlace avanzado de comunicación entre suministradores de información como, por ejemplo, una compañía aérea o un SIR y sus abonados, por lo que no parece que quede incluido en la definición de vendedor de sistemas o SIR.

3.5.2. La Comisión propone ampliar el ámbito del artículo 21 del código de forma que las compañías aéreas puedan ofrecer información sobre sus productos de transporte aéreo a través de Internet sin que sean de aplicación las disposiciones del artículo 5 y del apartado 5 del artículo 9, del mismo modo que las oficinas de venta de las compañías aéreas no están cubiertas por el código. No obstante, los servicios de SIR que se presten por medios electrónicos directamente al usuario deberían estar cubiertos por éste. En consecuencia, la Comisión propone modificar la definición de «abonado» para garantizar que dichos servicios de SIR están incluidos.

3.5.3. Recomendación

La Comisión hace bien en obrar con cautela respecto de la evolución de la prestación de servicios de reserva de vuelos vía Internet. Es realmente difícil prever con precisión qué ocurrirá en el futuro. No obstante, se trata de un tema que la Comisión debería seguir con atención, con el fin de elaborar propuestas destinadas a evitar abusos.

3.6. *Ordenación de los vuelos* (apartado 1 del Anexo)

3.6.1. La principal innovación introducida por el código de conducta europeo de los SIR, en comparación con su equivalente estadounidense, fue establecer criterios detallados para ordenar la presentación de los vuelos. De acuerdo con las preferencias de los consumidores, en primer lugar aparecen los vuelos directos sin escalas, a continuación los vuelos directos con escalas en puntos intermedios y, por último, los vuelos con transbordo de aviones en las escalas. La Comisión afirma que «con el aumento de los acuerdos entre compañías para constituir sistemas radiales (“hub and spoke arrangements”), el servicio prestado por los vuelos indirectos puede ser actualmente de un nivel equivalente al que ofrecen otros vuelos directos con escalas en puntos intermedios». Por consiguiente, se propone

modificar los criterios de ordenación de la presentación de forma que, en adelante, sólo se dé preferencia a los vuelos directos sin escalas. Los vuelos que incluyan una escala pero no un transbordo dejarán de tener prioridad sobre los vuelos que incluyen transbordo de avión.

3.6.2. La Comisión no ofrece ningún dato que justifique este cambio. No se indica en ningún lugar que la norma vigente no haya funcionado de forma satisfactoria ni que se hayan recibido quejas al respecto. Resulta muy extraño que la Comisión intente modificar las prioridades en los criterios de presentación justo cuando, tras muchos años de resistencia, los Estados Unidos dan muestras de aproximarse al planteamiento europeo.

3.6.3. Recomendación

No existe ninguna justificación para modificar las normas vigentes sobre el tema, que han funcionado correctamente en beneficio de los consumidores y de la competencia entre compañías. En su lugar, la Comisión debería incitar a los demás, especialmente a Estados Unidos, a seguir el modelo europeo.

3.7. Otros cambios

3.7.1. Se propone una serie de modificaciones al código vigente dentro de los apartados siguientes: alcance de la auditoría; disposiciones sobre emisión de billetes para vuelos que lleven el mismo número de vuelo y sean efectuados por la misma compañía; paquete de seguridad; derecho de los afectados a ser oídos; inclusión de los sistemas de información dentro del ámbito del código; obligaciones de terceros e información sobre facturación en soporte magnético. Dichas modificaciones se refieren sobre todo a aspectos técnicos y es improbable que sean polémicas.

4. Conclusión

El código de conducta para los SIR ha constituido una iniciativa europea coronada por el éxito. Ha acabado con un problema capital en la competencia entre compañías aéreas y ha permitido establecer un mercado interior efectivo de servicios aéreos. El tema puede

alcanzar un nivel técnico complejo, por lo que no es sorprendente la aparición de problemas. No obstante, es posible que estos problemas hayan sido exagerados por los importantes intereses comerciales en juego de las partes afectadas.

En conjunto, el Comité acoge con satisfacción las modificaciones del código propuestas por la Comisión. No obstante, el Comité considera que son necesarios más cambios en una serie de puntos concretos que no carecen de importancia.

En concreto:

- la Comisión debería elaborar informes periódicos sobre el funcionamiento del código de los SIR;
- la evolución de la prestación de servicios de reserva de vuelos vía Internet debería seguirse con atención, con el fin de elaborar propuestas destinadas a evitar los abusos;
- la Comisión debería ser más explícita sobre cómo piensa velar por que las agencias de viajes cumplan las obligaciones del código, con el fin de salvaguardar los intereses de los consumidores;
- la Comisión debería supervisar la eficacia de las nuevas disposiciones relativas a la realización de reservas innecesarias en colaboración con las compañías aéreas y representantes de las agencias de viajes;
- en el código deberían especificarse de forma precisa las obligaciones de todas las partes interesadas, con el fin de evitar debates y retrasos;
- la Comisión debería recuperar su propuesta anterior: con vistas a suprimir el incentivo para realizar reservas pasivas innecesarias, los planes de tarificación según productividad deberían basarse en los billetes emitidos y no en las reservas realizadas;
- los SIR no deberían disponer de ningún grado de discreción sobre la forma de presentación de los vuelos con código compartido;
- en el código debería darse mayor importancia al hecho de garantizar que el hipotético pasajero recibe información completa sobre la compañía aérea que presta realmente el servicio, el avión utilizado, etc.;
- las normas vigentes sobre el orden de presentación de los vuelos por parte de los SIR deberían mantenerse.

Bruselas, el 28 de enero de 1998.

*El Presidente
del Comité Económico y Social*

Tom JENKINS

Dictamen del Comité Económico y Social sobre la «Propuesta de Reglamento (CE) del Consejo relativo al reconocimiento en circulación intracomunitaria del signo distintivo del Estado miembro de matriculación de los vehículos de motor y sus remolques»

(98/C 95/08)

El 5 de agosto de 1997, de conformidad con el artículo 75 del Tratado, 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 16 de diciembre de 1997 (ponente: Sr. García Alonso).

En su 351º Pleno (sesión del 28 de enero de 1998), el Comité Económico y Social ha aprobado por 111 votos a favor, 1 en contra y 3 abstenciones el presente Dictamen.

1. Introducción

1.1. La libre circulación de personas y mercancías son dos derechos fundamentales de la Unión Europea tal y como recogen los Tratados.

2. La propuesta de la Comisión

2.1. El Derecho comunitario dispone de un conjunto de disposiciones que permiten a los vehículos automóviles circular libremente por el territorio comunitario.

2.2. No obstante, hay otras disposiciones, incluidas en el Convenio de Viena sobre circulación por carretera ⁽¹⁾,

⁽¹⁾ Convenio sobre circulación por carretera, firmado en Viena el 8 de noviembre de 1968, incluidas las enmiendas que entraron en vigor el 3 de septiembre de 1993. Comisión Económica para Europa de las Naciones Unidas.

que siguen siendo de aplicación en algunos Estados miembros.

2.3. La finalidad de la propuesta de la Comisión es que los Estados miembros que, amparándose en las disposiciones del artículo 37 del Convenio de Viena, exigen que los vehículos matriculados en otro Estado miembro lleven un signo distintivo de matriculación cuando circulan en su territorio, reconozcan también el signo distintivo armonizado que se ajusta a las condiciones del Anexo del presente Reglamento.

3. Conclusión

3.1. El Comité apoya sin reservas la presente propuesta de la Comisión en la medida en que contribuye a facilitar la circulación vial y la libre circulación de las personas dentro de la Comunidad y, en consecuencia, a la realización del mercado interior.

Bruselas, el 28 de enero de 1998.

*El Presidente
del Comité Económico y Social*

Tom JENKINS

Dictamen del Comité Económico y Social sobre el «Proyecto de Reglamento (CE) del Consejo sobre la relación estadística de los transportes de mercancías por carretera»⁽¹⁾

(98/C 95/09)

El 2 de octubre de 1997, de conformidad con el artículo 198 del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea, el Consejo decidió consultar al Comité Económico y Social sobre el proyecto de Reglamento mencionado.

La Sección de Transportes y Comunicaciones, encargada de preparar los trabajos del Comité en este asunto, aprobó su dictamen el 16 de diciembre de 1997 (ponente: Sr. De Norre).

En su 351º Pleno celebrado los días 28 y 29 de enero de 1998 (sesión del 28 de enero de 1998), el Comité Económico y Social ha aprobado por 82 votos a favor y 2 votos en contra el presente Dictamen.

1. Contenido y alcance del proyecto

1.1. Este proyecto de Reglamento es el resultado de seis años de debates entablados en la Comisión Europea y Eurostat (grupo operativo creado a iniciativa del Comité de Coordinación de las Estadísticas de Transportes) como consecuencia de las consultas celebradas con determinados grupos profesionales interesados.

1.2. Según la Comisión, el proyecto de Reglamento pretende contribuir a la producción de información estadística, armonizada a nivel de la Unión Europea, en lo que se refiere al transporte de mercancías por carretera, «para garantizar la disponibilidad de la información que requiere la elaboración, el seguimiento, el control y la evaluación de la política común» en el ámbito de los transportes.

1.3.1. Con este fin, el proyecto impone a los servicios estadísticos de los Estados miembros la obligación de facilitar los resultados estadísticos a Eurostat, en los plazos fijados. Estas estadísticas se realizarán por medio de muestreos en las empresas que utilizan vehículos utilitarios de al menos 6 toneladas de peso máximo autorizado (PMA) con carga o de 3,5 toneladas de carga útil; los vehículos de menor tamaño «no constituyen un objetivo primordial para la política común de transportes».

1.3.2. Así pues, este proyecto se refiere a la relación entre los servicios estadísticos nacionales y Eurostat.

1.3.3. No obstante, las obligaciones que impone el proyecto también incidirán en el contenido de la información estadística solicitada a las empresas incluidas en su ámbito de aplicación.

1.3.4. Dicho esto, la Comisión desea evitar que estas empresas se vean afectadas por el aumento de la carga administrativa que podrían ocasionar estas nuevas disposiciones.

1.4.1. Por otra parte, la Comisión señala, en diferentes partes del proyecto, que las directivas en vigor [Direc-

tiva 78/546/CEE⁽²⁾ modificada por la Directiva 89/462/CEE⁽³⁾], por las que se rige la información estadística relativa a los transportes en cuestión, no permiten recoger una serie de datos necesarios para la cuantificación de determinadas prestaciones, especialmente en relación con:

- el índice de utilización de los vehículos que realizan los transportes;
- los transportes nacionales realizados por operadores no residentes (cabotaje), que no estaban autorizados cuando entraron en vigor dichas directivas y que serán objeto de una liberalización completa a partir del 1 de julio de 1998;

y proporcionan información diferente según se trate de transportes nacionales o internacionales.

1.4.2. Además, la Comisión hace hincapié en la necesidad de disponer de una información fiable sobre:

- los transportes entre los Estados miembros y terceros países;
- los transportes interregionales en la UE;
- los recorridos de los vehículos que realizan dichos transportes;
- los tipos de vehículo utilizados para los transportes en cuestión;
- el carácter y el tipo de peligro engendrado por el transporte de los productos incluidos en el Acuerdo sobre el transporte de mercancías peligrosas por carretera (ADR).

⁽²⁾ Directiva del Consejo, de 12.6.1978, relativa a la relación estadística de los transportes de mercancías por carretera en el marco de una estadística regional (DO L 168 de 26.6.1978, p. 29); Dictamen del CES: DO C 181 de 31.7.1978, p. 27.

⁽³⁾ Directiva del Consejo, de 18.7.1989, por la que se modifica la Directiva 78/546/CEE relativa a la relación estadística de los transportes de mercancías por carretera en el marco de una estadística regional (DO L 226 de 3.8.1989, p. 8); Dictamen del CES: DO C 134 de 24.5.1988, p. 7.

⁽¹⁾ DO C 341 de 11.11.1997, p. 9.

2. Observaciones generales

2.1.1. Los agentes económicos, la comunidad científica y las autoridades públicas necesitan constantemente estadísticas fiables, comparables en el espacio y en el tiempo, que permitan analizar la evolución de los transportes y de los flujos de mercancías.

2.1.2. A fin de satisfacer esta necesidad, es importante tener en cuenta:

- la dimensión internacional de los mercados afectados, que ya no están segmentados en mercados nacionales yuxtapuestos;
- la necesidad de limitar la carga y los costes administrativos de recogida y tratamiento de datos, a través del establecimiento de un equilibrio óptimo entre los costes y las ventajas.

2.1.3. Asimismo, es esencial:

- cuantificar los transportes efectuados en el territorio de la UE por medio de vehículos matriculados en terceros países, lo cual implica el intercambio de datos estadísticos entre los Estados miembros en relación con los transportes efectuados por los vehículos en tránsito en su territorio. El Comité considera indispensable que, sobre la base del Reglamento (CE) n° 322/97⁽¹⁾, se establezcan disposiciones que regulen el intercambio de datos entre los organismos de estadística;
- utilizar —en lo que se refiere al tratamiento de los datos estadísticos disponibles—, junto con el criterio de toneladas por kilómetro, otros parámetros que permitan evaluar las dimensiones de los cargamentos, la densidad de la carga transportada y su valor.

2.1.4. El Comité suscribe el planteamiento adoptado por la Comisión, que consiste en sustituir las directivas existentes por un reglamento directamente aplicable en todos los Estados miembros y que, por consiguiente, no dará lugar a interpretaciones divergentes.

2.2.1. Ante todo, la Comisión Europea desea poner un instrumento estadístico a disposición de la política común de transportes, instrumento que debería contribuir al control de los mercados, del tráfico por carretera y del nivel de actividad en el sector de los transportes por carretera por cuenta de terceros. El Comité se congratula de la decisión de la Comisión de crear en el seno de Eurostat una unidad especializada en el tratamiento de las estadísticas de transportes.

2.2.2. Desde el punto de vista del Comité, es importante que los datos estadísticos recogidos puedan utilizarse lo antes posible y, por consiguiente, se considera que, habida cuenta de la tecnología disponible, los

plazos de cinco y de ocho meses citados en el apartado 3 del artículo 7 constituyen plazos máximos.

2.2.3. Además, a juicio del Comité, el planteamiento elegido debe adaptarse en mayor medida a la evolución hacia la intermodalidad y la gestión logística integrada de los flujos de mercancías. Estos cambios exigen un planteamiento «funcional» para los transportes, a fin de favorecer los intercambios en una economía mundializada.

Asimismo, es preciso establecer una distinción entre el transporte por carretera por cuenta de terceros y el transporte por cuenta propia, especialmente a través del registro de matriculación de los vehículos.

3. Observaciones específicas

3.1. En lo que se refiere a la decisión, reflejada en el artículo 1, de elaborar las estadísticas comunitarias sobre la base de los vehículos automóviles, el Comité recuerda la observación que hizo en el punto 2.1.1 de su Dictamen sobre la modificación de la Directiva 78/546/CEE⁽²⁾, en el sentido de que esta decisión puede implicar el importante inconveniente de no tener en cuenta el conjunto de una prestación de transporte multimodal cuando el vehículo automóvil no acompaña al vehículo de carga durante los trayectos que no se realizan por carretera.

3.2. El artículo 2 y el Anexo A1 del proyecto contienen, con fines estadísticos, definiciones de diferentes conceptos técnicos y diferentes tipos de vehículo, que deberán tenerse en cuenta a la hora de aplicar el Reglamento.

El Comité pide que se procure que estas definiciones se ajusten a las que se aplican actualmente, especialmente en virtud de las directivas relativas a los pesos y dimensiones de los vehículos.

3.3. En el apartado 2 del artículo 2 se prevé la posibilidad de excluir —de forma facultativa— determinadas categorías de vehículos, en función de sus características técnicas o su utilización.

3.3.1. En cuanto a los vehículos cuyo peso o dimensiones autorizadas exceden de los «límites normalmente admitidos», es decir, los transportes excepcionales, el Comité señala que este tipo de transporte representa una baza comercial nada despreciable para la economía de la UE.

3.3.1.1. Por consiguiente, la exclusión de este tipo de actividad, bastante desconocida por las autoridades y la opinión pública, sería deplorable en la medida en que es necesario calibrar y localizar la evolución de su demanda. En efecto, esta evolución establece las necesidades de acondicionamiento de las redes de carreteras.

⁽¹⁾ Reglamento (CE) n° 322/97 del Consejo de 17.2.1997 sobre la estadística comunitaria (DO L 52 de 22.2.1997, p. 1).

⁽²⁾ Dictamen del CES: DO C 134 de 24.5.1988, p. 7.

3.3.2. Tampoco existe ningún motivo para excluir los vehículos utilizados para la prestación de «servicios públicos». Ciertamente, los transportes realizados por este tipo de vehículo no sólo contribuyen a la actividad económica general de los Estados miembros de la UE, sino que generan flujos e intercambios de mercancías que pueden competir con los transportes incluidos en el ámbito de aplicación del proyecto de Reglamento.

3.3.3. En cambio, el Comité acoge favorablemente la propuesta de que cada Estado miembro tenga la facultad de excluir los vehículos cuya capacidad de carga sea inferior a 3,5 toneladas o cuyo PMA con carga sea inferior a 6 toneladas.

3.3.3.1. No obstante, cabe plantearse la cuestión de si no sería más apropiado imponer un límite de 3,5 toneladas de PMA con carga, de acuerdo con el límite que acaba de fijar el Consejo de Ministros de Transporte del 9 de octubre de 1997 —en la posición común sobre la nueva Directiva relativa al acceso a la profesión de transportista de mercancías por carretera⁽¹⁾— y con el límite correspondiente a las condiciones de utilización del permiso de conducir de la categoría «C». Cualquier decisión sobre esta cuestión deberá basarse en una evaluación de coste-beneficio, teniendo en cuenta la consiguiente carga administrativa adicional que pesaría sobre las empresas afectadas.

3.4. El artículo 10 del Reglamento prevé una contribución financiera a modo de participación comunitaria en

⁽¹⁾ Dictamen del CES: DO C 287 de 22.9.1997, p. 21.

Bruselas, el 28 de enero de 1998.

la financiación de los costos de los trabajos requeridos. El Comité Económico y Social se plantea la cuestión de si conviene que el presupuesto comunitario asuma costes administrativos de los Estados miembros.

3.5. El Comité desea que los grupos socioeconómicos interesados de cada Estado miembro estén estrechamente asociados al proceso de consulta sobre las modalidades de aplicación del Reglamento.

4. Conclusiones

Habida cuenta de las observaciones precedentes, el Comité recomienda que:

- el Reglamento tenga por objeto garantizar una mayor fiabilidad, en el tiempo y en el espacio, de los datos recogidos, así como una mayor comparabilidad entre estos datos y los que se recogen en relación con otros modos de transporte;
- la consecución de este objetivo se base en un planteamiento «funcional» e intermodal para el transporte de mercancías;
- se organice en los Estados miembros una consulta de los grupos socioeconómicos sobre las modalidades de aplicación del Reglamento.
- los datos exigidos a las empresas de transporte de mercancías se limiten a lo estrictamente necesario y pertinente para la consecución del objetivo deseado, que consiste en garantizar la disponibilidad de la información necesaria para la elaboración, el seguimiento, el control y la evaluación de la política común en el ámbito de los transportes.

*El Presidente
del Comité Económico y Social*

Tom JENKINS

Dictamen del Comité Económico y Social sobre «La influencia de la intermediación —de la producción al consumo— en la formación de los precios de los productos alimenticios»

(98/C 95/10)

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 «La influencia de la intermediación —de la producción al consumo— en la formación de los precios de los productos alimenticios».

La Sección de Agricultura y Pesca, encargada de preparar los trabajos en este asunto, aprobó su dictamen el 4 de diciembre de 1997 (ponente: Sr. Kienle).

En su 351º Pleno (sesión del 28 de enero de 1998), el Comité Económico y Social ha aprobado por 75 votos a favor, 1 voto en contra y 3 abstenciones el presente Dictamen.

1. Introducción

1.1. El debate sobre el papel que desempeña cada uno de los operadores del mercado en la fijación del precio final de los productos, y, por lo tanto, el problema en torno a los márgenes comerciales, ha sido siempre enconado. En el sector alimentario, este debate suscita a menudo reacciones apasionadas. Por ejemplo, el Comité Económico y Social, en su dictamen acerca de las «Propuestas de la Comisión sobre precios de los productos agrícolas (1997-1998)», pidió expresamente que se examinaran sus repercusiones tanto en la renta de los agricultores como en los precios al consumo. El presente dictamen se propone contribuir a facilitar la comprensión de los procesos complejos del mercado, a arrinconar prejuicios sin fundamento y a poner en evidencia los errores de funcionamiento, pero, sobre todo, fomentar un diálogo constructivo entre productores, transformadores, comerciantes y consumidores.

1.1.1. En los últimos años los precios de producción agrícolas de la Unión Europea tendían a funcionar como «abaratadores» de los precios de los productos alimenticios. No cabe duda de que ha disminuido claramente la parte de los precios de producción agrícolas en el total de los gastos de los consumidores en productos alimenticios. Al mismo tiempo, aumentó la parte de los costes de comercio y transporte, de elaboración y transformación y de embalaje de los productos alimenticios. Tanto las mejoras en la productividad en el nivel del productor como la competencia predominantemente reñida en el comercio favorecen a los consumidores finales. Prueba palmaria de ello es que en la actualidad en ningún Estado miembro una familia media de cuatro miembros gasta más del 20 % de sus ingresos en productos alimenticios. Además, se ha reducido claramente para el consumidor el gasto de preparación de las comidas («convenience»), es decir, los productos incluyen más servicios.

1.2. En la agricultura predominan tradicionalmente las pequeñas explotaciones, las cuales, tomadas individualmente, tienen poca o ninguna influencia en la formación de los precios. Sin embargo, los precios determinan el beneficio de las ventas y, por tanto, la renta del agricultor.

1.2.1. Dada la complejidad del asunto, es recomendable que el dictamen se centre predominantemente en los productos frescos agrícolas, y, en especial, las frutas y hortalizas. Un estudio de los márgenes comerciales en el sector de las frutas y hortalizas es particularmente interesante dado que este mercado se encuentra en una fase de transformación típica y se caracteriza también

por grandes oscilaciones de la oferta y de los precios. En lo que se refiere a los productos de transformación a partir de las frutas y hortalizas (zumos, conservas, productos congelados), esto sucede en menor medida, por lo que en el dictamen no se tratará en profundidad de estos productos.

1.2.2. En los productos perecederos, las posibilidades de estabilización de los precios mediante medidas de organización del mercado son limitadas. De hecho, los gastos del FEOGA en la organización del mercado de las frutas y hortalizas (véase dictamen del CES del 19 de marzo de 1996) son, con un porcentaje en torno al 5 %, considerablemente inferiores a los correspondientes a toda la producción final agrícola (16 % aproximadamente). El instrumento de intervención, que únicamente se utiliza para algunos tipos de frutas y verduras, seguirá perdiendo importancia conforme se vaya aplicando la reforma de la organización del mercado de las frutas y hortalizas.

1.2.3. Los productos frescos, como frutas y hortalizas, son en su mayor parte artículos altamente preparados para el consumo y no requieren ningún otro tipo de elaboración. Sin embargo, los productores —y también numerosos consumidores— tienen dificultades para comprender cómo surgen las grandes diferencias entre el precio que se paga al productor y el precio de venta al público.

1.3. La agricultura compite con otros sectores de la economía por el poder adquisitivo de los consumidores. Los márgenes elevados no pueden sino deteriorar la posición del sector en materia de competencia. En la medida en que los márgenes comerciales incluyen elementos fijos, las variaciones de la oferta y la demanda se reflejan en el precio al productor con mayor fuerza que en el precio al consumidor, es decir, aumenta el riesgo de precio para el productor.

1.4. Para los productos frescos, como las frutas y hortalizas, la evolución a corto plazo de los márgenes comerciales tiene una importancia decisiva. Si una reducción del precio al productor condicionada por la oferta no se traduce en una reducción correspondiente del precio al consumidor, el consumo no se incrementa en la medida necesaria y los excedentes dejan de recolectarse o se destruyen. En el primer semestre de 1997 se produjo un caso de graves consecuencias: no pudo darse salida con la suficiente rapidez a las existencias de manzanas de la UE debido a que el comercio no repercutió en absoluto o lo hizo de manera insuficiente la drástica rebaja de los precios al productor en los precios al consumo.

1.4.1. En caso de escasez en la oferta y de un fuerte aumento de los precios al productor, la «amortiguación» de los precios al consumo mediante la reducción de los márgenes comerciales perturba también el equilibrio del mercado. En este caso, si las mercancías se venden rápidamente, los consumidores que llegan después no tienen ya nada que comprar. Cuando, en situación de escasez, el precio se excluye como instrumento de gestión para equilibrar el mercado, a menudo entran en juego otros mecanismos de distribución (por ejemplo, las relaciones personales, la «potencia en el mercado»).

1.5. El comercio tiene una influencia considerable no sólo en la formación de los precios sino también en la composición de la oferta. La tendencia a la concentración de los minoristas del sector alimentario en Europa y la concentración de las compras dentro de las empresas aumentan el riesgo, denunciado por los consumidores, de que el comercio desempeñe una función de «filtro». Quien no aparece en la lista de las empresas líderes del comercio minorista o grandes superficies del sector de la alimentación debe conformarse con una cuota de mercado muy pequeña en numerosos Estados miembros de la UE. Para numerosos productores, el acceso a las grandes organizaciones de minoristas y grandes superficies del sector de la alimentación se convierte por tanto en una cuestión de supervivencia.

2. Las funciones del comercio

2.1. El comercio contribuye de manera fundamental al suministro óptimo de productos de la economía de un país. Se distinguen generalmente las siguientes funciones:

- función espacial (por ejemplo, descubrimiento de socios comerciales, transporte de las mercancías);
- función temporal (por ejemplo, búsqueda de mercados en caso de diferencias temporales entre producción y consumo);
- función cuantitativa (por ejemplo, almacenamiento o distribución de las mercancías);
- función cualitativa (por ejemplo, selección, mezcla, formación de surtidos);
- función publicitaria o cultural (por ejemplo, publicidad del objeto).

2.1.1. La función espacial incluye muy a menudo el transporte de las mercancías. En el sector de las frutas y hortalizas, muchos mayoristas de regiones productoras se han especializado en la función de «salvar distancias», incluido el transporte (venta a distancia). Por ello, un transporte de mercancías sin obstáculos es una condición importante para el mercado comunitario de frutas y hortalizas. Para ajustar temporalmente la oferta y la demanda, el comercio mantiene instalaciones de almacenamiento. Para las frutas y hortalizas, la duración de almacenamiento es por lo general limitada, en los casos extremos (espárragos, bayas) a algunos días. En función de las exigencias del comprador siguiente, los lotes de los diferentes productos deben dividirse o, por el contrario, agruparse. La composición de surtidos adecuados es una de las funciones esenciales del comercio mayorista en los mercados al por mayor. En el nivel del consumidor, esta función la desempeña el comercio minorista.

2.1.2. La reagrupación de mercancías puede también consistir en la reunión de lotes pequeños. Generalmente,

esta función cuantitativa implica también un aspecto cualitativo. En el comercio alimentario al por menor en Europa hay una demanda cada vez mayor de lotes grandes de calidad homogénea. Dado que los productores individuales no están por regla general en condiciones de suministrar lotes suficientemente grandes, es necesario agrupar la oferta de varios productores de calidad equivalente, en la mayor parte de los casos con arreglo a criterios cualitativos mensurables. También en el embalaje intervienen aspectos cuantitativos y cualitativos.

2.1.3. A menudo se hace referencia también a la función de comunicación del comercio, es decir, al suministro de información sobre el mercado a los productores y al sector de la demanda. Si las señales del mercado no atraviesan el «filtro» del comercio, resulta más difícil ajustar la oferta y la demanda y se producen errores de distribución, y por ende pérdidas económicas.

2.2. Las funciones del comercio no tienen por qué ser ejercidas forzosamente por mayoristas o minoristas. Muchas de las tareas citadas son realizadas también por agrupaciones de productores, y en parte incluso por productores individuales. A largo plazo, los servicios son prestados por el socio comercial que puede ofrecerlos al coste más bajo. Las condiciones generales fijadas por la administración pública (por ejemplo, la legislación fiscal, las organizaciones de mercado de la UE) tienen una influencia capital sobre estos costes.

3. El desarrollo de los canales de venta de las frutas y hortalizas frescas

3.1. En el comercio minorista

3.1.1. La característica más importante de la evolución del comercio alimentario minorista de la UE es la concentración creciente. Entre 1970 y 1990 el número de establecimientos de productos alimenticios de la UE-12 disminuyó en más de un cuarto para situarse en torno a los 490 000. En 1995 había 540 000 registrados en la UE-15. Las previsiones para 2005 prevén una disminución de este número a 400 000. Por el contrario, el volumen total de negocios de este sector no deja de aumentar. En algunas regiones de la Comunidad este proceso de concentración adopta formas amenazadoras. Por ejemplo, el Gobierno inglés se queja de que en algunas zonas rurales —pero también en áreas del centro de las ciudades— no está garantizado el suministro generalizado de productos alimenticios frescos para todas las capas de población («food deserts», desiertos alimenticios).

3.1.2. En la UE es evidente la existencia de disparidades entre los países del norte y del sur. Mientras que en 1995 las cinco empresas más grandes de Escandinavia manejaban más del 70 % del volumen total de negocios del sector, en Italia y Grecia sólo era una tercera parte o menos. En el centro y este de Europa, este porcentaje oscila entre el 50 y el 70 %.

3.1.3. También dentro de las empresas puede observarse un fenómeno de concentración. Mientras que, para los denominados productos no perecederos, hace tiempo que las centrales de compra de las empresas centralizaron las actividades de adquisición dentro de un país, las frutas y hortalizas frescas eran compradas hasta hace poco principalmente por las centrales regionales. Entretanto, también estas compras se han ido concentrando en mayor medida en manos de centrales nacionales. En la actualidad, las centrales regionales se limitan a menudo a realizar

compras complementarias en caso de que se produzcan situaciones de desabastecimiento a corto plazo. De este modo, se ha reducido considerablemente el número de responsables de la toma de decisiones.

3.1.4. Las observaciones relativas al comercio alimentario europeo en su conjunto son esencialmente válidas también para los productos frescos como las frutas y hortalizas. En Alemania, las cinco organizaciones comerciales principales suministraron el 72 % de las hortalizas frescas consumidas en las familias durante 1994. De acuerdo con los datos de la encuesta múltiple de hogares de la GfK (Gesellschaft für Konsum, Marktforschung und Absatzforschung), en 1996 casi el 80 % de las frutas y hortalizas consumidas en los hogares fueron compradas en supermercados, hipermercados o almacenes de descuento. En los Países Bajos, este porcentaje es de 63 %, frente a un 56 % en Francia y un 35 % en España. En 1995, en el norte de Italia algo más del 55 % del volumen de compras se realizó en supermercados y almacenes de descuento frente a sólo un 20 % en el sur de Italia. Las organizaciones del comercio minorista aumentaron su cuota en el consumo familiar de frutas y hortalizas frescas en todos los países: de 1987 a 1995, pasó del 41 % al 56 % en Francia, del 50 % (1990) al 63 % (1995) en los Países Bajos y del 22 % (1989) al 35 % (1995) en España. Estos son datos extraídos de las diferentes encuestas múltiples de los hogares europeos.

3.1.5. Los pequeños comercios de alimentación tradicionales, los establecimientos especializados y, en algunos países, incluso los mercados semanales han perdido importancia como lugares de abastecimiento. En Italia y España, las tiendas especializadas y los pequeños comercios de alimentación mantienen una cuota superior al 30 % de las ventas de frutas y hortalizas frescas. También en los países del Benelux y en el Reino Unido, los comercios especializados representan una fuente importante de abastecimiento de frutas y hortalizas frescas, con un porcentaje claramente superior al 10 %. En Alemania, el comercio especializado perdió prácticamente toda su importancia.

3.1.6. En Alemania, el mercado semanal constituye todavía una fuente de abastecimiento importante, con un porcentaje que oscila entre el 12 y el 15 % de las compras. En el último decenio los mercados semanales han podido mantener sin problemas este porcentaje. En Francia, la cuota del mercado disminuyó para pasar de 24,6 % (1988) a 21,7 % (1995), aunque últimamente se ha observado una estabilización. En Europa del Sur, alrededor del 25 % de las compras se hacen en los mercados.

3.1.7. En los últimos años se observa un creciente interés de los consumidores por comprar directamente los productos al productor (en el campo, en las explotaciones o en parte también en mercados de agricultores especializados). En lo que se refiere a algunos productos, como los espárragos o las fresas, la compra directa puede alcanzar un volumen importante. En su conjunto, la cuota de mercado de esta fuente de abastecimiento puede oscilar entre el 2 y el 7 %, y en Austria es todavía superior. En particular, debido a la creciente demanda de frutas y hortalizas biológicas, el porcentaje de la venta directa es tradicionalmente muy alto y en este sector más de la mitad de la producción puede venderse directamente al consumidor.

3.1.8. Las causas que explican la creciente concentración del comercio minorista y el constante aumento del número de supermercados, hipermercados y almacenes

de descuento («grandes superficies») en el sector de las frutas y hortalizas son múltiples. Muchas veces se utiliza el argumento de las ventajas comerciales para explicar la tendencia constante a la concentración. Sin embargo, una razón importante de la expansión de las grandes superficies es también la marcada disminución de la frecuencia de compra de productos frescos. Muchos consumidores ya no están dispuestos —por las cargas que les impone su trabajo— a adquirir, además de la denominada «compra principal» de alimentos una o dos veces por semana, productos frescos a diario.

3.1.9. Es interesante tener en cuenta que las distintas fuentes de abastecimiento varían según los sondeos y las encuestas múltiples a los hogares. Así, por lo general, los consumidores sobrestiman ampliamente la importancia del mercado semanal. Un amplio porcentaje de los consumidores cita el mercado semanal como la fuente preferida de abastecimiento. El resto de las fuentes de abastecimiento no merece una opinión tan favorable. Sin embargo, resulta evidente que la preferencia expresada no se refleja en la elección real de los lugares de compra. La mayoría de los consumidores no está dispuesta a emplear el tiempo necesario para hacer sus compras en el mercado. Estas conclusiones están extraídas de estudios realizados en Francia (Ctifl, 1996) y Alemania (CMA, 1997).

3.1.10. Entre las ventajas que ofrecen los supermercados e hipermercados se señalan, por este orden, el menor gasto de tiempo (reagrupación de las compras), la posibilidad de elegir por uno mismo y los precios más bajos. Como ventaja que ofrecen los hipermercados se destaca el amplio surtido de frutas y de hortalizas frescas. En cambio, el mercado es sinónimo de mejor calidad, de frescura, de mayor surtido, de confianza y de contacto humano. Los consumidores admiten que, aunque prefieren el mercado semanal, por el contrario frecuentan más el supermercado o el hipermercado por razones de comodidad.

3.1.11. Las observaciones anteriores sobre las fuentes de abastecimiento se refieren exclusivamente al consumo de las familias. En el sector del consumo extrafamiliar (grandes consumidores), las frutas y hortalizas frescas registran porcentajes más bajos en relación con otros grupos de alimentos, aunque el sector va adquiriendo rápidamente importancia.

3.2. *Las etapas previas*

3.2.1. Los cambios operados en el comercio alimentario minorista son uno de los motivos fundamentales de las adaptaciones efectuadas en las etapas previas. También el comercio mayorista de frutas y hortalizas experimentó una considerable transformación estructural. En tanto que proveedor de grandes empresas minoristas, es necesario poder disponer de grandes partidas de mercancía. En particular, debido a la centralización de las compras de las empresas minoristas, numerosos mayoristas de frutas y hortalizas de tamaño medio han perdido su clientela tradicional, es decir, las centrales regionales. Por otro lado, muchas grandes organizaciones europeas del comercio alimentario minorista intentan efectuar compras directas en la medida de lo posible. En la actualidad, los mayoristas sólo deben actuar como prestadores de servicio logístico o garantizar la cobertura de los riesgos de compra. Los mayoristas de menor tamaño se especializan en la entrega a los grandes consumidores (restaurantes, cantinas) o sirven el segmento, cada vez más reducido, de los comercios especializados y de los vendedores en los mercados semanales.

3.2.2. Los mercados mayoristas perdieron importancia estos últimos años. Las grandes cadenas apenas forman ya parte de la clientela habitual. En el Reino Unido, el mercado mayorista es incluso utilizado por las grandes cadenas para dar salida a excedentes. De esta manera, las fluctuaciones de precio en el mercado mayorista no hacen sino empeorar. En Alemania, apenas el 30 % del volumen de las ventas de frutas y de hortalizas frescas se realiza a través de los mercados mayoristas. En Francia y especialmente en los países del sur de Europa, la importancia de estos mercados es notoriamente más elevada. Según datos de Mercasa, en España, los mercados mayoristas representaban en 1996 el 60 % del consumo nacional de frutas y hortalizas.

3.2.3. En la Unión Europea existen diferencias en el reparto de las funciones comerciales entre cada uno de los operadores. Así, los canales de venta en el sur de Europa son a menudo muy largos y poco transparentes y, por el contrario, en el Reino Unido son muy cortos. En todos los países se percibe una tendencia a acortar los canales de venta. Los operadores que no prestan ningún servicio real son eliminados de la cadena de distribución. Se evita todo tipo de actividades innecesarias como el reembalaje de la mercancía, ya que el productor o las cooperativas de productores ofrecen ya la mercancía con el embalaje deseado.

3.2.4. También ha cambiado la estructura de las explotaciones de producción y de las cooperativas de productores. Han aumentado el tamaño de las explotaciones y el volumen de negocios medio de las cooperativas de productores. No obstante, este proceso de concentración no es comparable con el proceso de concentración en el sector de los comercios minoristas. Una excepción relativa la constituye en los Países Bajos la cooperativa de organizaciones de productores VTN (Verenigde Tuinbouwveilingen Nederland, 1996). La tarea primordial de las organizaciones de productores es la reagrupación de la oferta en surtidos suficientemente grandes. En muchas ocasiones, las organizaciones de comercio minorista desean disponer de surtidos que permitan una acción de venta en todo el país. Sin embargo, la mayor parte de las organizaciones de productores son incapaces de suministrar pedidos de este tamaño.

3.2.5. Existen también organizaciones de productores que no están en contacto directo con las organizaciones de comercio minorista. El abastecimiento de los comercios al por menor se realiza entonces a través de mayoristas especializados que en determinadas circunstancias sirven a los mismos clientes. De este modo, el objetivo original de la reagrupación de la oferta sólo se alcanza de manera incompleta.

3.2.6. El refuerzo de las organizaciones de productores ha sido siempre uno de los objetivos principales de la organización común de mercado en el sector de las frutas y hortalizas. Mediante la asignación de recursos a los fondos de explotación, el FEOGA apoya también los esfuerzos de las organizaciones de productores reconocidas de abastecer directamente a las organizaciones de comercio minorista. Sin embargo, hasta la fecha la parte de la producción que se comercializa a través de las organizaciones de productores sólo ha aumentado en algunos países. En el Reino Unido, los Países Bajos, Dinamarca y Bélgica, este porcentaje incluso disminuyó, mientras que en Alemania se mantuvo estable. Sólo en Dinamarca, los Países Bajos y Bélgica, la cuota de las organizaciones de productores sobrepasa el 50 % en lo que se refiere a las frutas y hortalizas. La cuota de comercialización de las cooperativas de productores es baja, sobre todo, en el sector de las hortalizas, según el

informe de la Comisión sobre «La situación de la agricultura en la Unión Europea — 1995»; por lo general es inferior al 20 %.

3.2.7. El sector del comercio critica en parte la ayuda financiera prevista en la nueva organización común de mercado para las agrupaciones de productores. Se teme que estas subvenciones pongan a las organizaciones de productores en condiciones de ofrecer servicios más baratos que los de las empresas comerciales.

4. La influencia del comercio en la oferta de frutas y hortalizas

4.1. El surtido

4.1.1. Todos los participantes en la cadena de comercialización, es decir, el productor, el comerciante y el consumidor, influyen en la composición de la oferta disponible. La influencia del sector del comercio se juzga a menudo de manera más crítica que la de los otros participantes. Los consumidores acusan al comercio de dar preferencia a determinados productos que no se corresponden con sus deseos. Un ejemplo «clásico» fue el caso de los tomates de los Países Bajos que llegaron al mercado alemán en los años 80: las preferencias de los mayoristas por tomates de determinados orígenes eran claramente diferentes de las que tenían los consumidores. Este ejemplo también puso de manifiesto que en lo sucesivo no sería posible desatender a largo plazo las preferencias del consumidor cuando éstas fueran realmente claras.

4.1.2. El riesgo de descuidar los deseos del consumidor por períodos más largos aumenta claramente si sólo existe un número limitado de fuentes de abastecimiento alternativas. Ello afecta a los países que presentan una gran concentración en el comercio alimentario minorista, cuyas empresas se abastecen fundamentalmente de manera centralizada y cuyos comercios especializados, mercados semanales y pequeños comercios de alimentación independientes no representan una parte destacada del mercado.

4.1.3. Los ejemplos de la influencia de las organizaciones del comercio minorista en la evolución del consumo de los distintos tipos de frutas y de hortalizas son numerosos. Los almacenes de descuento únicamente ponen a la venta un surtido muy limitado de productos frescos. El aumento del consumo de plátanos a partir de 1983 y de rábanos hacia finales de los años 80 en Alemania, por ejemplo, está vinculado a su aparición en los almacenes de descuento. En Reino Unido, el English Mushroom Board considera que el aumento del consumo de setas frescas es consecuencia de la estrategia publicitaria y de precios de las grandes empresas del comercio minorista (cadenas de grandes almacenes con sucursales). Por otra parte, el consumo de productos cuya venta en los supermercados puede plantear algunos problemas (por ejemplo, cerezas, bayas) se estanca.

4.1.4. El hecho de que las empresas de comercio minorista efectúen sus compras a escala nacional cada vez con mayor frecuencia entraña también el riesgo de que los productos regionales queden al margen. Cuando una región de producción no produce en cantidad suficiente para poder integrarse en un programa de ámbito nacional, la mercancía se compra en otra región de producción más distante.

4.1.5. Para entrar a formar parte de la lista de proveedores del comercio alimentario minorista es

necesario desembolsar una cantidad relativamente elevada. Además, a menudo se cobran derechos en concepto de descuentos sobre las mercancías, prima por los costes de publicidad o derechos de entrada. En Alemania estas prácticas están más extendidas que en otros Estados miembros, pero también están documentadas en Francia. Por el contrario, en el Reino Unido, para poder actuar como proveedor deben cumplirse criterios cualitativos e higiénicos y condiciones de entrega impuestos por las organizaciones de comercio minorista que a menudo son rigurosos y varían en función de las empresas.

4.1.6. Dado que el objetivo declarado de las grandes empresas del comercio minorista es tener un número reducido de proveedores, los productores se ven obligados a colaborar con los proveedores que figuran en la lista. Puede tratarse de organizaciones de productores, de comerciantes o también de grandes productores. Este último caso es muy frecuente en el Reino Unido.

4.1.7. Por lo que se refiere a los aspectos cualitativos, el sabor de numerosas clases de frutas y hortalizas sólo es satisfactorio cuando los productos se recogen maduros. La mayoría de los consumidores no pueden reconocer esta característica de calidad. Por otro lado, la mercancía madura debe manipularse con cuidado y comercializarse rápidamente. Esto entraña un aumento de los costes de logística para el productor y el comerciante. Sólo cuando la mercancía puede venderse a precios elevados hay incentivos para ofrecerla. El dilema se plantea en términos claros: los consumidores sólo están dispuestos a pagar más cuando se les garantiza la mejor calidad y los proveedores sólo están dispuestos a suministrar la calidad deseada cuando pueden obtener el beneficio esperado. Este dilema fue puesto en evidencia por los productores italianos de melocotón. Lo mismo puede decirse del deseo del consumidor de disponer de productos más respetuosos con el medio ambiente.

4.1.8. En otros sectores de la alimentación, esta situación de partida llevó a la creación de marcas. También en el sector de las frutas y hortalizas frescas las marcas adquieren cada vez más importancia. En el Reino Unido, en particular, las frutas y hortalizas frescas a menudo se venden bajo marcas comerciales con indicaciones detalladas sobre su producción. En los dos últimos años casi todas las grandes empresas de comercio minorista del sector alimentario alemán han creado sus propias marcas comerciales. Los productores contemplan el fenómeno con «sentimientos encontrados», ya que esta tendencia compete con sus esfuerzos o con los de las cooperativas de productores para delimitar su perfil comercial. La administración pública puede contribuir a ello mediante la introducción de certificados de garantía de calidad.

4.1.9. Sin embargo, algunas cadenas de supermercados británicas parecen haber cambiado recientemente de opinión y no apuestan ya por el anonimato de los productos. Por el contrario, esperan mejorar su imagen mediante la indicación del productor. «Ni un solo productor vendería un producto malo embalado con su nombre», afirma el representante de una cadena que vende cebollas con el nombre de la explotación que las produce. Del mismo modo, los resultados de algunos estudios de mercado realizados en otros países parecen apuntar en esta dirección. En 1996, 59 % de las personas interrogadas declararon que habrían comprado más frutas y hortalizas frescas si hubieran conocido personalmente al productor. En 1989, este porcentaje era sólo del 46 %.

4.2. Formación de los precios

4.2.1. En este estudio no se puede proceder a un análisis completo de los márgenes comerciales de las frutas y hortalizas frescas en cada uno de los Estados miembros de la UE. Los datos que se ofrecen a continuación se basan sobre todo en estudios efectuados en Francia, Alemania y Reino Unido. Las observaciones se refieren al margen total (el margen total se define como la diferencia entre el precio al productor y el precio al consumo), ya que en la mayoría de los casos es imposible establecer una clasificación diferenciada entre el margen comercial de los mayoristas y el margen de los minoristas. Se puede con todo dar por sentado que el margen de los minoristas constituye la parte principal. Por ejemplo, en Alemania la parte del margen comercial de los mayoristas en el margen total es únicamente del 20 %, mientras que en Francia el sector mayorista se lleva entre un 20 y un 35 % del margen total. El margen se calcula como margen de suplemento de precio en porcentajes y en cifras absolutas.

4.2.2. Debido a la diversidad de las fuentes y de la calidad de los datos es difícil establecer una comparación entre los distintos Estados miembros de la Unión Europea. Se pueden, sin embargo, constatar diferencias sistemáticas. De este modo, puede afirmarse que en los países en los que hay gran número de almacenes de descuento (por ejemplo, Alemania), la tendencia general es a tener márgenes comerciales más pequeños.

4.2.3. Por lo general se observa que el margen se incrementa en función del grado de cuidados exigidos por la mercancía y el rigor de la política de calidad (por ejemplo, en el Reino Unido los grandes almacenes con sucursales se citan a menudo como «modélicos» en este aspecto).

4.2.4. Para los productos de gran valor (espárragos, fresas, etc.), los márgenes porcentuales de suplemento de precio son en comparación más bajos, por regla general del 50 al 70 %. El margen absoluto es sin embargo más elevado que para las mercancías de escaso valor. Se trata generalmente de productos rápidamente perecederos que únicamente se ofrecen a la venta durante un período relativamente corto. Estas características se traducen en costes de distribución elevados.

4.2.5. Los productos de escaso valor (manzanas, col repollada, etc.) pueden presentar márgenes de suplemento de precio altos, de más del 100 %, y los productos especialmente baratos (zanahorias, cebollas) incluso más del 200 %. No obstante, los márgenes absolutos son más bajos que para los productos de gran valor. En su mayor parte, este grupo incluye productos relativamente fáciles de almacenar y ofrecidos a la venta durante un período largo.

4.2.6. Estas relaciones hacen que la parte del productor en el precio al consumo sea elevada en el caso de los productos de gran valor (por ejemplo, 60 % para los espárragos en Alemania) y baja en el caso de los productos de escaso valor (por ejemplo, apenas el 20 % para el pollo en Alemania).

4.2.7. Asimismo se dan diferencias en los márgenes de los mismos productos en los distintos países miembros cuando también varía mucho el grado de difusión del producto. Por esta razón, el margen total para las endivias en Francia es más bajo que en Alemania, dado que allí se venden diez veces más endivias.

4.2.8. Un análisis a más largo plazo pone de manifiesto que la parte del productor en el precio al consumo ha disminuido considerablemente. Si para el repollo era aún superior al 50 % a principios de los años 50, en el decenio de 1970 ya no representaba más del 33 %. En la actualidad, este porcentaje se ha reducido todavía más hasta un 18 %.

4.2.9. Para los productos frescos cuyos precios registran oscilaciones considerables, la evolución de los márgenes comerciales a corto plazo adquiere una importancia particular.

4.2.10. Para algunos productos en cuyos precios se registran oscilaciones muy marcadas (por ejemplo, la coliflor y los espárragos), existe una relación estrecha entre el precio al productor y el precio al consumo; en el caso de otros productos —por ejemplo, la lechuga— no ha podido demostrarse la existencia de una interdependencia tan estrecha.

4.2.11. Las condiciones meteorológicas desfavorables o las catástrofes naturales ocasionan tales subidas de los precios que dan lugar incluso a una reducción del margen comercial absoluto. Así ocurrió por ejemplo con los puerros después de la helada que azotó el norte de Europa en la Navidad de 1996.

4.2.12. En cambio, cuando hay determinadas existencias almacenadas, se observan aumentos considerables de los márgenes comerciales. En enero de 1997, las existencias europeas de manzanas eran bastante más importantes de las previstas. Por ello, se intentó forzar las ventas mediante una bajada de los precios por el lado del productor. Sin embargo, ello únicamente dio lugar a una competencia desenfrenada y no a un aumento de la demanda. En efecto, mientras que los precios de salida de la región experimentaron una bajada importante desde mediados de enero, los precios de los minoristas no se modificaron.

4.2.13. En el caso de los productos cuyos precios se mantienen relativamente estables en el comercio minorista, por ejemplo, las manzanas, se impide a corto plazo toda reacción del consumidor ante la modificación de las condiciones de la oferta, la presión de los precios se ejerce sobre las etapas previas y aumenta el número de comercios minoristas que mejoran sus beneficios. La rigidez de los precios en los minoristas y la presión que éstos ejercen han aumentado en estos últimos años y podrían seguir aumentando.

4.2.14. Parece que las frecuentes oscilaciones de precios que se producen en las subastas en el sector de las frutas y hortalizas perjudican cada vez más las compras de los comercios minoristas. Por ello, las grandes empresas minoristas tienden a cerrar acuerdos sobre precios a largo plazo. En algunos casos exigen el mantenimiento de los precios medios estacionales que se orientan en función de los costes de producción, en cuyo caso debe admitirse un margen «normal» (precio de coste más suplemento de precio).

4.3. *Las exigencias del comercio minorista en la formación de los precios*

4.3.1. Las principales empresas minoristas del sector alimentario exigen de sus proveedores cada vez una mayor estabilidad y garantía en los precios. En este contexto, se ponen en entredicho los sistemas de venta por subasta y los precios semanales y los acuerdos sobre precios a largo plazo, así como los precios estacionales medios, adquieren cada vez más importancia.

4.3.2. Las oscilaciones de precio que se producen en las llamadas «subastas» deben clasificarse según se trate de productos almacenables bajo algunas condiciones o de productos rápidamente perecederos. En los productos rápidamente perecederos, las variaciones de precio son consecuencia generalmente de una variación de la disponibilidad del producto; en cuanto a los productos almacenables, son los factores especulativos los que desempeñan un papel más importante.

4.3.3. En general, el sistema de ventas por subasta exige una mayor flexibilidad por parte de los minoristas. En el caso de los productos cuya disponibilidad sufre grandes variaciones, los acuerdos de precios a largo plazo presentan problemas.

4.3.4. Los acuerdos de precios fijos con las cadenas de supermercados reducen la transparencia del mercado, puesto que se proponen precios y condiciones diferentes a cada cliente en función de su potencia en el mercado.

4.3.5. Debe partirse de la base de que el comercio está por regla general mejor informado que los productores o las cooperativas de productores sobre la situación del mercado. Por ello, para negociar con éxito las ventas es muy importante que el productor disponga de información sobre el mercado (por ejemplo, previsiones de cosecha, existencias disponibles, tendencias de la demanda, etc.) En la actualidad, los sistemas de información sobre el mercado para productores en la UE siguen siendo muy diferentes en cuanto a su organización y financiación. Por ejemplo, en Francia esta información es recopilada y difundida por un departamento del Ministerio de Agricultura. En Alemania son los productores los que deben financiar el sistema. En algunos países no existe ningún tipo de centro de información sobre el mercado.

5. Perspectivas y consecuencias

5.1. De manera realista, el Comité considera, al igual que la Comisión en su Libro Verde sobre el comercio, que en el comercio alimentario comunitario se está imponiendo una «concentración irreversible». Debe incluso contarse con un incremento de la concentración en el sector del comercio alimentario minorista en Europa y un refuerzo cada vez mayor de la importancia de los acuerdos de precios en las ventas. Los supermercados, los hipermercados y los almacenes de descuento seguirán ganando nuevas cuotas en la venta de frutas y hortalizas frescas en los países europeos. No obstante, estos cambios se manifestarán de manera paulatina en los Estados miembros.

5.2. El Comité considera que es necesario establecer un marco regulador que limite el proceso de concentración en el comercio minorista a un nivel razonable. Además debe seguir fortaleciéndose la posición de los productores frente a las grandes cadenas comerciales, en lo que respecta al apoyo a la autoayuda. Sólo de este modo será posible evitar fallos notorios en el mercado y cambios y abusos no deseados desde el punto de vista social (por ejemplo, plazos de pago demasiado largos o precios de inclusión en las listas de proveedores), y garantizar a los consumidores también en el futuro un amplio surtido de frutas y hortalizas en todos los tipos posibles de comercio.

5.3. El Comité pone de manifiesto su preocupación por que el comercio alimentario minorista organizado

no adapte —o no lo haga con la necesaria rapidez— el precio de los productos muy perecederos como las frutas y hortalizas a las variaciones de la oferta y la demanda. Ello puede dar lugar a que se acumulen excedentes imposibles de comercializar o a que los productores tengan que encajar una merma de sus beneficios.

5.4. El Comité señala expresamente el peligro de que, en detrimento de los productores y consumidores nacionales, la creciente concentración interempresarial de las principales organizaciones comerciales en el sector de las compras pueda reducir la variedad del surtido de frutas y hortalizas y hacer desaparecer, en particular, los surtidos regionales de los estantes de los comercios minoristas. Ello favorecería la estandarización de los productos en lo que respecta a su apariencia y conservabilidad, lo que iría en detrimento de sus propiedades organolépticas. Debe contarse con que los comercios especializados y los mercados semanales aumentarán su oferta de productos regionales, además de la oferta internacional. Sin embargo, los productos regionales no deberían permanecer restringidos exclusivamente a estos canales de venta. Es inadmisibles que estos productos se escatimen a los consumidores por el hecho de que no se produzcan en cantidades necesarias para integrarse en una acción de venta nacional o porque el «precio de inclusión en las listas de proveedores» lo impida.

5.5. El Comité considera correcto que las organizaciones comunitarias de mercado de las frutas y hortalizas exijan desde hace tiempo una indicación clara de los orígenes nacionales y apoya el mantenimiento sin condiciones de esta reglamentación. Estas deberían además facilitar información sobre el momento en que fueron recogidas. Sin embargo, existen dudas sobre si los controles y las sanciones garantizan la aplicación consecuente de estas normas en todas partes. Esto puede también guardar relación con el hecho de que estas indicaciones no son obligatorias para otros muchos productos alimenticios. Deben acogerse con satisfacción las iniciativas de la Comisión en favor de la protección de las denominaciones de origen y de las indicaciones geográficas. Sin embargo, llama la atención la lentitud del inicio y aplicación de estos programas y el insuficiente nivel de conocimiento sobre dichas denominaciones e indicaciones de origen; en algunos Estados miembros, estos sistemas de protección comunitarios son, hasta la fecha, un fracaso.

5.6. El Comité manifiesta su preocupación por que pueda disminuir la transparencia del mercado precisa-

mente en el sector de los productos frescos como las frutas y hortalizas, lo que contribuiría a debilitar, sobre todo, la posición de los productores. En este ámbito, el compromiso de la Comisión se limita hasta ahora a recopilar la información necesaria para la gestión del mercado. Por ello, debería examinarse si no es también necesario facilitar información sobre el mercado a los operadores del mercado, por ejemplo, en el ámbito del sector de los productos biológicos que adquieren cada vez más importancia, para lo cual debería velarse por que los costes se repartan de manera equilibrada.

5.7. El Comité reconoce que la reforma de la organización del mercado de las frutas y hortalizas constituye un paso hacia el fortalecimiento de la posición de los productores y organizaciones de productores. Dada la concentración de la demanda, resulta cada vez más indispensable reagrupar la oferta a través de las organizaciones de productores. Debería aumentarse la competitividad de las organizaciones de productores, y por ende la de los productos, mediante los fondos de explotación y los programas operativos.

5.8. El Comité señala que en el futuro el margen comercial dependerá mucho de la calidad del producto y de los programas de calidad seguidos por los productores y los comerciantes. El etiquetado de los productos alimenticios y el Reglamento relativo a los nuevos alimentos⁽¹⁾ adquieren una importancia particular, junto con las normas de calidad para las frutas y hortalizas. También conviene elaborar conceptos generales de aseguramiento de la calidad, en particular en el nivel de las organizaciones comerciales. Sólo de este modo será posible preservar la calidad «más alta» hasta el consumidor y también remunerarla.

5.9. Finalmente, el Comité aboga por que se sensibilice más al consumidor sobre las considerables posibilidades que tiene como tal de influir en la oferta y la formación de los precios. Las preferencias que se expresan sólo en consultas no vinculantes no tienen ningún efecto sobre el mercado o incluso tienen efectos contraproducentes. Adoptando una actitud práctica ante las compras y eligiendo los centros para efectuar sus adquisiciones, los consumidores pueden influir de manera eficaz. También el refuerzo de la formación profesional y la formación continua del personal de ventas y la mejora de la información, por ejemplo sobre la oferta regional y la calidad de los productos alimenticios, benefician a productores y consumidores.

(1) Reglamento (CE) nº 258/97 de 27.1.1997.

Bruselas, el 28 de enero de 1998.

El Presidente
del Comité Económico y Social
Tom JENKINS

Dictamen del Comité Económico y Social sobre la «Propuesta de Reglamento del Consejo (CE, Euratom) por el que se modifica el Reglamento (CE, Euratom) n° 58/97 relativo a las estadísticas estructurales de las empresas» (1)

(98/C 95/11)

El 6 de octubre de 1997, de conformidad con el artículo 198 del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea, el Consejo decidió consultar al Comité Económico y Social sobre la propuesta mencionada.

La Sección de Asuntos Económicos, Financieros y Monetarios, encargada de preparar los trabajos en este asunto, aprobó su dictamen el 8 de enero de 1998 (ponente: Sr. Walker).

En su 351º Pleno de los días 28 y 29 de enero de 1998 (sesión del 28 de enero de 1998), el Comité Económico y Social ha aprobado por 83 votos a favor, 3 votos en contra y 2 abstenciones el presente Dictamen.

1. Introducción

1.1. El objetivo general del Reglamento es pedir a los Estados miembros que suministren a Eurostat datos estadísticos comparables y armonizados sobre la estructura, actividad, competitividad y resultados de las empresas del sector de los seguros a nivel europeo.

1.2. Los Estados miembros son responsables actualmente de la recogida de datos y de los métodos finalmente utilizados. El Reglamento establece las normas, pautas y definiciones necesarias para la recogida, compilación, transmisión y evaluación de las estadísticas sobre seguros en la Unión Europea. El Reglamento se basa fundamentalmente en la legislación comunitaria existente (por ejemplo, la Directiva 91/674/CEE de 20 de diciembre de 1991, la Directiva 92/49/CEE de 18 de junio de 1992 o la Directiva 92/96/CEE de 10 de noviembre de 1992) que establece las medidas destinadas a armonizar las cuentas anuales y consolidadas de las compañías de seguros o que abren el mercado interior a los seguros directos del ramo de vida o distinto del de vida. Muchas características figuran asimismo en las declaraciones de las empresas a efectos de vigilancia. Por consiguiente, a este respecto y de acuerdo con el artículo 6 del Reglamento n° 58/97, el proyecto de Reglamento no define los métodos efectivos de recogida que deben usarse.

1.3. Todos los Estados miembros recogen actualmente información sobre el conjunto de las empresas de seguros autorizadas (basándose en las cuentas publicadas o en las declaraciones de las empresas a efectos de vigilancia). Con el apoyo de los Estados miembros, Eurostat inició en 1994 recogidas, con carácter voluntario, de la mayor parte de los datos estadísticos no armonizados sobre empresas de seguros. El proyecto de Reglamento se basa ampliamente en los circuitos de datos existentes y dará lugar a la recogida de pocos datos adicionales, sólo para un número limitado de Estados miembros.

1.4. La Comisión considera que ahora se requiere un fundamento jurídico para garantizar una mejora tanto de la calidad como de la fiabilidad de los datos sobre seguros que se recojan, compilen o transmitan de ahora en adelante.

1.5. La Comisión considera asimismo que la realización paso a paso del mercado interior de los servicios de seguros y la instauración del Plan de Actuación del Mercado Interior han incrementado considerablemente la necesidad de estadísticas comunitarias fiables sobre este sector.

2. Las propuestas de la Comisión

2.1. La Comisión ha fijado tres objetivos.

2.2. Primero, establecer un marco común para la recogida, transmisión y evaluación de estadísticas comunitarias sobre la estructura, actividad y resultados de los servicios de seguros. El objetivo de las estadísticas que deben recogerse será mejorar el conocimiento del desarrollo nacional comunitario e internacional del sector de los seguros. Este sistema estadístico está destinado a satisfacer las necesidades de información de la Comisión, los gobiernos de los Estados miembros, el propio sector (con sus empresas y clientes) y una gran cantidad de usuarios de otro tipo.

2.2.1. Segundo, continuar el fortalecimiento del sistema estadístico comunitario, introduciendo en la producción de estadísticas sobre seguros instrumentos estadísticos comunitarios tales como la clasificación de actividades (NACE Rev. 1 — Reglamento del Consejo n° 761/93 de 24 de marzo de 1993) y la clasificación de productos por actividades (CPA — Reglamento del Consejo n° 3696/93 de 29 de octubre de 1993).

2.2.2. Tercero, introducir flexibilidad para permitir pequeñas modificaciones, especialmente en la lista de indicadores que deberá recopilarse en el futuro (utilización de la Decisión del Consejo 87/373 de 13 de julio de 1987 sobre «Comitología»). En el marco del procedimiento sobre Comitología, según se contempla en el artículo 13 del Reglamento n° 58/97, el artículo 12 del

(1) DO C 310 de 10.10.1997, p. 5.

mismo Reglamento marco (en su apartado i) contempla la flexibilidad, bajo determinadas condiciones, para poner al día la lista de características.

2.3. El proyecto de Reglamento se presentó ante el Comité de Seguros en abril de 1996 y ante el Comité del Programa Estadístico el 17 de marzo de 1997. Los dos Comités apoyan el proyecto.

2.3.1. No obstante, algunos Estados miembros han expresado reservas en relación con el aumento de las notificaciones exigidas a las empresas de seguros. La imposición de nuevos formularios para las empresas y de un trabajo adicional de elaboración para las autoridades nacionales competentes no sería bien recibida.

2.4. Para los datos que deben recogerse (datos publicados o datos facilitados en el marco de la vigilancia financiera de las empresas de seguros), el número de empresas afectadas es el número total de éstas. Para los datos que aún no forman parte de las recogidas de datos existentes y que no se puedan obtener en otras fuentes, los Estados miembros dispondrán de la facultad de organizar encuestas por muestreo, según establece el artículo 6 del Reglamento nº 58/97.

2.4.1. Cuando las pequeñas y medianas empresas estén incluidas en el proceso de muestreo, los Estados miembros tendrán la posibilidad de no interrogar a esas entidades, y deberán entonces recurrir a procesos de inferencia estadística para compilar la lista completa de variables en relación con el conjunto de empresas en cuestión.

2.5. En el marco de la actual cooperación con el Instituto Monetario Europeo, la Comisión considera que se requieren estadísticas sobre los servicios de seguros en el marco más amplio de las estadísticas necesarias para la Unión Económica y Monetaria.

3. Observaciones generales

3.1. El CES ha reiterado constantemente su apoyo a todas las medidas destinadas a mejorar el funcionamiento del mercado único y a suprimir los obstáculos que aún impiden su plena realización. Asimismo, se reconocen los avances realizados en la creación de un mercado único europeo de los servicios de seguros a través de la segunda generación de Directivas⁽¹⁾ sobre seguros de vida y distintos del de vida, a principios de los años noventa, y la tercera generación de este tipo de directivas⁽²⁾, que entraron en vigor el 1 de julio de 1994.

3.2. A fin de controlar eficazmente el funcionamiento de este mercado, se deberá disponer de datos estadísticos precisos, fiables, periódicos, oportunos, armonizados y

comparables. Por ello, el CES suscribe en principio las presentes propuestas de la Comisión.

3.3. Sin embargo, la recogida, compilación y transmisión de estos datos imponen una doble carga; en primer lugar, a las empresas, que deben facilitar datos no procesados sobre sus propias actividades y, en segundo lugar, a las autoridades administrativas nacionales de cada Estado miembro, que son responsables de agregar los datos facilitados y de transmitirlos a Eurostat.

3.3.1. Por lo tanto, el CES comparte la preocupación expresada en el sentido de que esta carga no debería aumentar de forma innecesaria.

3.3.2. Evidentemente, es necesario establecer un equilibrio entre las necesidades de los usuarios de la información y las cargas que pesan sobre los que la suministran. La información, al igual que cualquier otro producto básico, ha de tener una buena relación entre coste y eficacia, es decir, el valor de la información recopilada debe ser superior al coste de su obtención.

3.3.3. Por ello, el CES considera que sería conveniente que este aspecto del sistema estadístico fuera objeto de un proyecto en el marco de la iniciativa SLIM.

3.4. El CES considera poco probable que las estadísticas elaboradas beneficien de modo significativo a las compañías de seguro, sus clientes u otros usuarios del sector privado, puesto que se publican con retraso. La información sobre prospección de mercados relativa al sector de los seguros, producida por organizaciones del sector privado, suele elaborarse trimestralmente y publicarse un mes antes del final de cada trimestre. Las estadísticas nacionales se elaboran anualmente e, inevitablemente, se produce una demora adicional en la compilación de las estadísticas de Eurostat, lo que resta viabilidad a su utilización a efectos comerciales. Evidentemente, esto no significa que las estadísticas no sean importantes desde el punto de vista de la gestión macroeconómica.

3.5. Sólo podrá alcanzarse una verdadera comparabilidad de las estadísticas cuando los mercados de seguros también sean comparables. No obstante, es probable que la consecución de este objetivo se vea dificultada por las actuales diferencias entre el carácter y el funcionamiento de los mercados de seguros en los diversos Estados miembros.

3.6. El CES toma nota de que los Estados miembros dispondrán de la facultad de organizar encuestas estadísticas a su discreción y podrán optar por eximir a las PYME de su participación en esas encuestas, compilando los datos por medio de métodos de inferencia estadística. Aunque se suscribe el objetivo de aligerar de este modo la carga soportada por las PYME, se señala que las diferencias en cuanto a la forma en que los Estados miembros decidan poner en práctica esta opción también podrían obrar en detrimento de la comparabilidad de la información estadística facilitada.

4. Conclusiones

Después de sopesarlo todo, el CES aprueba la propuesta de Reglamento presentada por la Comisión, con las reservas mencionadas anteriormente. No obstante, considera que la propuesta debería ser objeto de un proyecto,

⁽¹⁾ Directiva del Consejo de 8.11.1990 (90/619/CEE), seguros de vida; Directiva del Consejo de 22.6.1988 (88/357/CEE), seguros distintos del de vida.

⁽²⁾ Directiva del Consejo de 10.11.1992 (92/96/CEE), seguros de vida; Directiva del Consejo de 18.6.1992 (92/49/CEE), seguros distintos del de vida.

al amparo de la iniciativa SLIM, que permita determinar si los beneficios guardan proporción con los costes

adicionales impuestos a las empresas y a las administraciones gubernamentales.

Bruselas, el 28 de enero de 1998.

El Presidente
del Comité Económico y Social
Tom JENKINS

Dictamen del Comité Económico y Social sobre la «Comunicación de la Comisión — Fomento del aprendizaje en Europa»

(98/C 95/12)

El 23 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 Asuntos Sociales, Familia, Educación y Cultura, encargada de preparar los trabajos sobre este asunto, aprobó su dictamen el 15 de enero de 1998 (ponente: Sr. Dantin; coponente: Sr. Rodríguez García-Caro).

En su 351º Pleno (sesión del 28 de enero de 1998), el Comité Económico y Social ha aprobado por 105 votos a favor, 2 en contra y 5 abstenciones el presente Dictamen.

1. Introducción

1.1. Los días 21 y 22 de junio de 1996, el Consejo Europeo de Florencia solicitó a la Comisión que iniciase un estudio sobre la función del aprendizaje en el fomento de la creación de empleo.

1.2. Esta petición mostraba la voluntad de los Jefes de Estado y de Gobierno de luchar, mediante la educación y la formación, contra el desempleo juvenil, en particular de los menores de 25 años, que en la actualidad representa aproximadamente un 20 %.

1.3. El estudio revela esencialmente que un mayor fomento del aprendizaje responde a esta preocupación. En efecto, según el estudio, el aprendizaje mejora las perspectivas de empleo en la medida en que el desempleo es inferior entre los jóvenes que han seguido con éxito una formación de aprendizaje.

1.4. El objetivo de la Comunicación de la Comisión, sobre la que se consulta al CES, es dar cuenta de ese estudio y, a modo de prospectiva, presentar propuestas de acción recogidas en cinco puntos clave.

1.4.1. En el estudio, basado en la contribución de distintas fuentes de información, la Comunicación parte de la situación y las evoluciones notables de distintos

Estados miembros para subrayar las características y los objetivos que se persiguen en materia de aprendizaje:

- acortar la distancia entre la escuela y el lugar de trabajo;
- aproximarse a las necesidades del mercado;
- fomentar la flexibilidad y la movilidad;
- luchar contra la exclusión social;
- elevar el nivel educativo de los diplomados de aprendizaje, y
- proporcionar a los aprendices acceso a la educación superior.

1.4.2. En cuanto a los ámbitos de acción, la Comunicación propone los 5 puntos clave siguientes:

- ampliar y desarrollar nuevos modos de formación de aprendizaje;
- elevar la calidad de la formación;
- estimular la movilidad de los aprendices;
- asegurar la participación de los interlocutores sociales, e
- ir hacia estrategias reales del aprendizaje.

2. Observaciones generales

2.1. El Comité valora positivamente la iniciativa tomada por el Consejo Europeo de Florencia que da lugar ahora a la Comunicación de la Comisión.

2.1.1. El Comité acoge con agrado el aspecto innovador de la Comunicación, que aborda adecuadamente este concepto y sigue las líneas ya presentadas por la Comisión en su «Libro Blanco sobre la educación y la formación —Enseñar y aprender— Hacia la sociedad cognitiva» que recibió el apoyo del Comité⁽¹⁾.

2.2. En efecto, considera que el aprendizaje es un modo de adquisición de cualificaciones que, gracias a sus especificidades, puede, por su desarrollo cuantitativo y cualitativo, contribuir eficazmente a la inserción en el empleo. Puede ser asimismo el caso de otros modelos de formación profesional en los que las empresas participan activamente en la educación. El aprendizaje contribuye a la formación profesional de los jóvenes, y su aportación a la elevación del nivel de cualificaciones constituye un argumento para favorecer el desarrollo económico. Es necesario constatar, sin embargo, que la política de educación y formación profesional no puede reemplazar una política activa de empleo y del mercado de trabajo, pero puede apoyarla, particularmente en el marco de una política activa de aprendizaje y sobre todo en la medida en que responde a las aptitudes y aspiraciones de los jóvenes.

2.3. El aprendizaje asocia una empresa y un centro de enseñanza en un proceso de formación en alternancia. A diferencia de la formación en alternancia, la originalidad del proceso se debe al papel predominante de la empresa en la dirección del ciclo de formación profesional. De este modo se puede llegar a favorecer el espíritu de empresa, particularmente en la artesanía.

2.4. El Comité aprueba el contenido de la Comunicación, sin perjuicio de las observaciones que preceden y de algunas observaciones y propuestas que se exponen a continuación.

3. Observaciones específicas

3.1. En su Comunicación, y particularmente en el capítulo 2, la Comisión cita y explicita un determinado número de reformas en curso, llevadas a cabo por los Estados miembros para hacer más eficaz el aprendizaje.

En lo que se refiere a este capítulo, el Comité formula las observaciones siguientes.

3.1.1. Acortar la distancia entre la escuela y el lugar de trabajo

Este acercamiento es una necesidad para reducir la distancia que puede existir entre enseñanza teórica y aplicación práctica y para tender al acercamiento entre formación y empleos disponibles, y entre la oferta y las necesidades de la demanda.

⁽¹⁾ Véase el «Libro Blanco sobre la educación y la formación —Enseñar y aprender— Hacia la sociedad cognitiva», sobre todo el punto II. A. (COM(95) 590 final y dictamen; DO C 285 de 7.10.1996).

La idea de «aproximar la escuela al lugar de trabajo» contribuye, de hecho, a orientarse hacia el concepto de «aproximarse a las necesidades del mercado»; la primera es una de las condiciones necesarias para la realización del segundo.

Sin embargo, una de las particularidades reside en el hecho de que la elaboración del ciclo de formación, que asocia la empresa o filial con un centro de enseñanza, debe hacerse de tal modo que las condiciones de progresiones futuras sean tenidas en cuenta a tiempo y que el aprendizaje constituya para el aprendiz la primera piedra de una formación a lo largo de toda la vida.

3.1.2. Fomentar la flexibilidad y la movilidad

La elección de una enseñanza de concepción amplia, que evite ceñirse a una formación demasiado disciplinar o demasiado profesional, puede permitir a los individuos evolucionar y adaptarse.

La ayuda a la movilidad europea debe llevarse a cabo sobre todo en el ámbito económico y jurídico.

3.1.3. Luchar contra la exclusión social

Tal y como subraya la Comunicación, el aprendizaje puede contribuir a luchar contra la exclusión social y favorecer la inserción social, gracias al sistema de formación específica que dispensa.

Sin embargo, merece destacarse otro aspecto que caracteriza el aprendizaje: el tipo de enseñanza que dispensa puede reducir el fracaso escolar en los distintos niveles de enseñanza. En efecto, mezclando de manera armoniosa la práctica y el conocimiento teórico, es decir, asociando las aplicaciones prácticas y las explicaciones teóricas, puede dirigirse asimismo con éxito a los jóvenes que se sientan poco atraídos por las enseñanzas de carácter principalmente teórico. Explicando la teoría a partir de la práctica y el conocimiento, el aprendizaje permite así mantener en el circuito de la formación a los jóvenes que no habría podido retener sólo con la oferta de conocimientos teóricos que generalmente se dispensa. A fin de aumentar las posibilidades de éxito de esta medida haría falta, además, un sistema eficaz de observación y orientación de los jóvenes.

3.1.4. Elevar el nivel educativo de los diplomados de aprendizaje

El Comité comparte la idea de que conviene integrar más el aprendizaje en el sistema de formación general y extenderlo a otras formaciones que incluyan también la enseñanza superior (como, por ejemplo, ingeniero diplomado), teniendo en cuenta los sistemas nacionales de formación profesional en los distintos países miembros.

Esta idea se justifica por diversos motivos:

— Si el aprendizaje se limita a las adquisiciones de bajas cualificaciones, nos encontramos con un déficit de imagen. Dicho déficit hace más difícil el desarrollo

cuantitativo de ese tipo de adquisición de conocimientos y reduce, de hecho, su posible impacto en la inserción y, por consiguiente, en el empleo.

- La modificación constante y exponencial del aparato de producción y las necesidades de servicios requieren una mano de obra cada vez más cualificada. El aprendizaje debe responder a esas necesidades a fin de permitir al mayor número posible el acceso a esas cualificaciones mediante el tipo de formación que dispensa al margen de la enseñanza tradicional y permitir formarse a lo largo de toda la vida.

3.2. *Cinco claves para un aprendizaje más eficaz*

3.2.1. Ampliar y desarrollar nuevos modos de formación de aprendizaje

3.2.1.1. La Comunicación sometida a examen indica que el aprendizaje se encuentra generalmente sobrerrepresentado en sectores cuyas perspectivas de crecimiento son relativamente limitadas.

El término «sobrerrepresentado» no parece apropiado. Es más conveniente, para ser más exactos, calificar esta situación de «desequilibrio» de la penetración del aprendizaje en los diversos sectores de la economía.

Así pues, dicho desequilibrio desvaloriza la imagen del aprendizaje.

La penetración del mismo en profesiones menos tradicionalmente preocupadas por el aprendizaje corregiría dicho desequilibrio y ofrecería segmentos de desarrollo próximos a la demanda expresada por el mercado.

El relativo déficit de imagen del aprendizaje en algunos Estados miembros puede explicarse por diversas causas. La evolución económica, social y sectorial hace necesaria la búsqueda de nuevas formas y modalidades de aprendizaje.

Es conveniente:

- mejorar las formas actuales, recurriendo, entre otras cosas, a la difusión de las buenas prácticas;
- desarrollar nuevas formas, habida cuenta de las particularidades nacionales y sectoriales dentro del marco de incitación por determinar;
- extenderla a otros sectores económicos y otros niveles de cualificación.

En determinados casos, la carga financiera que representa un aprendiz puede reducirse descargando el esfuerzo en la concepción de la pedagogía y la duración de la formación. Dicho esto, el Comité subraya expresamente que ello no debe entrar en contradicción con el objetivo de una formación de base lo más amplia posible y de calidad.

Se puede conseguir una reducción de los costes evitando que los aprendices sigan una formación que ya poseen. Ello supone un conocimiento del nivel de formación a la hora de acceder al aprendizaje.

La posibilidad de promoción social que ofrece el aprendizaje depende de su audiencia, indisoluble de la imagen de la formación profesional. El esfuerzo por la igualdad de dignidad con los demás tipos de formación se basa en una valoración del conjunto de las formaciones profesionales.

El Comité considera que la difusión del aprendizaje y su ampliación a profesiones nuevas sólo podrá realizarse plenamente si éste no constituye un fin en sí mismo. Es necesario que, al final del ciclo, éste brinde la oportunidad de continuar los estudios, mediante sistemas de acceso orientados sobre todo a la enseñanza universitaria. Así pues, es necesario definir y luego establecer unas relaciones de continuidad entre el aprendizaje y las demás vías de formación. Ésta es una condición esencial para mejorar la imagen de marca del aprendizaje y convertirlo en una vía de formación atractiva.

3.2.1.2.

- El mantenimiento e incluso el aumento de los incentivos económicos, que deben tener en cuenta sobre todo los costes pedagógicos y dedicarse en particular a las PYME de altas tecnologías y los nuevos sectores en desarrollo o aquellos en los que la oferta de aprendizaje supera la demanda, pueden ser los desencadenantes de una dinámica. No obstante, esta iniciativa ganaría si se establecieran modalidades de evaluación de los resultados obtenidos.

- La flexibilidad entendida en el sentido de adaptación permanente de las modalidades de enseñanza constituye una necesidad, siempre que se refiera a la calidad de la formación y no cuestione en última instancia las disposiciones relativas a la protección de las personas en formación. Por ello, los Estados miembros deberían fomentar medidas que flexibilizaran los ciclos de formación mediante la introducción de dispositivos de convalidación de los planes de estudio.

- La ampliación del aprendizaje ha de participar en el conjunto de los ámbitos económicos, tanto en los que no está presente como los de los empleos emergentes.

- La importancia creciente de la utilización de los instrumentos multimedia, así como los nuevos métodos didácticos, merecen una profundización en lo que se refiere a su aportación pedagógica, y también desde el punto de vista de la relación necesaria entre formadores y aprendices. Sin embargo, la utilización de los instrumentos multimedia no debe suponer la eliminación del principio de la alternancia.

— El Comité aprueba la decisión de la Comisión de emprender una investigación cualitativa sobre el aprendizaje. Sin embargo, además de los aspectos cualitativos (determinar las buenas prácticas, las innovaciones, los factores que contribuyen a aumentar los puestos de formación, etc.), sería asimismo conveniente medir el impacto del aprendizaje en la inserción y el empleo.

3.2.2. Elevar la calidad de la formación

3.2.2.1. Además de su contenido, las ventajas de una formación en alternancia, como el aprendizaje, proceden de los intercambios regulares entre el centro de formación, la empresa y el aprendiz.

La preparación de los actores, la programación de los encuentros y las evaluaciones regulares del ciclo de formación contribuyen a la calidad de la formación.

Es necesario, pues, que la Comunicación insista expresamente en las relaciones indispensables existentes entre:

- el aprendiz y su familia, por un lado, y el formador en la empresa y el enseñante que se encargan del aprendiz, por otro, a fin de permitir, entre otras cosas, que el aprendiz influya en la organización de su propia formación;
- el formador en la empresa y el enseñante, a fin de que evalúen los progresos y dificultades experimentados por el aprendiz de tal modo que se continúen, modifiquen o coordinen mejor los conocimientos tanto prácticos como teóricos, y se tienda hacia un resultado óptimo. Esto es necesario para que se establezcan sinergias permanentes y acuerdos de cooperación, a fin de contribuir a crear un clima de confianza y calidad.

El papel del formador en la empresa es fundamental en este tipo de proceso de adquisición de conocimientos, y por ello es necesario definir su estatuto. Sería conveniente precisar su papel y las competencias exigidas, así como las modalidades de preparación, sus derechos y obligaciones.

3.2.2.2. El aprendizaje debe conjugar las enseñanzas generales y profesionales concebidas para una pedagogía alternada, es decir, una pedagogía interesada en tener en cuenta la situación laboral (que trate la prevención, la higiene y la seguridad). En ese marco, la formación no encierra el aprendiz en una formación demasiado especializada y disciplinaria, sino que favorece la apertura a la sociedad y el trabajo en equipo, así como el desarrollo de la autonomía y de la curiosidad.

3.2.2.3. Además de la calidad teórica de la formación práctica en la empresa, es importante que ésta sea dispensada de manera continua y constante. Para ello, es conveniente velar por que el aprendiz no sea utilizado para tareas subalternas que tengan poco o nada que ver con la formación que debería recibir; de este modo, conviene, sobre todo, prestar una atención particular a la formación de los formadores, a su formación continua y constante, no sólo desde un punto de vista técnico, sino también desde un punto de vista pedagógico.

Además, la garantía de calidad aplicada a este sistema de enseñanza permitiría una evaluación permanente con el objeto de introducir las mejoras necesarias.

3.2.3. Estimular la movilidad de los aprendices

3.2.3.1. La posibilidad de que los aprendices sigan su formación en un país de la Comunidad Europea forma parte de la valorización del aprendizaje, al tiempo que le permite contribuir al refuerzo de la identidad de la ciudadanía europea.

En la actualidad su movilidad se ve frenada por la ausencia de un marco comunitario.

- El Comité espera con interés el proyecto de instrumento que ha de llevar a la elaboración de un marco legal común a fin de fomentar el aprendizaje en Europa. Dicho marco legal debería centrarse sobre todo en precisar las garantías en materia de tiempo de trabajo y formación y las condiciones de acogida (alojamiento-manutención, tutoría, criterios de calidad), cobertura social y jurídica. De forma más general, el marco legal debe tender a atenuar o incluso suprimir las distintas dificultades que el CES señaló en relación con las formaciones intracomunitarias en su Dictamen sobre el Libro Verde de la Comisión «Educación — Formación — Investigación — Los obstáculos para la movilidad transnacional» ⁽¹⁾.

Además, se debería prestar una atención particular al reconocimiento de los diplomas intracomunitarios que se concedan en el marco del aprendizaje, sobre todo en lo que se refiere a los sectores nuevos, como ya indicó el Comité en el dictamen citado anteriormente.

- El programa de movilidad para los aprendices muestra una preocupación con respecto al aprendizaje y contribuye a su dinámica y a su enriquecimiento cualitativo.
- La confección de una lista con las empresas que pueden acoger aprendices daría credibilidad al desarrollo de la movilidad de los aprendices y facilitaría la regulación de los flujos de intercambio. Además, la aplicación de esta movilidad ganaría en vistosidad

⁽¹⁾ CES 239/97 de 27.2.1997 — DO C 133 de 28.4.1997.

y eficacia si en una primera fase se procediera a la instauración de proyectos piloto que asociaran a dos o más Estados miembros y ramas profesionales.

Además de la movilidad geográfica convendría considerar asimismo:

- la movilidad profesional, y
- la movilidad de los formadores tanto de la enseñanza pública como de la empresa,
- ya se han establecido algunos proyectos dentro del programa LEONARDO para fomentar la movilidad de los aprendices. Dichos programas han de ser estudiados a fin de adquirir experiencia de los mismos y ser utilizados como buenos ejemplos.

3.2.4. Asegurar la participación de los interlocutores sociales

3.2.4.1. La participación de la empresa en la acción de formación de los aprendices legitima la representación del conjunto de los interlocutores sociales (empresarios y asalariados) en la orientación y gestión del dispositivo. Por medio de sus respectivas instancias de representación tienen la posibilidad de influir positivamente en la imagen del aprendizaje e intervenir en la determinación de las necesidades y en el seguimiento del joven en la empresa.

3.2.4.2. Las redes de proyectos piloto pueden constituir correas de transmisión para la conquista de nuevas profesiones y la toma equilibrada de responsabilidades entre los interlocutores sociales, como ya se practica con éxito en determinados Estados miembros.

La Comisión y los Estados miembros deberían fomentar la responsabilización compartida de los interlocutores sociales (empresarios y asalariados) en el funcionamiento del aprendizaje, sobre todo en los organismos de formación. En efecto, debido a su conocimiento de la empresa y del mundo laboral, los interlocutores sociales desempeñan un papel fundamental en la organización, el contenido pedagógico y el desarrollo, tanto cualitativo como cuantitativo, del aprendizaje, tanto a nivel de empresa como de filial.

Sin embargo, debe llevarse a cabo una acción específica dirigida a las empresas en lo que se refiere al desarrollo cuantitativo del aprendizaje a fin de que éste resulte atractivo a las empresas.

En efecto, éste depende, en lo esencial, de la voluntad y capacidad de las empresas para aumentar el número de puestos reservados al aprendizaje. Cabe constatar que, globalmente, las PYME y las empresas artesanas son las que con frecuencia garantizan la perennidad e incluso el crecimiento en volumen del aprendizaje, al contrario que las empresas de dimensiones más importantes y sectores menos tradicionalmente abiertos al aprendizaje.

Para ello, es conveniente establecer iniciativas o incentivos que eliminen los obstáculos que pueden eventualmente ser la causa del desinterés que suscita la creación de puestos de aprendiz, sobre todo en lo que se refiere a costes y condiciones jurídicas.

En Francia y Dinamarca, se ha puesto en práctica una solución que interesa a todas las empresas en el marco de una contribución tanto alzado. Idénticas disposiciones son objeto de debate en Alemania y Austria, con puntos de vista actualmente diferentes. Dichas disposiciones pueden encontrar su esencia en el marco de un acuerdo colectivo entre los interlocutores sociales, aunque esta solución no puede ignorar el papel que puede desempeñar el aspecto fiscal según la cultura de los Estados miembros.

3.2.5. Hacia estrategias reales de aprendizaje

3.2.5.1. El objetivo de asegurar la participación del conjunto de los actores del aprendizaje en la producción y difusión de información prepara el terreno para una cultura común.

La homogeneidad de los datos es indispensable para la coherencia de una estrategia. Es posible que las diferencias entre los programas y las terminologías planteen menos problemas que la diversidad de las políticas sociales para los jóvenes. El peso del aprendizaje y su imagen en un país dependen también de otras medidas para acceder a la formación y al empleo.

- La elaboración periódica de informes sobre la situación de cada país constituiría la base de una estrategia común de desarrollo del aprendizaje.
- Sería útil dar precisiones sobre el sistema de comparación de resultados (benchmarking). ¿Qué se compara y qué se quiere hacer?

3.2.5.2. El Comité considera que la Comisión debería estar en condiciones de aportar precisiones respecto al lanzamiento, desarrollo y contenido de la «encuesta cualitativa» en la que el Comité podrá intervenir para contribuir al análisis de las cuestiones que se planteen.

En principio la encuesta prevista debería llevar a la percepción de los «valores de referencia» o los criterios mínimos básicos para constituir el marco que permita la adaptación y mejora de los sistemas de aprendizaje dentro del respeto de las particularidades nacionales y sectoriales. Su objetivo debería definir los elementos esenciales de un modelo europeo de aprendizaje y determinar sus líneas directrices a fin de mejorar el desarrollo del aprendizaje en Europa, al tiempo que se permita tener ampliamente en cuenta las especificidades de los sistemas educativos y de formación propios de cada uno de los Estados miembros.

Entre los criterios mínimos básicos podrían examinarse los fundamentos jurídicos normativos o convencionales que determinan el marco del aprendizaje, los derechos y deberes de los formadores y del aprendiz, las disposiciones generales sobre el contrato de aprendizaje y sus modalidades de aplicación y funcionamiento, la fase y el grado de intervención de los interlocutores sociales,

los modos y grados de integración, así como la cooperación entre la escuela y la empresa, los programas de formación, las modalidades de examen, el reconocimiento de los diplomas, etc.

3.2.5.3. El Comité propone que la Comisión y los Estados miembros inicien campañas de información y sensibilización dirigidas a los jóvenes y los padres a fin de mejorar la imagen del aprendizaje, y que también deberían dirigirse al cuerpo docente, los formadores, los centros de orientación profesional y los interlocutores sociales, ya que son los factores determinantes para el desarrollo, tanto cualitativo como cuantitativo, del aprendizaje.

En el marco de dichas campañas, y considerando que en la actualidad el aprendizaje afecta mayoritariamente a los sectores predominantemente masculinos, la información insistirá para que el desarrollo de la fórmula también se lleve a cabo de modo que también favorezca el acceso de las jóvenes, tras la formación, al conjunto de los sectores profesionales. Los ciclos de orientación escolar deberían hacer hincapié en la facultad de las mujeres para acceder al oficio de su elección por medio del aprendizaje.

3.2.5.4. Por otro lado, el Comité constata que no se hace ninguna referencia al CEDEFOP. Por ello desea que se subraye el papel que desempeña en lo que se refiere a la formación en general y más particularmente al aprendizaje, y que se destaque la acción futura que podría llevar a cabo al respecto con mayor intensidad en materia de información, comparación y valorización de las prácticas desarrolladas en los países de la Comunidad.

4. Conclusiones

4.1. El Comité valora positivamente la iniciativa adoptada por el Consejo Europeo de Florencia.

4.2. El Comité aprueba la Comunicación de la Comisión, sin perjuicio de algunas observaciones y sugerencias. Valora positivamente el aspecto innovador de la Comunicación que tiene en cuenta oportunamente el papel positivo que puede desempeñar el aprendizaje a fin de contribuir a la inserción laboral de los jóvenes.

4.3. Sin embargo, el Comité propone las siguientes observaciones y sugerencias principales:

4.3.1. Se deben llevar a cabo acciones específicas dirigidas a las empresas sobre el desarrollo cuantitativo del aprendizaje. En efecto, éste depende en lo esencial de la voluntad y capacidad de las empresas para aumentar el número de puestos reservados al aprendizaje.

4.3.2. La Comisión y los Estados miembros deberían iniciar campañas de información y sensibilización dirigidas a los jóvenes, los padres, los enseñantes, los centros de orientación profesional y los interlocutores sociales, a fin de mejorar la imagen del aprendizaje. En este sentido, se debería reforzar el papel desempeñado por el CEDEFOP.

4.3.3. Es necesario que la formación práctica se dispense de manera continua. Para ello, es conveniente velar por que el aprendiz no sea utilizado para tareas subalternas que no tengan nada que ver con la formación que se supone debe recibir.

4.3.4. La ampliación del aprendizaje sólo podrá desarrollarse de manera útil y ampliarse sobre todo a profesiones nuevas a condición de que ésta no constituya un fin en sí misma. Es necesario que brinde la posibilidad de continuar los estudios, estableciendo pasarelas, en particular orientados hacia la enseñanza universitaria o la educación superior, pero teniendo los sistemas nacionales de formación profesional en los distintos países miembros.

4.3.5. Es imprescindible hacer hincapié de manera expresa en las relaciones indispensables entre:

- el aprendiz y su familia, por un lado, y el maestro de aprendizaje y el enseñante que se encargan del aprendiz, por otro, a fin de permitir, entre otras cosas, que influya en la organización de su propia formación;
- el formador en la empresa (en relación con el cual sería conveniente precisar su estatuto, la definición de su papel y las competencias necesariamente exigidas, así como las modalidades de preparación, sus derechos y obligaciones) y el enseñante.

4.3.6. La Unión Europea debería fomentar la responsabilidad compartida de los interlocutores sociales (empresarios y asalariados) en el funcionamiento del aprendizaje, sobre todo en los organismos de formación.

4.3.7. El Comité manifiesta su deseo de que se lleve a cabo una investigación cualitativa que ponga de relieve los valores de referencia o criterios mínimos que permitan definir los elementos esenciales para un modelo europeo de aprendizaje. Asimismo sería útil medir el impacto del aprendizaje en la inserción y el empleo.

Bruselas, el 28 de enero de 1998.

El Presidente
del Comité Económico y Social
Tom JENKINS

Dictamen del Comité Económico y Social sobre la «Propuesta de Reglamento (CE) del Consejo sobre la financiación de la política agrícola común (versión codificada)»

(98/C 95/13)

El 17 de diciembre de 1997, de conformidad con los artículos 43 y 198 del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea, el Consejo decidió consultar al Comité Económico y Social sobre la propuesta mencionada.

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

En su 351º Pleno celebrado los días 28 y 29 de enero de 1998 (sesión del 28 de enero), el Comité Económico y Social ha aprobado por 74 votos a favor y 5 abstenciones el presente Dictamen.

1. El Comité aprueba la propuesta de la Comisión de proceder a la codificación de los reglamentos relativos a la financiación de la PAC.

2. Con esta iniciativa, la Comisión reúne en un solo texto el Reglamento de base (CEE) nº 729/70 y las numerosas modificaciones que se han ido introduciendo sucesivamente, respetando el contenido de los textos

y aportando únicamente las modificaciones formales requeridas por la propia operación de codificación.

3. El Comité recuerda, por otra parte, que ya había solicitado en varias ocasiones la codificación de la reglamentación comunitaria, al considerar esta operación fundamental en aras de la accesibilidad y comprensibilidad de la política agrícola común para los agentes del sector.

Bruselas, el 28 de enero de 1998.

El Presidente
del Comité Económico y Social
Tom JENKINS

Dictamen del Comité Económico y Social sobre «La sociedad de la información y el desarrollo: el papel de la Unión Europea — Comunicación de la Comisión al Consejo, Parlamento Europeo, Comité Económico y Social y Comité de las Regiones»

(98/C 95/14)

El 16 de julio de 1997, de conformidad con el artículo 198 del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea, el Consejo decidió consultar al Comité Económico y Social sobre la comunicación mencionada.

La Sección de Relaciones Exteriores, Política Comercial y Desarrollo, encargada de preparar los trabajos en este asunto, aprobó su dictamen el 17 de diciembre de 1997 (ponente: Sr. Sture Lindmark).

En su 351º Pleno (sesión del 29 de enero de 1998), el Comité Económico y Social ha aprobado por 70 votos a favor, 15 en contra y 20 abstenciones el presente Dictamen.

1. Introducción

1.1. La Comisión presentó una Comunicación sobre un programa relativo al papel de la Unión Europea en la sociedad de la información. La Comunicación va acompañada de una propuesta de aprobación de un programa de acción comunitario sobre las relaciones de la Unión con los países en desarrollo. La Comisión destaca que las recientes tendencias encaminadas a establecer la sociedad de la información afectan a la mayor parte de las actividades humanas, incluidas la enseñanza, la comunicación, el trabajo y el ocio. Así sucede también en los países en desarrollo. La Comunicación presenta una serie de orientaciones y mecanismos para fomentar la participación de los países en desarrollo en la sociedad de la información, no sólo como consumidores, sino también desempeñando un papel activo.

1.2. La Comisión hace referencia a la conferencia del G7 sobre la sociedad de la información que se celebró en Bruselas en 1995, en la que se puso de manifiesto la necesidad de evitar que siga ahondándose el abismo que separa los países industrializados de los países en desarrollo y en la que se instó a compartir «una visión común del enriquecimiento humano». «Nuestra acción debe contribuir a la integración de todos los países en un esfuerzo global». La conferencia sobre la sociedad de la información y el desarrollo, organizada en Midrand en 1996, se centró también en las necesidades específicas de los países en desarrollo y puso de manifiesto el potencial de las nuevas tecnologías.

1.3. La Unión Europea ha iniciado un proceso de redefinición y modernización de sus relaciones con cada una de las grandes regiones en desarrollo, lo que le ha dado la ocasión de tener en cuenta el concepto de sociedad de la información en sus relaciones con éstas. La Comunidad se esfuerza por coordinar las actividades de los Estados miembros y las de las organizaciones internacionales interesadas. La Comisión destaca que el mensaje enviado a los socios exteriores debería ser realista y llamar su atención sobre las bazas que constituyen los cambios actuales y los esfuerzos que deben realizarse.

1.4. El Comité Económico y Social considera que el desarrollo es un proceso complejo en el que, aunque las Tecnologías de la Información y de la Comunicación (TIC) desempeñan un papel muy importante, no son el

único factor de relevancia. Los países en desarrollo tienen que hacer frente a un rápido crecimiento demográfico en las aglomeraciones urbanas pero, a menudo, su estructura social sigue siendo predominantemente agrícola. Por consiguiente, el desarrollo rural es fundamental en estos países, sobre todo en lo que respecta al suministro de alimentos y para evitar sobrecargar la capacidad de las infraestructuras urbanas que con frecuencia están en mal estado. Las infraestructuras, de las que las telecomunicaciones sólo representan una vertiente, figuran justamente entre las prioridades. Las TIC modernas brindan enormes posibilidades para mejorar las infraestructuras de telecomunicaciones y pueden aprovecharse para contribuir a favorecer el desarrollo general y a reducir, en vez de ampliar, los desfases.

1.5. El Comité Económico y Social señala que la envergadura de la misión es formidable. El establecimiento y la modernización de las infraestructuras básicas de telecomunicaciones requieren inversiones de una cuantía tal que son difíciles de financiar únicamente con cargo a los presupuestos públicos. El compromiso activo de las empresas privadas y su contribución a la financiación constituyen a menudo una necesidad absoluta. Además, una condición fundamental es procurar que las soluciones más rentables se utilicen de la manera más productiva para permitir al sector de las telecomunicaciones que entre en una espiral positiva de autofinanciación creciente gracias a la aceptación en el mercado y a los beneficios que ello produce en términos de liquidez. Por consiguiente, para facilitar las inversiones necesarias es extraordinariamente importante que los países en desarrollo eliminen todos los obstáculos o límites que siguen oponiéndose a la propiedad en manos de extranjeros. Sobre todo, porque desgraciadamente los principales países industrializados redujeron sus ayudas de 56 000 a 41 000 millones de dólares estadounidenses entre 1990 y 1996, mientras que las inversiones privadas en los países en desarrollo aumentaron considerablemente en el mismo período, si bien se repartieron de manera muy poco uniforme entre todos los países.

1.6. A juicio del Comité Económico y Social, el informe destaca con razón la importancia de una aplicación rápida y plena del acuerdo de la OMC. La liberalización y la apertura de los mercados tanto

nacionales como internacionales en el sector de los servicios de telecomunicaciones son condiciones esenciales que deben respetarse si se quiere que los progresos tecnológicos se traduzcan en una utilización productiva, mejoren la calidad de la vida e incrementen el crecimiento económico.

Pero esta libertad de elección requiere recursos económicos, de cuya falta precisamente adolece la mayoría de los habitantes de los países en vías de desarrollo. Ello significa que incluso después de la liberalización de los mercados, estos países no presentarán ningún interés desde el punto de vista económico. Por ello, es necesario que se tomen medidas políticas, en la línea de las que se aplican a nivel europeo, a fin de garantizar un acceso equitativo a las distintas regiones de los países en vías de desarrollo.

El Comité subraya que la principal misión de la Comisión es, por un lado, aumentar entre los países en desarrollo la sensibilización sobre las ventajas que reporta la sociedad de la información y la necesidad de formar parte de ella y, por otro, convencer a la industria europea de que participe en esta evolución.

El Comité coincide con la Comisión en que las acciones comunitarias deben integrarse en otros programas que ya han sido examinados por el Comité. También toma nota de que no se contará con financiación suplementaria y que, de ser necesario, se reasignarán los fondos disponibles en la actualidad.

1.7. Sin embargo, la tecnología no constituye por sí misma una sociedad de la información. La educación es necesaria para utilizar plenamente y de manera productiva las nuevas posibilidades. También es necesario que haya libertad de facilitar información y contenidos informativos. Si se quieren obtener todas las ventajas potenciales, deben reexaminarse las numerosas limitaciones que siguen existiendo.

1.8. En la mayoría de los países —y los países de la Unión Europea no constituyen una excepción— existen normativas aduaneras. Obviamente es muy importante que todas las liberalizaciones de mercados que deben realizarse en la Unión Europea de aquí al 1 de enero de 1998 entren rápida y completamente en vigor. De otro modo, toda misión de envergadura mundial, como la aplicación del acuerdo de la OMC, no gozará de la credibilidad necesaria.

1.9. Por fortuna, las nuevas tecnologías ofrecen a los países en desarrollo posibilidades importantes de dar un salto cualitativo hacia diferentes niveles de «estado de la técnica» en materia tecnológica. Un ejemplo de ello es que no sólo los satélites, sino también los sistemas de radiotransmisión terrestres, pueden desplegarse rápidamente y cubrir extensas áreas. De este modo, es posible mantener los costes de instalación de infraestructuras nacionales a un nivel bastante más bajo que lo que costarían las redes por cable tradicionales. En lo que respecta a las conexiones internacionales, la fibra óptica ofrece aumentos de capacidad a costes en constante disminución. Dado el ritmo sostenido de los progresos tecnológicos, ya no es posible confiar en una planificación tradicional a largo plazo, en la que el despliegue de

capacidades de la red se fijaba con años de antelación. En vez de eso, debe producirse una evolución orientada en función del mercado y las preferencias de los clientes, en la que la mayor parte de los operadores y contratistas arriesguen su capital en inversiones para obtener nuevos clientes mediante el lanzamiento de nuevas aplicaciones basadas en tecnologías innovadoras.

1.10. Suecia y algunos otros países escandinavos son pioneros a este respecto. En Suecia, la competencia a escala nacional entre tres, y pronto cuatro, operadores en el sector de la telefonía móvil ha logrado que la penetración en el mercado se sitúe en más de 30 % de la población, lo que equivale a prácticamente cada hogar. Lo que había comenzado como un servicio estrictamente para empresas se transformó rápidamente en una gama de servicios accesibles a la mayoría de los ciudadanos.

1.11. Entre los criterios utilizados para medir el grado de liberalización se pueden citar los siguientes:

- liberalización completa de los servicios de telefonía y de los servicios de datos;
- liberalización completa de los servicios de telefonía móvil (dos o más operadores);
- utilización de infraestructuras alternativas para la prestación de servicios (ferrocarriles, empresas suministradoras de energía);
- normativa independiente (separación neta en relación con los operadores dominantes);
- régimen de autorización (claridad de las normas, condiciones de autorización);
- régimen de intercomunicación (claridad de las normas, condiciones de autorización);
- acceso al mercado, incluida la supresión de las limitaciones a la propiedad en manos de extranjeros;
- portabilidad de los números.
- criterios de servicio público cuyo objetivo sea el ejercicio efectivo del derecho a la comunicación teniendo en cuenta las características económicas, sociales, humanas y geográficas propias de cada país.

2. El desafío de integrar los países en desarrollo en la sociedad global de la información

2.1. Al igual que la Comisión, el Comité Económico y Social hace hincapié en el hecho de que la sociedad de la información modifica profundamente la organización del trabajo, la educación y la sociedad en su conjunto. Trae consigo una panoplia de nuevas herramientas de una potencia sin precedentes que permite a los países en desarrollo efectuar grandes saltos tecnológicos sin pasar

por algunas etapas de evolución que tuvieron que atravesar los países industrializados.

2.2. El Comité Económico y Social comparte la opinión según la cual existe un riesgo de marginación para los países que se autoexcluyan de estos cambios, aislándose de las redes de intercambios internacionales y de los flujos de inversión, así como de las redes de creación científica y cultural.

2.3. Las nuevas tecnologías de la información han dado lugar a cambios de gran alcance en el mundo de la empresa, a escala tanto nacional como internacional. Dan la impresión de que se debe volver a «partir de cero». Se está revisando la concepción de la producción, la gestión de la organización y las relaciones entre las partes que componen la empresa. También se están produciendo cambios radicales entre los consumidores. Los ordenadores entran en los hogares. Algunos observadores afirman que la digitalización dará lugar a transformaciones que serán aún más radicales y más visibles que los cambios que acontecen en el mundo de la empresa. Las predicciones apuntan a que las tecnologías interactivas modificarán la manera en que comunicamos o hacemos nuestras compras, la manera en que administramos nuestras finanzas y proporcionamos información. La importancia que reviste la pertenencia a la sociedad de la información queda patente en varios de los informes de la Comisión, por ejemplo en el informe sobre el comercio electrónico, y en diversos comentarios anteriores del Comité (véase el Anexo).

3. La contribución de las tecnologías de la información al desarrollo

3.1. En términos tecnológicos, el avance hacia la sociedad de la información pone en marcha una gama de nuevas herramientas que se están difundiendo por todos los países en desarrollo. Muchas de las nuevas tecnologías necesitan menos capital y se adaptan mejor a las regiones distantes y a las zonas de baja densidad de población. La UE debería apoyar las actividades que ponen las nuevas tecnologías al alcance de los países en desarrollo.

3.2. Internet y la «World Wide Web» constituyen una plataforma para integrar otras tecnologías, ya se trate de las aplicaciones de las líneas RNIS (Red Digital de Servicios Integrados) o de los servidores de transporte ATM (modo de transferencia asíncrono). Los «telepuertos» constituyen «centros de recepción» de las actividades del teletrabajo, en particular de los servicios que requieren un gran empleo de mano de obra como la estadística, la contabilidad, la producción de programas informáticos o los sistemas de reserva de las compañías aéreas.

3.3. La cooperación industrial es un elemento importante en los esfuerzos llevados a cabo para permitir que los países en desarrollo se beneficien de las ventajas de las TIC, esfuerzos encaminados sobre todo a fomentar el desarrollo económico.

En un sector punta como el de las TIC es preciso evitar que la cooperación se fundamente sólo en el concepto tradicional de deslocalización de la producción local o en la subcontratación, cuyo único objeto es sacar partido de los costes salariales inferiores y de los servicios locales más baratos.

Por el contrario, el objetivo de una verdadera cooperación con visión de futuro entre las empresas europeas y los países en desarrollo debería ser crear y sacar partido después de los sistemas lógicos y de los conocimientos técnicos locales.

El desarrollo espectacular de la microelectrónica entraña una reducción constante del número de trabajadores manuales. La utilización de robots industriales sofisticados y eficaces ha permitido reducir los costes de producción de tal manera que resulta difícil para los países en desarrollo seguir siendo competitivos con su mano de obra tradicionalmente barata. Debe añadirse que el creciente compromiso en otros mercados depende asimismo en gran medida de la voluntad de las empresas de aprovechar las ventajas de la competencia en estos mercados. Si esta voluntad de las empresas europeas cristalizara, ello repercutiría sin duda en todo el conjunto de la UE.

4. Ámbitos privilegiados

4.1. La Comisión destaca con razón la importancia de las TIC para las PYME. Las aplicaciones de la sociedad de la información permiten vislumbrar nuevas oportunidades para los países en desarrollo que reportarán beneficios comparables a los que se registran en los países industrializados, como por ejemplo, para las PYME, una gestión y un acceso a la información económica más eficaces, a la formación, a redes interactivas de clientes/servidores y a los mercados internacionales, y también mejorará la eficiencia de gobiernos y administraciones.

4.2. El Comité hace hincapié en el hecho de que las nuevas tecnologías de la educación y la formación profesional, en particular, la enseñanza a distancia, abren posibilidades enormes para los países en desarrollo, como complemento de la formación tradicional. La enseñanza a distancia, que se utiliza cada vez más en las empresas, permite a los trabajadores utilizar sus nuevas capacidades en el trabajo habitual y les evita tener que pasar largos períodos sin contacto con las tareas cotidianas. En Suecia se observa que esto es especialmente importante para las pequeñas y medianas empresas, dado que toda ausencia de personal crea una situación especialmente difícil, independientemente de si la empresa se encuentra situada en una región distante. De este modo, se combinan la enseñanza y la aplicación práctica de los conocimientos.

4.3. Esto coincide asimismo con las directrices del documento de la Comisión sobre la educación a lo largo de toda la vida y cuenta con el apoyo del Comité, que destaca la importancia primordial de los recursos humanos. Por añadidura, algunas soluciones relativamente simples y baratas, como la Internet acoplada a un vídeo en el ordenador podrían ser eficaces para determinadas formas de acceso individual a la red. La disminución rápida de los costes, incluidas las comunicaciones internacionales, ampliará el acceso a las ventajas de estas técnicas, entre las que figura la posibilidad de ponerse en contacto con expertos internacionales. La UE puede contribuir de diversas maneras, por ejemplo facilitando expertos y apoyando proyectos de demostración, aportando de ese modo una

ayuda positiva fundada en la cooperación y no en la explotación.

4.4. El Comité Económico y Social propone que los gobiernos europeos emprendan programas ambiciosos y a largo plazo destinados a introducir en las escuelas la revolución de la sociedad de la información, tanto en la Unión Europea como en los países en desarrollo. Los gobiernos y la industria deberían contribuir a crear productos y materiales destinados a la enseñanza. Los gobiernos deberían crear las condiciones necesarias para garantizar una estrecha colaboración entre la industria y los centros escolares a fin de suscitar vocaciones de especialistas en tecnologías de la información.

4.5. El Comité Económico y Social apoya la propuesta de la Conferencia de ministros europeos que se celebró en Bonn del 6 al 8 de julio de 1997, según la cual los operadores globales europeos deberían crear, en colaboración con los gobiernos y las organizaciones internacionales, una nueva concepción de la enseñanza para el siglo XXI, algo así como un «superinstituto» (en inglés «Superhighschool») de la información global. Es preciso que el documento de la Comisión se haga eco de esta iniciativa.

4.6. En su Informe, la Comisión no menciona un campo importante como son las posibilidades que las TIC abren para las mujeres de participar en actividades sociales, culturales, profesionales y educativas. Al Comité le gustaría que este aspecto se tuviera en cuenta y se acentuara, prestando una atención especial a la igualdad entre los sexos como característica fundamental de una sociedad de la información que funcione correctamente. Las TIC pueden ser un elemento importante de la lucha para romper el aislamiento de las mujeres, sobre todo en el entorno rural.

4.7. Según el Informe de la Comisión, en el ámbito de la telemedicina las TIC desempeñan también un papel casi revolucionario, ya que responden a toda clase de desafíos en el sector de la sanidad y la medicina. Las TIC abren a los países industrializados un extenso campo de posibilidades en lo que se refiere a la ayuda a los países en desarrollo por medio de la telemedicina. Las TIC permiten el acceso a especialistas médicos mediante las consultas a distancia, así como a asesoramiento médico en relación con operaciones quirúrgicas, etc.

4.8. El Comité considera que es importante entender que la «telemedicina» debe dejar de percibirse como un producto de sustitución de los servicios médicos «reales», y de ser relevante únicamente en las regiones aisladas. Por el contrario, la experiencia de Suecia ha demostrado que en la actualidad es en las grandes ciudades donde la telemedicina se aplica con más éxito. Entre los ejemplos que merecen citarse figura la transmisión de electrocardiogramas y otros parámetros vitales por radio entre las ambulancias y el hospital, lo que permite reducir considerablemente el plazo de administración del tratamiento y, por consiguiente, mitigar también la gravedad de las repercusiones a largo plazo de una crisis cardíaca.

Un hecho menos impresionante, pero igualmente importante, es la existencia de sistemas de alarma de seguridad que permiten a los pacientes permanecer en su domicilio y tener pleno acceso a un tratamiento intensivo si es necesario. Los programas de la Comisión deberían tomar en consideración la posibilidad de reforzar los aspectos humanos de la utilización de las TIC, no sólo en las estructuras hospitalarias actuales, sino también —y sobre todo— como apoyo a la promoción de servicios sanitarios básicos y en el ámbito de la prevención sanitaria.

4.9. En el Informe de la Comisión se afirma que en la industria y el comercio internacional las TIC desempeñan un papel decisivo en la mejora de la competitividad, ya que aumentan la calidad de la producción o integran la producción en un proceso complejo y, de manera global, contribuyen al comercio, en particular en los contratos públicos, dado que en un futuro cercano la mayoría de los contratos públicos se resolverán por vía electrónica.

4.10. Al igual que la Comisión, el Comité opina que las TIC desempeñan un papel muy importante en el campo de la investigación. En la mayoría de los ámbitos, las TIC permiten a los investigadores de los países en desarrollo disponer de la información necesaria y acceder a los documentos que únicamente están disponibles en formato electrónico.

4.11. A juicio del Comité, la Comisión menciona con razón el hecho de que el surgimiento en muchos países en desarrollo de una nueva prensa independiente y el crecimiento acelerado de Internet contribuyen a reforzar la sociedad civil y consolidar el proceso de democratización.

4.12. El Comité propone que la Comisión aporte su ayuda a los países en desarrollo en el ámbito de la protección de los consumidores en el sector de las TIC. Deben reglamentarse las transacciones, sobre todo en Internet, en ámbitos de primer orden para los consumidores, como por ejemplo la validez de los contratos, la responsabilidad, la protección de la dignidad humana, etc.

4.13. El Comité opina que las TIC constituyen una herramienta esencial de refuerzo de la democracia en la mayoría de las regiones del mundo, siempre que se ponga coto a la censura. Las TIC serán también una herramienta de desarrollo y de inicio de un proceso de comprensión de la sociedad multicultural.

5. Las TIC favorecen los cambios estructurales

5.1. La Comisión destaca que en sí mismas las TIC no constituyen el único instrumento para impulsar el desarrollo estructural. Estos instrumentos sólo podrán ser utilizados con plena eficacia si las sociedades en las que se aplican llegan a dominarlos adecuadamente. El Comité destaca que debe existir siempre una comprensión de las diferencias económicas, sociales, culturales y religiosas, no sólo entre países desarrollados y países en desarrollo, sino también entre países en desarrollo.

5.2. En opinión del Comité, no hay necesidad de ocultar que, tal como se afirma en el Informe de la Comisión, el paso a una verdadera sociedad de la información requiere algunas decisiones políticas difíciles en todos los países. Para disfrutar de todos los beneficios del mecanismo de mercado y de los programas de ayuda, es importante que los países en desarrollo den un tratamiento diferenciado a la ayuda y a las actividades comerciales. Un ejemplo que viene al caso son las tarifas del servicio internacional de telecomunicaciones, que debería considerarse una cuestión puramente comercial y no un vehículo para prestar ayuda financiera.

5.3. Prueba de ello es que, en la mayor parte de los países, los precios de los servicios de telecomunicación internacionales han sido fijados muy por encima del nivel de los costes, mientras que en otras zonas de la red, en concreto en las zonas locales, los servicios están subtarificados, es decir, que se venden a precios muy subvencionados. Esto era posible en situaciones de monopolio, pero se revelará desastroso con las nuevas tecnologías que se están desarrollando en la actualidad. El hecho de cobrar precios no proporcionados a los costes de la provisión de servicios es una manera dispendiosa de invitar a los competidores a sacar el máximo partido de segmentos más que lucrativos, lo que deja cada vez menos ingresos disponibles para subvencionar otros segmentos. Dado que muy pronto Internet transportará no sólo información sino también la voz, es de esperar que se produzcan ofertas de tarifas radicalmente inferiores en las comunicaciones a larga distancia y las comunicaciones internacionales. El hecho de que las distancias ya no cuenten es una buena noticia, no sólo para las empresas sino también para la sociedad en su conjunto.

5.4. A pesar de todo, este paso también ha resultado difícil en muchos Estados miembros de la Unión Europea, hasta que todos los usuarios han visto que su factura total de telecomunicaciones había disminuido. Es por consiguiente importante que la Comisión destaque de manera activa el ahorro que se ha conseguido en ciertos países, como Reino Unido y Suecia, gracias a la apertura de los mercados.

6. Los desafíos que deben afrontar los países en desarrollo

6.1. Según el Informe de la Comisión, la situación de las infraestructuras de telecomunicaciones en los países en desarrollo varía enormemente, aunque en la mayoría de los casos está muy atrasada respecto de los países industrializados. En efecto, si se recurre al indicador de teledensidad (número de líneas principales por cada 100 habitantes), los países industrializados se sitúan por encima de 48, los países de renta media en torno a 10, mientras que los países menos avanzados están situados alrededor de 1,5, cuando la media mundial es de 11,5. Las infraestructuras no responden a la demanda local y no permiten garantizar el acceso a las redes globales de telecomunicaciones.

6.2. Sin embargo, el Comité considera que hay factores de dinamismo suficientes. Existe una demanda acumulada importante que a menudo es cubierta en la práctica por ofertas de comunicaciones consideradas en algunos países como ilegales. Esto explica que numerosos países hayan registrado un crecimiento constante de

las telecomunicaciones. La reducción del coste de las tecnologías y la competencia de los nuevos operadores globales, que utilizan por ejemplo el procedimiento del «call-back» y otros métodos similares, han dado lugar a una reducción de los ingresos tradicionales en concepto de comunicaciones internacionales que preocupa a los países en desarrollo y les lleva a adquirir conciencia de los cambios en curso.

6.3. A juicio del Comité, es importante que los gobiernos y los operadores privados cooperen para controlar de manera adecuada las posibles irregularidades. Es necesario celebrar acuerdos que estipulen que los ingresos de las comunicaciones internacionales se inviertan en las TIC y no se utilicen para fines sin relación con el sector.

7. Distribución de ordenadores personales

7.1. Para las otras infraestructuras de información, el Informe de la Comisión señala que la proporción de ordenadores personales por cada 100 habitantes da una idea de las diferencias en materia informática; ésta oscila entre 18 para los países de renta alta, 2,3 para los de renta media y 0,01 para los de renta baja. En cuanto al mercado de las tecnologías de la información, está constituido en un 35 % por Estados Unidos, un 29 % por Europa y un 15 % por Japón, mientras que el resto del mundo sólo representa el 21 %. El mercado de los ordenadores personales es dinámico y podría seguir las huellas de la televisión, que se ha difundido enormemente en los países de renta baja, en los que un 46 % de los hogares dispone de un aparato. Sin embargo, es preciso llamar la atención sobre la existencia de fuertes desigualdades entre los países, tanto en Europa como en los países en desarrollo.

7.2. El Comité opina que aumentarán los deseos y la necesidad de comunicación de los individuos, incluso en el mundo en desarrollo. Esta demanda será fomentada por la aparición de ordenadores personales fáciles de utilizar, poco costosos y disponibles en todas partes. Esta evolución hace asimismo posible la hipótesis de la Comisión según la cual el mercado informático sigue de cerca al de la televisión, aunque no hay que subestimar las diferencias que existen entre un medio pasivo (la televisión) y un medio activo (el ordenador personal). Internet constituirá a este respecto una fuerza importante. La Comisión debería tomar nota y apoyar este desarrollo.

8. Necesidades de inversión

8.1. (Punto 2.3.) Según el Banco Mundial, las inversiones anuales necesarias para el desarrollo de las telecomunicaciones en los países en desarrollo durante los cinco próximos años ascienden a 60 000 millones de dólares estadounidenses. La financiación en forma de ayuda pública internacional no deberían superar los 2 300 millones de dólares estadounidenses y la mayoría de los Estados no pueden cubrir la diferencia. El recurso a las inversiones privadas, tanto nacionales como extranjeras, y el establecimiento de relaciones internacionales de cooperación resultan indispensables para estar a la altura de las necesidades.

8.2. Debido a la demanda encubierta y al deseo de los individuos de participar en la sociedad de la información, el Comité opina que el sector privado será consciente del potencial comercial que ello representa y movilizará también a los inversores privados. Es necesario, sin embargo, que los gobiernos y las organizaciones internacionales impulsen un marco jurídico y reglamentario que permita dichas inversiones y sienta una base estable y previsible para que los inversores privados adopten decisiones económicas racionales. También interesa a todos que existan sistemas de protección de la competencia, a imagen por ejemplo de las normas de competencia de la Unión, para la protección contra los abusos derivados de la posición dominante. Otra tarea que compete a los gobiernos es garantizar el acceso a todos los ciudadanos y a todas las empresas a medios de comunicación adecuados y a precios accesibles. Es preciso que los países en desarrollo estén convencidos de la necesidad de una reglamentación segura y no demasiado prolija para movilizar el sector privado e inducirle a participar en nuevas inversiones costosas y arriesgadas. La Comisión debería persuadir a los países en desarrollo de que ello redundaría en su interés.

8.3. El Comité desea que la Unión actúe de manera más enérgica e intensifique sus esfuerzos en favor del acceso al mercado y de la adopción de principios reglamentarios en el marco de las negociaciones de la OMC. Para ello, haya que persuadir a los países interesados de que integren la OMC y abran el mercado a los servicios básicos. Estas actividades promoverán el interés de los inversores por estos países.

9. Recursos humanos

9.1. El Comité coincide por completo con el punto de vista de la Comisión de que los recursos humanos son decisivos a la hora de hacer frente al cambio. Esto incluye a los técnicos de telecomunicaciones e informática y, en particular, los del sector de programas, que ofrece perspectivas de nuevos empleos. Este ámbito es particularmente adecuado para la cooperación entre países en desarrollo y países industrializados.

9.2. El Comité pide un programa de formación concreto para los habitantes de los países en desarrollo que trabajan en el ámbito de la información, desde los profesores a los gestores profesionales. Deberán también tenerse en cuenta las condiciones de trabajo de los expertos de los países en desarrollo. El Comité considera importante informar al público de que la sociedad de la información crea nuevas posibilidades y nuevos empleos, no sólo en el ámbito de las tecnologías de la información, sino también en ramos vecinos dentro del sector de los servicios. Un entorno favorable induce a la deslocalización.

LA ACCIÓN COMUNITARIA

10. La contribución de la Unión Europea al fomento de la sociedad de la información en los países en desarrollo

10.1. Las acciones en materia de telecomunicaciones y tecnologías de la información de la Unión Europea se han ido reforzando progresivamente con el paso de los años. Se han firmado nuevos acuerdos de cooperación con terceros países en desarrollo que incluyen disposiciones sobre la sociedad de la información y las tecnologías asociadas.

10.2. La cooperación económica, financiera y técnica ha dado lugar a actividades significativas en las distintas regiones asociadas a la Unión. La Comisión enumera diferentes actividades, incluidos los programas bilaterales de los Estados miembros.

11. Un nuevo impulso a la acción comunitaria destinada a los países en desarrollo

11.1. La Comisión constata una toma de conciencia creciente en la Comunidad y en los países beneficiarios sobre el carácter estratégico de la integración de los países en desarrollo en la sociedad de la información. Previo acuerdo con los países socios, convendría incorporar sistemáticamente la dimensión de sociedad de la información en los programas existentes mediante una reasignación de los fondos disponibles. Un primer objetivo prioritario es favorecer la instauración de un marco económico y reglamentario que permita movilizar los capitales locales e internacionales para asegurar a los países en desarrollo un acceso a las TIC y sus beneficios. El segundo objetivo consiste en poner la tecnología al servicio del desarrollo.

11.2. El Comité hace hincapié en que la normativa ha de ser lo más simple y flexible posible. Las normas jurídicas aplicables a las redes globales de información y a las transacciones comerciales efectuadas a través de las redes deberían ser coherentes a escala internacional. Los mercados de las telecomunicaciones deberían abrirse rápidamente a una competencia eficaz, lo que reduciría los costes de las telecomunicaciones nacionales y transnacionales. Es necesario crear las condiciones que ofrezcan a la industria la posibilidad de garantizar a sus consumidores seguridad, confidencialidad y autenticidad en las transacciones. Debe adoptarse un enfoque pragmático en materia de normas técnicas globales. La utilización de las redes no debería gravarse con cargas fiscales discriminatorias. Es preciso alcanzar un elevado nivel de protección de la propiedad intelectual para la creación, el almacenamiento y la distribución de contenidos informativos, y es preciso proteger los programas informáticos. Asimismo, deben adoptarse las normas adecuadas en materia de datos personales de modo que la comunicación transfronteriza, por ejemplo, no se vea obstaculizada por las diferencias existentes en la

normativa. Es también importante ofrecer a las personas de todas las edades y de todas las capas sociales las posibilidades de iniciarse en la utilización de ordenadores, puesto que la formación se ha convertido en algo esencial para la utilización de redes globales de información.

11.3. Con el fin de tener en cuenta las características específicas económicas, políticas y culturales de los países en desarrollo y sus necesidades, las acciones consideradas deberían modularse en función de las particularidades de cada gran región y del carácter del diálogo que la Comunidad mantiene con cada una de ellas.

12. Conclusiones

12.1. La misión global de la Unión consiste en convencer no sólo a los países menos avanzados, sino también a los Estados miembros de que la sociedad de la información es una realidad. En la actualidad, la electrónica moderna hace técnicamente posible la realización de todo cuanto deseamos en el ámbito de las

comunicaciones. Los únicos límites son de carácter financiero, jurídico y político. Los países que quieran participar en el desarrollo económico deben ser aún más conscientes de esta evolución, ya que, de lo contrario, las disparidades seguirán ampliándose. Habida cuenta del enorme potencial que representan los países en desarrollo, el sector privado debe tener la posibilidad de participar en la amplia gama de acciones necesarias que requieren las tecnologías de la información, teniendo en cuenta las diferencias de desarrollo económico, político, cultural y religioso.

12.2. El Comité destaca que para acceder rápidamente a la sociedad de la información son precisas acciones específicas, en la Unión y en los países en desarrollo simultáneamente. En los últimos dieciocho meses la Comisión ha adoptado toda una serie de directivas destinadas a permitirle alcanzar sus objetivos para 1998. En beneficio tanto de los países en desarrollo como de los Estados miembros de la UE, la Comisión debería hacer hincapié en el desafío doble que representa lograr que los países en desarrollo se integren en la sociedad de la información y fomentar la participación de la industria europea en este proceso.

Bruselas, el 29 de enero de 1998.

El Presidente
del Comité Económico y Social
Tom JENKINS

Dictamen del Comité Económico y Social sobre:

- la «Propuesta de Reglamento (CE) del Consejo por el que se modifica el Reglamento (CEE) n° 3975/87 por el que se establecen las normas de desarrollo de las reglas de competencia para empresas del sector del transporte aéreo», y
- la «Propuesta de Reglamento (CE) del Consejo relativo a la aplicación del apartado 3 del artículo 85 del Tratado a determinadas categorías de acuerdos y prácticas concertadas en el sector de los transportes aéreos entre la Comunidad y los países terceros»⁽¹⁾

(98/C 95/15)

El 6 de junio de 1997, de conformidad con el artículo 198 del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea, el Consejo decidió consultar al Comité Económico y Social sobre las propuestas mencionadas.

La Sección de Transportes y Comunicaciones, encargada de preparar los trabajos en este asunto, aprobó su dictamen el 19 de enero de 1998 (ponente: Sr. Decaillon).

En su 351º Pleno de los días 28 y 29 de enero de 1998 (sesión del 28 de enero), el Comité Económico y Social ha aprobado por 79 votos a favor y 2 en contra el presente Dictamen.

1. La propuesta de la Comisión

1.1. El Reglamento del Consejo n° 3975/87⁽²⁾, modificado por los Reglamentos del Consejo n° 2410/92⁽³⁾ y n° 1284/91⁽⁴⁾, limita al transporte aéreo dentro de la Comunidad el ámbito de aplicación de las facultades concedidas a la Comisión para garantizar el respeto de las normas de competencia.

1.1.1. Por lo que respecta al transporte aéreo en las rutas entre la Unión Europea y terceros países, la Comisión no tiene poder para otorgar exenciones en virtud del apartado 3 del artículo 85. Tampoco puede recurrir a los procedimientos normales para adoptar decisiones sobre los abusos de posición dominante en aplicación del artículo 86: la Comisión se apoya en el artículo 89 para iniciar indirectamente procedimientos de esta naturaleza, lo que supone una inseguridad jurídica perjudicial para las compañías aéreas.

1.1.2. La Comisión presenta, por ello, una nueva propuesta de Reglamento con la intención de suprimir las disposiciones que limitan el ámbito de aplicación del Reglamento n° 3975/87 a los transportes aéreos dentro de la Comunidad, de manera que las líneas entre la Comunidad y terceros países también caigan en el ámbito de aplicación de dicho Reglamento.

1.2. En lo que concierne a la modificación del Reglamento n° 3976/87⁽⁵⁾, conviene recordar que dicho Reglamento confiere a la Comisión el poder de aprobar, durante un periodo limitado, cierto número de exenciones por categorías, con el fin de permitir a las compañías

aéreas adaptarse progresivamente a un entorno más competitivo.

1.2.1. La experiencia muestra que las exenciones por categorías responden a una necesidad real de seguridad jurídica por parte de las compañías aéreas y otros operadores.

1.2.2. En consecuencia, la Comisión propone al Consejo que apruebe un Reglamento que permita a la Comisión, sin perjuicio de la aplicación del Reglamento n° 3975/87 y con arreglo al apartado 3 del artículo 85 del Tratado, declarar, mediante reglamento, que el apartado 1 del artículo 85 no es aplicable a ciertas categorías de acuerdos entre empresas, de decisiones de asociaciones de empresas y de prácticas concertadas en rutas aéreas internacionales entre la Comunidad y uno o más terceros países.

1.2.3. La Comisión podrá adoptar, en particular, reglamentos en relación con acuerdos, decisiones o prácticas concertadas que tengan por objeto:

- a) la planificación conjunta, la coordinación de la capacidad y de los horarios de un servicio aéreo regular;
- b) el reparto de ingresos provenientes de un servicio aéreo regular;
- c) la organización de consultas sobre los precios del transporte aéreo de pasajeros con su equipaje;
- d) la explotación en común de un servicio aéreo regular en una ruta nueva o de escasa densidad;
- e) el reparto de periodos horarios en los aeropuertos y la fijación de horarios; la Comisión velará por que estas normas estén en consonancia con el código de conducta adoptado por el Consejo.

⁽¹⁾ DO C 165 de 31.5.1997, p. 13-14.

⁽²⁾ DO L 374 de 31.12.1987, p. 1.

⁽³⁾ DO L 240 de 24.8.1992, p. 18.

⁽⁴⁾ DO L 122 de 17.5.1991, p. 2.

⁽⁵⁾ DO L 374 de 31.12.1987, p. 9.

2. Observaciones generales

2.1. En el ámbito del transporte aéreo, actualmente inmerso en un importante proceso de desregulación a nivel mundial, es importante establecer unas reglas comunes del juego de la competencia, aplicables tanto por la Unión Europea como por los terceros países en las rutas que los unen. El desarrollo del transporte aéreo internacional está llevando a las compañías a forjar alianzas y acuerdos con importantes efectos sobre la competencia. Parece necesario que estas alianzas y acuerdos entre compañías comunitarias y compañías de terceros países se desarrollen en un entorno homogéneo que permita tener una garantía de seguridad jurídica suficiente a nivel de toda la Unión Europea.

2.2. El Comité toma nota de las propuestas de la Comisión encaminadas a ampliar el ámbito de aplicación del Reglamento nº 3975/87 y que abren a la Comisión la posibilidad de adoptar medidas de exención en virtud de las disposiciones del apartado 3 del artículo 85 para el transporte aéreo. El Comité se pregunta, no obstante, por qué razón la Comisión no ha precisado en su exposición de motivos (punto 17) que la nueva lista de exenciones por categorías había sido ampliada en relación a la lista que figuraba anteriormente en el Reglamento del Consejo nº 3976/87, según quedó modificado por el Reglamento del Consejo nº 2411/92.

2.3. Esta extensión de la lista en vigor a los nuevos ámbitos del reparto de ingresos y la coordinación de la capacidad debería llevar a garantizar un control eficaz y homogéneo de las normas de competencia, actualmente inexistentes para las rutas entre la Unión Europea y terceros países.

2.4. El Derecho comunitario no permite, hoy por hoy, garantizar un control eficaz y homogéneo de las normas de competencia en el transporte aéreo para las rutas entre los Estados miembros y terceros países.

2.4.1. En efecto, en ausencia de un reglamento del Consejo según el artículo 87, la aplicación de las normas de competencia se realiza a través de los artículos 88 y 89 del Tratado, lo que puede suponer conflictos de competencia jurisdiccional entre la Comisión y las autoridades de los Estados miembros y constituye una fuente de gran inseguridad jurídica para las compañías aéreas europeas.

2.4.2. Las recientes diferencias entre la Comisión y las autoridades en materia de competencia de ciertos Estados miembros en el marco del examen de las alianzas entre compañías aéreas resultan particularmente ilustrativas a este respecto.

2.5. Por esta razón conviene dotar a la Comisión de los medios necesarios para que cumpla su misión de control de las normas de competencia de la misma

manera que lo hace en otros sectores. Es importante poder proceder, a nivel europeo, a un control eficaz y uniforme de las infracciones de las normas de competencia, ya que actualmente, en el marco del desarrollo de los intercambios mundiales, sólo a este nivel es posible hacerse escuchar.

2.6. Es, por tanto, esencial que la autoridad de la competencia en Europa pueda hacer oír su voz al mismo nivel que, por ejemplo, las autoridades estadounidenses de la competencia. La importancia de esto ha sido recientemente ilustrada por la fusión de Boeing y McDonnell Douglas. Por lo tanto, se debe posibilitar la existencia del mismo poder en el ámbito del transporte aéreo.

2.7. De conformidad con sus anteriores dictámenes⁽¹⁾, el Comité reitera su petición de que la aplicación de las normas de competencia conlleve exigencias en el ámbito social. Actualmente no se puede hablar de la existencia de una política social europea para los trabajadores de las compañías aéreas y de los aeropuertos. Se hace necesario evaluar la evolución de la situación del empleo en este sector. El Comité, que trabaja actualmente en la elaboración de un dictamen sobre el «Libro Blanco sobre los sectores y las actividades excluidos del ámbito de aplicación de la Directiva relativa a la ordenación del tiempo de trabajo»⁽²⁾, subraya la necesidad de examinar paralelamente las cuestiones corolarias, como la limitación del tiempo de vuelo y la toma en consideración de criterios de seguridad y de calidad en materia de transporte aéreo, en particular mediante la aplicación de unas normas mínimas en materia de formación y de cualificación.

2.8. El Comité se reitera en sus diversas propuestas encaminadas a posibilitar consultas sobre las incidencias en el plano socioeconómico, con el fin de que se tomen en cuenta las implicaciones sociales de los acuerdos comerciales.

2.9. A fin de favorecer el desarrollo regional y el de las islas periféricas, y a pesar de que ya se haga referencia a ello en el Tratado de Amsterdam, el Comité sería favorable a que la Comisión desarrollara el concepto de servicio de interés general en el transporte aéreo conforme a las normas del tercer paquete y apoyándose, en su caso, en el nuevo artículo 7 D del Tratado de Amsterdam y en su articulación con los reglamentos actuales.

2.9.1. Ahora bien, históricamente la ampliación de los poderes de la Comisión en relación a la aplicación de las normas de competencia ha acompañado siempre la liberalización del cielo comunitario. El Consejo aprobó el Reglamento nº 3975/87 al mismo tiempo de

(1) DO C 77 de 21.3.1983, p. 20; DO C 303 de 25.11.1985, p. 31; DO C 169 de 6.7.1992, p. 15.

(2) Ponente: Sr. Konz (SOC/348).

la entrada en vigor del primer paquete de medidas para la liberalización del cielo comunitario; la extensión de la liberalización a las rutas nacionales a través del tercer paquete en 1992 se realizó mediante el Reglamento nº 2410/92.

2.10. En principio, sería deseable que la liberalización del cielo viniera acompañada por un sistema que permitiese aplicar las normas de competencia.

2.11. El Comité se pronuncia, por tanto, a favor de la ampliación del Reglamento nº 3975/87 a todas las rutas con terceros países, tal como se propone, y que esta extensión de los poderes de aplicación de las normas de competencia venga acompañada por la posibilidad para la Comisión de otorgar exenciones por categorías sobre estas mismas rutas, como parte de una política exterior coherente de la Unión Europea en la materia.

2.11.1. En consecuencia, en el marco de los cambios que van a producirse, la Comisión podría recibir del Consejo mandatos de negociación que le confieran poderes sobre estas mismas rutas con terceros países, según términos definidos de forma adecuada sobre la base de consultas entre la Comisión, los Estados miembros y la industria del transporte aéreo. Este tipo

de mandatos podría ser concedido en diversas fases, para permitir la existencia de períodos de transición. Tal procedimiento administrativo permitiría garantizar de la mejor manera posible la existencia de condiciones de competencia homogéneas entre las diferentes compañías aéreas de la Unión Europea y de terceros países.

2.11.2. De hecho, del mismo modo que la incertidumbre que existe actualmente para aplicar las normas de competencia a los acuerdos aéreos entre la Unión Europea y terceros países puede poner en peligro la entrada en vigor de reglas del juego coherentes y homogéneas en el interior de la Unión Europea, las negociaciones bilaterales independientes de los Estados miembros con terceros países, si tienen por resultado acuerdos de cielo abierto, pueden generar diferencias entre las condiciones de actividad de las diferentes compañías aéreas.

2.11.3. La ampliación de los poderes de la Comisión en materia de aplicación de las normas de competencia entre la Unión Europea y terceros países reforzaría, además, su posición para negociar con estos países en nombre de los Estados miembros y permitiría asociar más fácilmente la armonización de las normas de competencia con países terceros a acuerdos de liberalización.

Bruselas, el 28 de enero de 1998.

*El Presidente
del Comité Económico y Social*

Tom JENKINS

Dictamen del Comité Económico y Social sobre la «Comunicación de la Comisión — Evaluación de la aplicación del Libro Blanco “Enseñar y aprender: hacia la sociedad del conocimiento”»

(98/C 95/16)

El 3 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 Asuntos Sociales, Familia, Educación y Cultura, encargada de preparar los trabajos en este asunto, aprobó su dictamen el 18 de diciembre de 1997 (ponente: Sr. Koryfidis).

En su 351º Pleno (sesión del 28 de enero de 1998), el Comité Económico y Social ha aprobado por 53 votos a favor, 1 en contra y 1 abstención el siguiente Dictamen.

1. Introducción

1.1. El documento objeto del presente dictamen intenta sintetizar los principales mensajes políticos recibidos en los últimos meses por la Comisión a raíz de los debates suscitados por el «Libro Blanco sobre la educación y la formación — Enseñar y aprender: hacia la sociedad del conocimiento».

1.2. Según la Comisión, a raíz de estos debates, en los que participaron las instituciones comunitarias, los Estados miembros, expertos, organizaciones sindicales y patronales, universidades y otras instituciones educativas, así como distintas ONG, se han podido extraer las siguientes conclusiones generales:

- la necesidad de sensibilizar a los ciudadanos europeos acerca de la importancia de actualizar sus conocimientos y competencias profesionales a lo largo de toda la vida;
- la correlación existente entre los conocimientos y las competencias profesionales actualizadas y el acceso al empleo, así como la integración en la vida social y el ejercicio de los derechos como ciudadanos;
- la relación entre la sociedad del conocimiento y las perspectivas de competitividad de Europa, así como la conciencia de sí misma y de sus valores;
- la necesidad de definir los principios y condiciones básicos para promover la educación y la formación a la categoría de «centro de un proyecto de sociedad», que constituye la principal contribución política del Libro Blanco a la Europa actual y del mañana.

2. Observaciones generales

2.1. En su dictamen sobre el «Libro Blanco sobre la educación y la formación — Enseñar y aprender: hacia

la sociedad cognitiva», el Comité hace hincapié, en particular, en los siguientes aspectos:

- El Libro Blanco se define como «un punto de partida de gran importancia para el diálogo encaminado a examinar los problemas relacionados con la realidad europea de hoy día y sus perspectivas».
- Por otra parte, en el Libro Blanco «se describen y se examinan con acierto las evoluciones de la sociedad y la economía en Europa, así como las obligaciones que deberán satisfacerse con el fin de garantizar una transición ordenada de la situación actual a las futuras realidades de la sociedad cognitiva».
- Finalmente, se señala que «el objetivo de la modernización y revalorización de los sistemas de educación y de formación y, con mayor motivo, el del acceso a la sociedad cognitiva, no pueden alcanzarse ni por medio de gestiones, estrategias o investigaciones emprendidas de forma aislada por los Estados miembros, ni a través de debates, encuestas o decisiones procedentes de los niveles más altos de decisión, sino que sólo pueden proceder de un esfuerzo social global, consciente y sistemático. Este esfuerzo social debe articularse en torno a un organismo coordinador y un procedimiento de conciliación de posturas divergentes, que serán objeto de un amplio consenso, y en torno a unos objetivos intermedios de aplicación compartidos, claros y bien acogidos».

2.2. El Comité expresa su satisfacción por el hecho de que:

- la Comisión haya presentado una comunicación en la que se expone y evalúa el Libro Blanco y las acciones que cubre, algo a lo que no acostumbra y que, por ello, resulta más encomiable;
- los resultados del debate corroboren las observaciones y posturas generales, y muchas de las específicas, formuladas por el Comité en su dictamen sobre el Libro Blanco.

2.3. Al mismo tiempo, el Comité:

- considera que el tiempo transcurrido desde la publicación de la comunicación sobre el Libro Blanco es demasiado breve para poder extraer conclusiones definitivas;
- sigue insistiendo en la necesidad de fomentar un debate permanente con la sociedad, que debe desarrollarse en todo momento bajo los auspicios de la Comisión y que deberá concretarse en la adopción de medidas prácticas por parte de los sectores que ya sean conscientes de estas cuestiones.

2.4. El Comité opina que en los Estados miembros existe ya un clima propicio y se dan las condiciones favorables para avanzar en esta dirección. Los sectores y los individuos que participaron en el debate consideran el Libro Blanco como un punto de referencia y una fuente de ideas y argumentos para las hipótesis e investigaciones sobre el futuro de la educación y de la formación, así como para las diferentes vías de transición hacia la sociedad del conocimiento. La Comisión debe explotar sin demora y al máximo esta coyuntura.

2.5. El Comité comparte la afirmación de la Comisión de que el debate ha confirmado los grandes temas y objetivos del Libro Blanco. Suscribe la dimensión y las repercusiones económicas de las relaciones entre la educación, la formación y el empleo, así como la necesidad, en la elaboración de los programas y planes de estudio, de atender por igual a la dimensión puramente educativa, afectiva, moral, espiritual y cultural de las medidas en materia de educación y formación.

2.6. El Comité subraya de nuevo los riesgos inherentes al proceso de transición hacia un nuevo mundo caracterizado por la capacidad ilimitada de acceso al conocimiento, la increíble velocidad de transmisión de la información y la radical transformación de las condiciones y los medios de comunicación.

2.6.1. Si no se intensifican los esfuerzos para integrar, en la medida de lo posible, al conjunto de los ciudadanos europeos en todas las etapas de este cambio, lo más probable es que surjan nuevas y graves disparidades entre las sociedades y entre los países, por ejemplo, entre quienes poseen conocimientos y quienes se ven privados de ellos.

2.6.2. Esta es la razón por la que el Comité insiste en la necesidad de elaborar de inmediato políticas que prevengan la marginación de amplias capas de la sociedad y, más concretamente, de aquellos grupos más expuestos que por diversos motivos no tienen la posibilidad o la oportunidad de acceder a las nuevas tecnologías y a los consiguientes nuevos conocimientos.

2.6.3. En este tipo de políticas preventivas cabe incluir: desarrollar en la práctica y en toda su extensión el concepto de aprendizaje y formación permanente, garantizar a todos los ciudadanos europeos la posibilidad de aprovechar y beneficiarse de las nuevas tecnologías de información y comunicación y, en general, crear las condiciones para que los ciudadanos puedan participar activamente, paso a paso, en la sociedad del conocimiento.

2.6.4. El Comité considera que el éxito de la aplicación de estas grandes políticas dependerá de la cooperación entre el centro y la periferia (UE, Estados miembros y administraciones locales), entre los individuos y la sociedad, entre el sector público y el privado.

2.6.5. El Comité opina asimismo que corresponde a la Comisión y a las demás instituciones de la UE desempeñar una función motriz para lanzar y llevar a cabo los procesos que llevarán a crear una Unión Europea del conocimiento.

2.7. En lo que respecta a la asignación de los recursos necesarios para desarrollar los programas de acceso a la sociedad cognitiva, el Comité señala lo siguiente:

2.7.1. La expresión de la voluntad de elaboración y financiación de estas iniciativas constituye a su juicio la decisión política más importante que deben afrontar actualmente la Unión Europea, los Estados miembros y los entes regionales.

2.7.2. Para hacer realidad esta decisión política, es indispensable pedir a todas las fuerzas sociales organizadas que integran la UE que desempeñen el importante papel que les corresponde. El sector público y el sector privado, los interlocutores sociales, las organizaciones sindicales y patronales, las empresas y los expertos, los enseñantes y las ONG que se ocupan de estos temas tienen la posibilidad de contribuir con su reflexión y su actuación a la transición hacia la sociedad del conocimiento.

3. Observaciones específicas

Con respecto a los experimentos previstos por el Libro Blanco, y sobre la base de lo expuesto en la comunicación de la Comisión objeto del presente dictamen, el Comité formula las observaciones siguientes:

3.1. *Objetivo I: La acreditación de las competencias y el principio de la «tarjeta personal de competencias»*

3.1.1. El primer objetivo general del Libro Blanco lleva por título «Fomentar la adquisición de nuevos conocimientos» y entre las medidas propuestas para su aplicación se incluye:

- el reconocimiento de las competencias;
- la movilidad;
- los programas informáticos educativos multimedia.

3.1.2. En su dictamen sobre el Libro Blanco, y con referencia a este primer objetivo general, el Comité señala, en particular, lo siguiente:

- está de acuerdo con la Comisión en que para alcanzar la sociedad del conocimiento es preciso fomentar la adquisición de nuevos conocimientos;
- considera que se abren nuevas perspectivas para la dimensión europea de la educación y su función de complementar los sistemas educativos de los Estados miembros, y considera serio y asumible el interés de la Comisión por instar a los Estados miembros que reserven fondos para la adquisición de conocimientos, nuevos métodos de reconocimiento de las competencias, apoyo a la movilidad y la introducción de las nuevas tecnologías de comunicación en la educación.

En el dictamen, y con referencia a las acciones propuestas por la Comisión a escala europea, el Comité expone las siguientes reflexiones:

- el Comité comparte la idea de crear otro proceso, sencillo y moderno, para el reconocimiento de las competencias y en particular apoya la instauración de un procedimiento europeo en este ámbito. Señala, no obstante, que será necesario velar por que estos procedimientos de acreditación de los conocimientos y las competencias arrojen resultados concretos y sustanciales, y destaca el papel que los interlocutores sociales pueden desempeñar en este sentido;
- el Comité destaca las ventajas que los alumnos de enseñanza secundaria y los estudiantes universitarios obtuvieron de la movilidad en el marco del programa Erasmus y proponen aumentar los recursos y explorar más racionalmente aquellos con los que se cuenta a fin de aumentar el número de beneficiarios. Simultáneamente, el Comité sugiere desarrollar un programa específico de movilidad para los alumnos y los profesores de formación profesional y aprendizaje;
- por lo que se refiere a los «programas educativos multimedia», el Comité estima que ha llegado el momento de que el conjunto de la Comunidad, superando los obstáculos existentes, adopte decisiones para emplear instrumentos educativos multimedia de origen europeo y para proporcionar a los enseñantes una formación complementaria en materia de nuevas tecnologías que les permita explotarlas y enseñarlas.

3.1.3. El primer objetivo general de la comunicación de la Comisión sobre la evaluación de la aplicación del Libro Blanco queda restringido a la acreditación de las competencias y a elaborar el principio de la «tarjeta personal de competencias». El debate, no obstante, ha puesto de manifiesto las reservas y objeciones que suscita, incluso en este margen de acción limitado, el reconocimiento de competencias fuera del sistema escolar, en particular, el procedimiento automático de certificación de las competencias mediante técnicas informáticas multimedia.

Hasta el momento, el Comité sigue con interés los experimentos de la Comisión en relación con la acreditación de las competencias en el ámbito de los conocimientos de base, como las matemáticas, las ciencias naturales, los idiomas, etc.; en el ámbito de los conocimientos técnicos y profesionales, como el sector bancario, jurídico, informativo, así como en el ámbito de las «competencias clave» o competencias transversales.

3.1.4. El Comité manifiesta su conformidad en lo fundamental con las tesis de la Comisión acerca del reconocimiento de las competencias, pero vuelve a llamar la atención de ésta sobre la manera de promover esta idea. Considera que la Comisión ha dado un paso positivo al afirmar en la comunicación que «la acreditación de los conocimientos no pretende suplantar el título tradicional, ni desvalorizar el reconocimiento de las cualificaciones expedidas por el sistema escolar. De ninguna manera pretende instaurar una nueva burocracia a escala europea». El Comité propone continuar el diálogo con el fin de disipar todos los malentendidos surgidos y de buscar un terreno de acuerdo y, más concretamente, un sistema de acreditación de las competencias que sea aceptable para todos aquellos que puedan requerirlo. Pero también sugiere abrir el diálogo a toda la sociedad, integrándola en el conjunto del proceso, dotándolo de un contenido sustancial y garantizando su transparencia. Esta aceptación es la condición indispensable para disipar todas las objeciones menores que existen entre los distintos grupos de intereses y también para alcanzar, paso a paso, soluciones unánimemente aceptables.

3.2. *Objetivo II: Acercar la escuela a la empresa y fomentar la figura del aprendiz*

3.2.1. El segundo objetivo general del Libro Blanco, denominado «Acercar la escuela a la empresa», se justifica por la necesidad, cada vez más perentoria, de crear vínculos entre la escuela y la empresa, dada la complementariedad de sus funciones en cuanto a conocimientos y empleo.

Para que este acercamiento se produzca, es necesario, según el Libro Blanco, reunir las condiciones siguientes:

- apertura del mundo de la educación al del trabajo;
- participación de las empresas en las medidas de formación, no solamente de sus empleados, sino, de modo más amplio, de jóvenes y adultos;
- desarrollo de la colaboración entre los centros de enseñanza y las empresas.

Entre los instrumentos destinados a reforzar los vínculos entre la escuela y la empresa, el Libro Blanco menciona:

- el aprendizaje;
- la formación profesional.

3.2.2. En su dictamen sobre el Libro Blanco, el Comité destaca la gran importancia que tiene el vínculo entre la escuela y el mundo del trabajo para el proceso de transición hacia la sociedad cognitiva. Señala también que esta conexión debe redundar en beneficio de las dos partes (escuela y empresa) y pide concretamente a las PYME que sean «conscientes de la importancia que reviste una educación de gran calidad para el proceso de fabricación, la excelencia y la competitividad de sus productos» y, por consiguiente, que «se den cuenta de la necesidad de invertir de forma más general en la educación» y, más concretamente, en las escuelas de su región.

3.2.3. Entre las primeras conclusiones del debate sobre el Libro Blanco, la comunicación de la Comisión señala:

- el reconocimiento de la necesidad de acercar la escuela al mundo laboral, pero sin tratar de «adaptar de manera mecánica las ramas de la formación a las solas exigencias del mundo laboral»;
- la acogida favorable a la idea de un marco europeo de la figura del aprendiz, como elemento de referencia para facilitar la movilidad y promover la calidad del aprendizaje;
- la obligación de reforzar más y definir mejor los factores que determinan el éxito de la sinergia entre la escuela y la empresa a partir del aprendizaje.

Entre las medidas de aplicación del segundo objetivo, la Comisión señala:

- la elaboración de programas transnacionales específicos, en particular, para los jóvenes (trabajadores, aprendices y estudiantes);
- la ayuda aportada al desarrollo del aprendizaje y de la formación en régimen de alternancia en la enseñanza superior;
- las ayudas concedidas a 500 profesores para efectuar períodos de prácticas en empresas, con el fin de reforzar los vínculos entre la enseñanza general y el mundo del trabajo.

3.2.4. Entre las posturas concretas que formula en su dictamen sobre el Libro Blanco con respecto a revalorizar la formación profesional e incentivar, modernizar y fomentar el aprendizaje y la formación en alternancia, el Comité considera que para crear vínculos entre la escuela y la empresa es determinante modificar la manera en que perciben dicha relación tanto los integrantes del mundo del trabajo como los del sector de la educación. Por tanto, el Comité se adhiere a todas las decisiones y medidas que adopte la Comisión con el objetivo de modificar las actitudes imperantes y recompensar los comportamientos que favorezcan dicha relación sobre la base de un diálogo constructivo.

Con respecto a la dimensión europea de la formación profesional y el aprendizaje, el Comité está de acuerdo

en que puede facilitar el reconocimiento mutuo de las competencias y contribuir al desarrollo de la movilidad y a la mejora global de la calidad de la enseñanza, pero a condición de que sea complementaria y no sustitutoria de los sistemas nacionales competentes y ofrezca programas que respondan efectivamente a las necesidades existentes. El Comité destaca que, hasta ahora, las medidas concretas para desarrollar el aprendizaje a nivel europeo han sido muy escasas y estima que los recursos asignados a este objetivo son sumamente exiguos.

El Comité señala por último que el objetivo de revalorizar la formación profesional y promover el aprendizaje y la formación en alternancia a nivel europeo pretende aumentar la capacidad de Europa para responder a reto del crecimiento continuo y la competitividad y aumentar la capacidad de sus ciudadanos para responder a las exigencias de la sociedad cognitiva en ciernes. El Comité, resaltando el alcance y la importancia de este objetivo para las perspectivas globales de Europa, pide a la Comisión que intensifique sus esfuerzos para que tanto el objetivo en sí como los métodos para alcanzarlo estén desprovistos de criterios dogmáticos. La Comisión va indudablemente en esta dirección al afirmar que «no existe un modelo para la figura del aprendiz que pueda ser considerado el único camino para acceder a la formación profesional».

3.3. *Objetivo III: Lucha contra la exclusión mediante la educación y la formación*

3.3.1. El tercer objetivo general del Libro Blanco se denomina «Luchar contra la exclusión». La argumentación de la Comisión para justificar la elección y consecución de dicho objetivo se basa en que existe una verdadera situación de exclusión del mercado del trabajo y, por consiguiente, de marginación, que afecta a un gran número de sectores de la población. Para intentar combatir estos fenómenos, los Estados miembros y la UE han tomado, según señala la Comisión, muchas y significativas iniciativas, a las cuales propone añadir:

- las «escuelas de la segunda oportunidad⁽¹⁾»;
- el servicio voluntario europeo.

3.3.2. En su dictamen sobre el Libro Blanco, y con respecto al tercer objetivo general, el Comité expone las consideraciones siguientes:

- el Comité considera también que es preciso dar una segunda oportunidad de inserción social a los jóvenes excluidos del sistema educativo o a punto de serlo y considera que la propuesta de la Comisión de

⁽¹⁾ El Comité llama la atención sobre la posibilidad de utilizar una expresión que considera preferible: «formación de la segunda oportunidad».

instituir «escuelas de la segunda oportunidad» constituye una solución razonable y acertada;

- señala asimismo que el sistema escolar tiene que ser lo suficientemente flexible como para brindar una segunda oportunidad a los adultos con un bajo nivel de educación, a fin de evitar el desempleo y la exclusión debidos a este motivo;
- considera que esta iniciativa sólo constituye un paliativo y que incumbe a la «escuela de la primera oportunidad» no excluir a los jóvenes y proporcionarles una formación, general y especializada, de carácter adecuado y completo;
- remite a su dictamen sobre el «Servicio voluntario europeo para los jóvenes» y las posturas en él formuladas.

3.3.3. En la comunicación sobre la evaluación de la aplicación del Libro Blanco, la Comisión, después de destacar la necesidad de combatir el fenómeno de la exclusión «con todos los medios», presenta como proyecto experimental el concepto de escuela de la segunda oportunidad. Explica también que no se trata de poner en tela de juicio la capacidad de la escuela ordinaria para acoger a todos los niños ni la necesidad «de mejorar la calidad de los sistemas de educación y de formación iniciales, para evitar llegar a las situaciones de fracaso». Estas escuelas tienen como objetivo la reinserción social y económica de los jóvenes que atraviesan grandes dificultades pasada la edad de la escolaridad obligatoria, tarea que exige una cooperación a nivel local entre todos los sectores a los que afecta y que se ocupan de los problemas de los jóvenes y, por supuesto, las empresas pertenecientes al sector público y privado.

La Comisión considera que la creación y operación de una amplia red de intercambios para valorizar las experiencias y el acervo de los diversos Estados miembros demostrará lo adecuado de este planteamiento.

3.3.4. Por lo que se refiere al tercer objetivo general —la lucha contra la exclusión a través de la educación y la formación— el Comité formula las siguientes observaciones:

- el Comité valora muy positivamente el planteamiento de la Comisión sobre las «escuelas de la segunda oportunidad», el público a quien van dirigidas y su articulación dentro del sistema educativo. No obstante, considera problemática la parte del programa relativa a la cooperación entre estos centros y los interlocutores sociales y, por tanto, pide a la Comisión que garantice que los interlocutores sociales intervengan en el funcionamiento del conjunto del sistema y compartan la responsabilidad, en un marco transparente y por medio de procedimientos reconocidos y aceptados;

- el Comité piensa que, al margen del éxito que representa para la Comisión la aceptación del programa por parte de los que ya intervienen en él, su desarrollo no progresa a un ritmo satisfactorio;

- en cualquier caso, y sin ser contrario al desarrollo de las escuelas de segunda oportunidad, el Comité opina que ni su alcance (por el número de centros), ni su magnitud (costes) permiten afirmar que existe una campaña contra la exclusión social a través de la educación y la formación. Esta lucha sólo será eficaz en la medida en que los sistemas educativos se modernicen y actualicen, y adopten un método de acción preventivo para evitar la marginación de los individuos y de los grupos sociales. La Comisión debe seguir desempeñando el importante papel que le corresponde en este sentido;

- por último, el Comité manifiesta su sorpresa por la ausencia en la comunicación de la Comisión de un balance sobre el servicio europeo voluntario de los jóvenes.

3.4. *Objetivo IV: Hablar tres lenguas comunitarias y atribuir un distintivo europeo de calidad*

3.4.1. El cuarto objetivo del Libro Blanco se titula «Hablar tres lenguas comunitarias».

De acuerdo con este objetivo, los ciudadanos europeos deberán dominar varias lenguas comunitarias para poder beneficiarse de las oportunidades profesionales e individuales que ofrece el gran mercado único sin fronteras. Para ello, la Comisión se fija como objetivo el aprendizaje de dos lenguas comunitarias distintas de la lengua materna. Lo deseable es que el aprendizaje de la primera lengua extranjera comience a partir del nivel preescolar y que se enseñe sistemáticamente en la enseñanza primaria, mientras que el aprendizaje de la segunda lengua extranjera comenzará en la enseñanza secundaria, de modo que, al término de la formación inicial, cada ciudadano europeo habrá completado su ciclo de estudios aprendiendo dos lenguas comunitarias además de la suya.

Entre las medidas de apoyo a este objetivo a nivel europeo se proponen las siguientes:

- crear un distintivo europeo de calidad;
- fomentar el intercambio de materiales didácticos destinados a distintos públicos;

— fomentar la enseñanza temprana de idiomas comunicarios, en particular, por medio del intercambio de material didáctico y de experiencias.

3.4.2. En su dictamen sobre el Libro Blanco, el Comité destacaba la necesidad de solucionar el problema de la comunicación lingüística entre los europeos. Resaltaba también el tesoro inestimable que representa, en especial, desde el punto de vista de la cultura, la diversidad lingüística de Europa.

En este marco, suscribe el objetivo —que juzga sin embargo ambicioso— de que todos los ciudadanos europeos dominen dos lenguas europeas además de su lengua materna y de vincular al mismo tiempo la protección de la diversidad lingüística europea fomentando el uso de la primera lengua extranjera como lengua vehicular de determinadas materias de secundaria.

3.4.3. La comunicación de la Comisión destaca la importancia de que cada ciudadano europeo pueda comunicarse en dos lenguas comunitarias distintas de su lengua materna para promover la ciudadanía europea y el acceso al empleo. Sin embargo, destaca también las reservas expresadas en el debate, inspiradas por el miedo de que el conjunto del esfuerzo no vaya en detrimento del necesario aprendizaje y uso óptimo de la lengua materna. Se expresaron también reservas sobre el riesgo de que el proyecto de distintivo europeo contribuya a perpetuar las desigualdades que existen en este ámbito, en vez de eliminarlas.

Las reservas mencionadas condujeron a la Comisión a proponer la concesión del distintivo sólo a las iniciativas innovadoras en el ámbito del aprendizaje de las lenguas, propuesta que fue aceptada por el Consejo en su reunión del 6 de marzo de 1996.

Al margen de los aspectos mencionados, el debate planteó una serie de problemas relativos a los profesores, a los alumnos (jóvenes o adultos) y a los instrumentos de la didáctica de las lenguas extranjeras, en particular, las nuevas tecnologías de la información. La Comisión se está ocupando ya o deberá ocuparse de estos problemas, dado su alcance y su importancia.

3.4.4. Independientemente de todas las observaciones formuladas a este respecto en su dictamen sobre el Libro Blanco, el Comité expone las observaciones siguientes sobre los resultados del debate y las medidas de la Comisión relativas al cuarto objetivo.

— el Comité mantiene que el principal problema lingüístico que debe afrontar todo ciudadano europeo es llegar a adquirir un buen dominio, oral y escrito, de su lengua materna. Este conocimiento implica, en particular, la capacidad de expresar y transmitir valores culturales, que son el producto de las funciones más complejas del hombre, tanto de carácter intelectual como de otro tipo. El buen conocimiento de la lengua materna constituye, por

tanto, una de las condiciones indispensables para que cada individuo pueda comunicarse verdaderamente con sus semejantes y percibir las leyes que regulan el funcionamiento de cualquier sistema. Ante los desafíos que suscita el surgimiento de la sociedad cognitiva, la Comisión tiene el deber examinar y poner de relieve el problema actual de las dificultades que experimenta un gran porcentaje de europeos en el aprendizaje de su lengua materna. La Comisión debe también examinar las causas de este fenómeno y los medios para remediarlo. Por otra parte, huelga decir que conocer bien la propia lengua contribuye a facilitar la aptitud para expresarse también en otros idiomas;

— tal como ha señalado el Comité, el objetivo propuesto en el Libro Blanco de poner a los ciudadanos europeos en situación de poderse comunicar en dos lenguas europeas distintas de la materna es primordial, pero muy ambicioso. Con esto no se pretende en absoluto rechazar el objetivo, tan solo afirmar que su consecución requiere mucho esfuerzo y la adopción de medidas importantes, que deberán estar coordinadas en todo momento;

— una de estas medidas consiste en definir el problema, es decir, detectar e identificar sus distintos elementos. Por ejemplo, precisar el sentido que debe darse al concepto de «conocimiento de una lengua», o proporcionar estadísticas del número de europeos que dominan una segunda o una tercera lengua comunitaria, son algunos de los elementos que la Comisión debe examinar y dar a conocer;

— otra de estas medidas consiste en integrar la enseñanza de lenguas extranjeras en los sistemas educativos nacionales. Una manera de fomentar esta integración es suscribir acuerdos de intercambio entre Estados miembros donde se hablen lenguas diferentes. Este tipo de convenios contribuye a preservar la diversidad lingüística y cultural de Europa, sentando al mismo tiempo unas bases más sólidas para el acceso al empleo y para la promoción de la identidad europea.

3.5. *Objetivo V: Conceder la misma importancia a la inversión en equipamiento y a la inversión en formación.*

3.5.1. El propósito de este quinto objetivo, que tiene idéntico título en el Libro Blanco, es conseguir que la educación y la formación sean considerados como una inversión y no como un gasto de funcionamiento. Esta concepción constituye una condición indispensable para que la educación y la formación no sean tan dependientes de la evolución y de las variaciones de la coyuntura

económica. La Comisión reconoce que la inversión en competencias constituye un factor esencial para la competitividad y la capacidad de crear empleo y en este sentido propone:

- consolidar el nivel de la financiación concedida por parte de todos los implicados en el ámbito de la educación y la formación, para lo cual es necesario su cálculo; crear incentivos directos e indirectos para promover la inversión en recursos humanos y mejorar los mecanismos contables y de control de gastos;
- tratamiento contable y fiscal de los gastos de formación.

3.5.2. En su dictamen sobre el Libro Blanco, el Comité formula, entre otras, las observaciones siguientes con respecto al quinto objetivo:

- considera que estimular y ayudar los individuos, jóvenes o adultos, activos o no, a invertir permanentemente en conocimientos y competencias constituye una tarea fundamental de los Estados miembros, así como de la UE;
- considera también que, desde el punto de vista de las empresas, y para favorecer la competitividad de sus productos, éstas tienen una gran responsabilidad en la revisión del tema de las inversiones en materia de investigación, conocimientos y competencias;
- aprueba la propuesta de la Comisión destinada a consolidar el nivel de la financiación concedida a la educación y a la formación y considera que la UE, en general, y la Comisión, en particular, desempeñan un papel muy importante en el logro del quinto objetivo.

3.5.3. En la comunicación de la Comisión sobre la evaluación de la aplicación del Libro Blanco, las primeras conclusiones del debate sobre el quinto objetivo son las siguientes:

- el objetivo se aprueba habida cuenta de la necesidad de idear otra política de inversiones en materia de conocimientos y destrezas técnicas;
- es necesario reequilibrar los gastos entre los diversos agentes y establecer nuevas relaciones entre el capital y el trabajo;
- son precisos cambios de planteamiento, de comportamiento e incluso de mentalidad, concretamente, en las empresas y entre quienes toman decisiones en materia de inversiones, públicas y privadas, para reequilibrar el tratamiento de la inversión inmaterial, que tendrá un cometido cada vez más importante en la economía moderna.

Por lo que se refiere a la aplicación de este objetivo, la Comisión formula las siguientes observaciones:

- se dio un paso importante con el acuerdo de los Estados miembros para participar en la primera publicación que tratará de manera comparativa las cuestiones de financiación de todos los niveles de enseñanza;
- se debe dar una definición razonada de las prácticas y disposiciones fiscales y contables aplicadas por los Estados miembros para favorecer la inversión en formación;
- la Comisión propugna el estudio de la relación entre los costes y los beneficios de la formación.

3.5.4. En su dictamen sobre el Libro Blanco, el Comité consideraba que, de todos los objetivos fijados por la Comisión, el quinto («conceder la misma importancia a la inversión en equipamiento y a la inversión en formación») es el más lejano y el más difícil de lograr, puesto que está asociado a concepciones y esquemas mentales seculares que no favorecen una política generosa de inversiones en educación y formación.

Una vez clara su posición, el Comité expresa su satisfacción por los resultados conseguidos en el debate sobre este quinto objetivo. El Comité juzga que la aceptación de este objetivo conducirá a una evolución favorable desde el punto de vista de la educación y la formación, y, más concretamente, gracias a las posturas favorables a:

- el equilibrio de los gastos entre los distintos actores;
- la elaboración de nuevas relaciones entre el capital y el trabajo;
- la necesaria modificación de los planteamientos, de los comportamientos e incluso de las mentalidades, con el fin de garantizar un trato equitativo para la inversión inmaterial.

Asimismo, el Comité opina que la Comisión ha seguido el camino más correcto para resaltar la necesidad de alcanzar este objetivo.

El hecho de que los Estados miembros hayan aceptado la propuesta de la Comisión de realizar un estudio comparativo de los recursos asignados a los distintos niveles de enseñanza constituye indudablemente un paso decisivo que dará un enorme impulso a la educación. Lo mismo cabe decir del intento de efectuar una comparación sistemática de todas las prácticas y dispositivos fiscales y contables aplicados por los países de la Unión para favorecer la inversión en formación, así como el estudio de la relación entre costes y beneficios de este sector.

El Comité considera que las mencionadas iniciativas pueden sentar las bases de otra política diferente de inversión en educación y formación, que no haga

depender los recursos de la coyuntura económica, concediéndoles el mismo valor que a las inversiones productivas; en resumen, una política que haga a

Europa y a los europeos más competitivos y más conscientes de su historia, de sus valores y de sus perspectivas de futuro.

Bruselas, el 28 de enero de 1998.

*El Presidente
del Comité Económico y Social*

Tom JENKINS

Dictamen del Comité Económico y Social sobre la «Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo, por la que se modifica la Directiva 85/374/CEE del Consejo, de 25 de julio de 1985, relativa a la aproximación de las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas de los Estados miembros en materia de responsabilidad por los daños causados por productos defectuosos»⁽¹⁾

(98/C 95/17)

El 30 de octubre de 1997, de conformidad con el Artículo 100 A del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea, el Consejo decidió consultar al Comité Económico y Social sobre la propuesta mencionada.

La Sección de Medio Ambiente, Sanidad y Consumo, encargada de preparar los trabajos en este asunto, aprobó su dictamen el 6 de enero de 1998 (ponente: Sr. Hernández Bataller).

En su 351º Pleno celebrado los días 28 y 29 de enero de 1998 (sesión del 29 de enero de 1998), el Comité Económico y Social ha aprobado por 99 votos a favor, 14 en contra y 7 abstenciones el presente Dictamen.

1. Introducción

1.1. La Directiva 85/374/CEE del Consejo de 25 de julio de 1985 relativa a la aproximación de las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas de los Estados miembros en materia de responsabilidad por los daños causados por productos defectuosos⁽²⁾ exceptuaba del concepto de «producto» —a efectos de su ámbito de aplicación— las materias primas agrícolas y los productos de la caza. A tal efecto, definía las «materias primas agrícolas» como los productos de la tierra, la ganadería y la pesca, salvo aquellos productos que hubieran sufrido una transformación inicial.

1.2. En la propuesta de Directiva inicial realizada por la Comisión no figuraba la excepción, sino que ésta fue incorporada durante su tramitación, a petición del Parlamento Europeo.

1.3. La Directiva 85/374/CEE establece un sistema de responsabilidad civil del productor por los daños

causados por los productos defectuosos, que básicamente consiste en que:

- se establece una responsabilidad objetiva o sin culpa. De ahí que el perjudicado debe probar el daño, el defecto y la relación causal entre el defecto y el daño, sin necesidad de probar la culpa;
- se establece que un producto es defectuoso cuando no ofrece la seguridad a la que una persona tiene legítimamente derecho, teniendo en cuenta todas las circunstancias, entre ellas: la presentación del producto, el uso que razonablemente pudiera esperarse del producto y el momento en que el producto se puso en circulación; un producto no se considera defectuoso por la única razón de que, posteriormente, se haya puesto en circulación un producto más perfeccionado;
- se entiende por «daños» los causados por muerte o lesiones corporales y los causados a una cosa o la destrucción de una cosa, que no sea el propio producto, previa deducción de una franquicia de 500 ecus;

⁽¹⁾ DO C 337 de 7.11.1997, p. 54.

⁽²⁾ DO L 210 de 7.8.1985.

- se establece que la acción de resarcimiento prescribirá en el plazo de tres años a partir de la fecha en que el demandante tuvo, o debería haber tenido, conocimiento del daño, del defecto y de la identidad del productor; y que los derechos conferidos al perjudicado se extinguirán transcurrido el plazo de diez años a partir de la fecha en que el productor hubiera puesto en circulación el producto mismo que causó el daño;
- la responsabilidad del productor no puede quedar limitada o excluida, en relación al perjudicado, por virtud de cláusulas limitativas o exoneratorias de la responsabilidad;
- se establecen unas causas de exoneración de responsabilidad tasadas («las defensas del productor»);
- cualquier Estado miembro puede disponer que la responsabilidad global del productor por los daños que resulten de la muerte o lesiones corporales causados por artículos idénticos que presenten el mismo defecto, se limite a una cantidad que no podrá ser inferior a 70 millones de ecus;
- cada cinco años, a propuesta de la Comisión, el Consejo examinará y, si fuera necesario, revisará las cantidades que, como límite de indemnización y franquicia, se establecen en la Directiva en función de la evolución económica y monetaria que se dé en la Comunidad.

1.4. Ya en 1991 el Comité Económico y Social, en su Dictamen sobre «La realización del mercado interior y la protección de los consumidores»⁽¹⁾, declaraba que: «El mercado interior sólo puede funcionar en la medida que el consumidor tenga confianza en la seguridad de los productos que le ofrecen. A tal fin es importante llevar a cabo una política coherente en lo que se refiere a la seguridad de los productos, uno de cuyos aspectos es la responsabilidad de los productos defectuosos. En este sentido, el Comité pide a la Comisión que inicie los trabajos necesarios para ampliar el ámbito de aplicación de la directiva relativa a la responsabilidad de hecho de los productos defectuosos, al objeto de incluir los productos agrícolas y los riesgos de desarrollo. Además, el principio de la libre circulación de productos exige la creación de un fondo europeo de indemnización de víctimas de productos defectuosos.»

1.4.1. En el Dictamen del CES sobre la encefalopatía espongiforme bovina (EEB)⁽²⁾ se reitera la necesidad de considerar la eficacia de la Directiva 92/59/CEE sobre la seguridad general de los productos y revisar la Directiva 85/374/CEE relativa a la responsabilidad por los daños provocados por productos defectuosos, a fin de ampliarla a los productos agrarios y a los riesgos con ellos relacionados.

1.5. El Parlamento Europeo, en su Resolución de 19 de febrero de 1997 sobre los resultados de la Comisión

temporal de investigación en relación con la EEB⁽³⁾, pedía a la Comisión que diera seguimiento a las recomendaciones contenidas en el informe de la Comisión temporal de investigación sobre la EEB, a fin de que adoptase inmediatamente las oportunas medidas legislativas, organizativas y personales.

1.5.1. Entre las medidas legislativas pedidas por el Parlamento a la Comisión figuraba la presentación para el mes de septiembre de 1997 de una propuesta de modificación de la legislación comunitaria relativa a la responsabilidad de los productos, para que los productos primarios estuvieran incluidos en su ámbito de aplicación.

1.5.2. Atendiendo, entre otras, a la citada Resolución parlamentaria, la Comisión publicó un Libro Verde sobre Principios generales de la legislación alimentaria de la Unión Europea⁽⁴⁾, que determinaba unos objetivos básicos para la legislación alimentaria comunitaria, para lo cual la estrategia alimentaria debe abarcar la totalidad de la cadena alimentaria («de la granja a la mesa»), lo que, entre otras, planteaba la cuestión de la aplicación obligatoria a la producción agrícola primaria del principio de la responsabilidad civil de los productores por productos defectuosos prevista en la Directiva 85/374/CEE.

1.5.3. En dicho Libro Verde se planteó la posibilidad de modificar la Directiva sobre responsabilidad civil por productos defectuosos, incluyendo dentro de su ámbito de aplicación las materias primas agrícolas; no obstante, esto no se consideraba como una alternativa a la elaboración de normas adecuadas de seguridad de los productos y a sistemas oficiales de control eficaces, sino como una medida complementaria.

1.5.4. El Comité, en su Dictamen sobre el mencionado Libro Verde⁽⁵⁾, se declaró, una vez más, partidario de la inclusión de las materias primas agrícolas sin transformar en el ámbito de aplicación de la Directiva 85/374/CEE.

2. La propuesta de la Comisión

2.1. Los objetivos de la propuesta consisten en incrementar el nivel de protección de los consumidores frente a los daños causados a su salud o sus bienes por un producto defectuoso, y proseguir la aproximación de las legislaciones nacionales en materia de responsabilidad civil por los daños causados por productos defectuosos, iniciada en su día.

2.1.1. Estos objetivos forman parte del objetivo estratégico de conseguir un mercado único que beneficie a todos los ciudadanos, según lo previsto por la Comisión en su Plan de acción para el mercado único⁽⁶⁾.

⁽³⁾ DO C 85 de 17.3.1997.

⁽⁴⁾ COM(97) 176 final.

⁽⁵⁾ DO C 19 de 21.1.1998.

⁽⁶⁾ CSE(97) 1 final de 4.6.1997.

⁽¹⁾ DO C 339 de 31.12.1991, punto 5.3.4.

⁽²⁾ DO C 295 de 7.10.1996.

2.1.2. Además, la medida propuesta resulta conveniente para incrementar la confianza de los consumidores de todo tipo de productos comercializados en el mercado único, siendo uno de los ámbitos en los que la Comunidad cuenta con competencias exclusivas el establecimiento y el funcionamiento del mercado interior.

2.2. La propuesta de la Comisión consiste en suprimir la excepción relativa a «las materias primas agrícolas y los productos de la caza», prevista en el artículo 2 de la Directiva 85/374/CEE. La definición de «productos agrícolas» es la contenida en la segunda frase del apartado 1 del artículo 38 del Tratado CE y engloba los productos enumerados en el anexo II de dicho Tratado.

2.2.1. Así, todas las normas de la Directiva 85/374/CEE serán de aplicación a los productores agrícolas: la carga de la prueba del daño, el defecto y la relación de causalidad recae sobre la víctima; la responsabilidad solidaria, de haber varios responsables; el concepto de defecto; las causas de exoneración de responsabilidad previstas en el artículo 7⁽¹⁾; los daños cubiertos; los plazos de prescripción de la acción y de extinción de la responsabilidad; la imposibilidad de limitar o excluir la responsabilidad, y la no supresión de otros regímenes jurídicos de responsabilidad (responsabilidad contractual y extracontractual).

2.3. Se establece la aplicación de las nuevas normas a las materias agrícolas y los productos de la caza que se pongan en circulación a partir del momento en que deba aplicarse la Directiva, por lo que el texto carece de efecto retroactivo.

3. Observaciones generales

3.1. El Comité acoge con satisfacción la propuesta de Directiva de la Comisión, que viene a acceder a las reiteradas peticiones efectuadas en varios dictámenes para que se incluyeran dentro del ámbito de aplicación de la Directiva 85/374/CEE las materias primas agrícolas y los productos de la caza.

3.2. El Comité comparte con la Comisión que la aspiración de los ciudadanos europeos a una mayor protección de la salud en toda la cadena alimentaria, es una de sus principales reivindicaciones, y considera prioritaria la aprobación de medidas tendentes a incrementar la confianza de los consumidores como la que constituye la presente propuesta de Directiva.

3.2.1. La consecución de los objetivos de la política agrícola común debe tener en cuenta las exigencias de interés general, como son la protección de los consumidores o de la salud y la vida de las personas, que las instituciones comunitarias deben respetar al ejercer sus poderes.

3.2.2. La instauración efectiva de un mercado único presupone el establecimiento de garantías suficientes en materia de salud pública que requieren controles de calidad adecuados; y esta toma en consideración de los aspectos relativos a la salud pública no sólo está vinculada a la necesidad concreta de aumentar o, en el presente caso, restablecer la confianza de los consumidores para permitir un funcionamiento normal del mercado. Se basa, fundamentalmente, en exigencias superiores inherentes a la protección de los derechos de la persona, que subyacen en todo el ordenamiento jurídico comunitario.

3.2.3. La propuesta de Directiva debería incrementar la protección de la salud pública, la cual figura expresamente entre los objetivos definidos por el Tratado.

3.2.4. En el ámbito de protección de la salud, el Comité considera que la aplicación del principio de precaución debe ser prioritario.

3.3. En el marco de la aplicación del principio de libre circulación de mercancías se deben tener en cuenta las exigencias inherentes en particular a la protección de la salud y de la vida humanas, lo que puede implicar, en su caso, la adopción de medidas apropiadas con el fin de garantizar una protección adecuada de la salud pública; especialmente, el Comité es partidario de la existencia de normativa reguladora que contenga la obligación de comercializar exclusivamente productos seguros y la responsabilidad de reparar los daños causados por los productos defectuosos.

3.4. La propuesta de Directiva completará la armonización del mercado interior y evitará el falseamiento de la competencia entre los productores sujetos a regímenes distintos en función del lugar en el que se comercialice el producto; por ello, el Comité se muestra favorable a la desaparición de esta discriminación entre productores existente en la Comunidad.

3.5. La ampliación del ámbito de aplicación de la Directiva 85/374/CEE propuesta por la Comisión podría conllevar un incremento en el nivel de protección de los consumidores al:

- tener éstos acceso a unos motivos justificativos de reclamación, por responsabilidad objetiva (o sin culpa) hasta hoy inexistentes, que mejorarán su posición jurídica para satisfacer sus legítimos intereses, garantizar mejor sus derechos económicos y poder obtener una reparación de los daños causados por los productos defectuosos;
- fomentar el cumplimiento de la obligación general de seguridad de estos productos, por ser aplicable a toda la cadena alimentaria, desde la producción primaria hasta la venta final del producto al consumidor;
- facilitar la localización del responsable que ha puesto en circulación el producto agrícola primario defectuoso («rastreadabilidad del producto»), puesto

⁽¹⁾ Entre las que figura, en el apartado d): «(...) que el defecto se debe a que el producto se ajusta a normas imperativas dictadas por los poderes públicos (...)».

que, en todo caso, si este productor no pudiera ser identificado, cada suministrador del producto será considerado como su productor.

3.6. El Comité también estima que la Directiva propuesta no debería comportar cargas adicionales a los productores afectados y, a la vista de la experiencia existente sobre el funcionamiento de la Directiva 85/374/CEE, previsiblemente no habrá de comportar un aumento sustancial en el número de reclamaciones ni en las primas de los seguros.

3.6.1. El Comité solicita a la Comisión que tenga en cuenta, al elaborar el marco normativo comunitario de los seguros, la conveniencia de que los nuevos riesgos que surjan por la evolución del mercado (por ejemplo,

los organismos genéticamente modificados) puedan ser asegurados.

3.7. El Comité estima que, con posterioridad a la aprobación de esta propuesta, debería procederse a un examen global del sistema establecido en la Directiva 85/374/CEE teniendo en cuenta el estado actual del Derecho comunitario y los informes de aplicación.

3.7.1. Este examen global debería realizarse mediante un Libro Verde, a fin de que pudiera consultarse a todos los interlocutores sociales y económicos.

3.7.2. Dicho examen debería afectar, especialmente, a la carga de la prueba; los riesgos de desarrollo; los límites económicos y los plazos de prescripción de determinados productos.

Bruselas, el 29 de enero de 1998.

El Presidente

del Comité Económico y Social

Tom JENKINS

Dictamen del Comité Económico y Social sobre «Los consumidores en el mercado de los seguros»

(98/C 95/18)

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 «Los consumidores en el mercado de los seguros».

La Sección de Industria, Comercio, Artesanía y Servicios, encargada de preparar los trabajos en este asunto, aprobó su dictamen el 7 de enero de 1998 (ponente: Sr. Ataíde Ferreira).

En su 351º Pleno (sesión del 29 de enero de 1998), el Comité Económico y Social ha aprobado por 77 votos a favor y 3 abstenciones el presente Dictamen.

1. Introducción: delimitación del objeto del dictamen

1.1. Es de sobra conocida la importancia que los seguros tienen en la actividad económica, en términos generales, del mercado único, siendo responsables de una gran parte del volumen de negocios en el ámbito de los servicios financieros y de un porcentaje altamente significativo de empleo en el mismo sector.

1.2. Por otra parte, el sector de los seguros representa de manera creciente un papel extraordinariamente relevante en un mundo como el de hoy, en que los progresos de la economía están asociados al incremento inevitable de los riesgos y a la modificación del concepto «culpa» en la definición de la responsabilidad civil.

Por lo demás, la introducción del euro conduce necesariamente, en el mismo sector de los seguros, a nuevas situaciones caracterizadas principalmente por una mayor transparencia y facilidad para suscribir contratos transfronterizos.

1.3. La explosión demográfica que acompaña al creciente envejecimiento de la población y la necesidad de seguridad —unida a la precariedad de la condición humana— agravan las preocupaciones, cada vez mayores, en torno al futuro, por lo que en esta perspectiva los seguros representan un instrumento de innegable importancia dada la distribución y socialización de los riesgos que permiten llevar a cabo, y son consecuencia de una libertad de competencia y de una presencia de la

iniciativa privada cada vez mayores en la actividad económica.

1.4. Existe una gran variedad de seguros que atañen particularmente a los consumidores, ya sea como suscriptores/tomadores de un seguro o asegurados, o como beneficiarios potenciales de derechos a indemnizaciones en caso de siniestros en que se vean afectados (terceros/beneficiarios o terceros/víctimas). Entre ellos destacan, por ambos conceptos, los seguros de salud y de vida, los seguros contra accidentes personales y de vivienda multiriesgo, el seguro de automóvil y los seguros de protección jurídica y de responsabilidad civil⁽¹⁾.

1.5. En el ámbito de la construcción del mercado único, la legislación comunitaria se ha orientado principalmente hacia una mayor libertad de establecimiento de las empresas aseguradoras, y la construcción jurídica de su reglamentación se ha basado fundamentalmente en el control de la correspondiente solvencia, en la armonización de su contabilidad y en los principios del «home-country control», del reconocimiento mutuo, de la «armonización mínima» y de la libertad «pasiva» de prestación de servicios.

1.6. En cambio, la armonización del Derecho sustantivo de los seguros (en particular, de la uniformidad de las condiciones generales de las pólizas) y la libertad de elección de los asegurados (libertad «activa» de prestación de servicios) no han tenido el mismo trato.

1.7. Por este hecho, e incluso después de la aprobación de las Directivas de la tercera generación⁽²⁾ y la institución del sistema de «autorización única», con la eliminación de la aprobación previa de las condiciones generales de las pólizas por los organismos de supervisión de los Estados miembros, los consumidores no han conseguido que se garantice el derecho de acceso indiscriminado a los seguros practicados en cualquier Estado miembro —aparte del de su residencia o nacionalidad— ni la armonización de las condiciones tipo de las pólizas de seguros y de las prácticas de las empresas aseguradoras, al objeto de garantizar la transparencia de la información, una amplia posibilidad de elección y el establecimiento de un verdadero mercado único en

este ámbito, como se ha indicado en diversos documentos de la Comisión y del Comité⁽³⁾.

1.8. Aspectos particularmente importantes en este ámbito son los que se refieren a la diversidad de regímenes fiscales, que tienen una influencia decisiva en la fragmentación nacional del mercado único y en la distorsión de la competencia entre empresas aseguradoras, como se reconoce expresamente y se destaca en el proyecto de plan de acción para el mercado único presentado recientemente por la Comisión⁽⁴⁾.

1.9. Por otro lado, y tal como se detalla más adelante, algunos estudios han revelado la existencia de un conjunto de prácticas en las empresas aseguradoras —que supuestamente se deben a menudo a imposiciones técnicas por parte de las empresas reaseguradoras internacionales— que perjudica los intereses y las expectativas legítimas de los consumidores, y pueden llegar a constituir, en algunos casos, una violación de las disposiciones legales, en particular en lo que se refiere a cláusulas contractuales abusivas.

1.9.1. Es preciso señalar, sin embargo, que las empresas aseguradoras celebran acuerdos ventajosos para los consumidores, por ejemplo para favorecer una solución rápida de los siniestros o cubrir riesgos colectivos que excedan la capacidad de un asegurador individual (v.gr.: consorcio para la cobertura de catástrofes naturales o del riesgo nuclear).

Al mismo tiempo, debe señalarse que numerosas compañías de seguros son mutuas o cooperativas. Dichas empresas han contribuido a aportar nuevas soluciones en materia de seguros y deberían seguir asumiendo en el futuro un papel importante para promocionar los intereses del consumidor y el diálogo con los asegurados.

1.9.2. Los servicios de la Comisión (DG XXIV) registraron en diez Estados miembros más de 240 sentencias de tribunales y otras instancias competentes, correspondientes al período de 1976 a 1996, correspondientes a denuncias de prácticas contractuales ilícitas por parte de aseguradoras en detrimento de los consumidores.

1.10. La exclusión expresa de la aplicación del Convenio de Roma —relativo a la ley aplicable a las obligaciones contractuales— a los contratos de seguro que cubren riesgos situados en el territorio de los Estados miembros de la Unión Europea, unida a la confusa articulación en torno a las normas de conflicto y a la protección del «interés general», que figuran en los textos de la Segunda

⁽¹⁾ Otras cuestiones como, por ejemplo, las relativas al reaseguro o a las pensiones complementarias de jubilación, que atañen sólo indirectamente a los consumidores o son objeto de estudios y dictámenes específicos del CES, no serán abordadas en este dictamen de iniciativa. Asimismo, y por las mismas razones, tampoco se abordarán las consecuencias de la introducción del euro como medio de pago.

⁽²⁾ Directivas 92/49/CEE de 18.6.1992 (DO L 228 de 11.8.1992) y 92/96/CEE de 10.11.1992 (DO L 360 de 9.12.1992).

⁽³⁾ Véase el SEC(96) 2378 de 16.12.1996, p. 30 y siguientes, preparatorio del COM(96) 520 final sobre el «Impacto y efectividad del Mercado Único» y el COM(97) 184 final, relativo al «Proyecto de Plan de Acción para el Mercado Único», así como los dictámenes del Comité al respecto (DO C 206 de 7.7.1997 y DO C 287 de 22.9.1997); véanse también los dictámenes del CES sobre los Informes de la Comisión al Consejo y al Parlamento sobre el Mercado Único en 1994 (COM(94) 51 final) y en 1995 (COM(96) 51 final).

⁽⁴⁾ Véase CSE(97) 1 final de 4.6.1997, Objetivo estratégico III, 1ª acción: Eliminar las barreras existentes en los mercados de servicios.

y Tercera Directivas Comunitarias de seguros distintos del seguro de vida⁽¹⁾, crea una situación de gran complejidad e inseguridad en la prestación de estos servicios en el mercado interior, especialmente, en caso de conflicto entre aseguradoras y asegurados o beneficiarios de los seguros, en particular, cuando éstos son simples consumidores, individuos no profesionales desprovistos de información básica y de conocimientos técnicos especializados o de respaldo jurídico en la materia.

1.11. Con el presente dictamen de iniciativa, el CES insiste de nuevo, como lo ha hecho en varios documentos, en la necesidad de reflexionar en torno a las condiciones actuales del sector y de proponer y recomendar las medidas adecuadas para que el mercado único se construya sin olvidar la eliminación tempestiva y eficaz de las principales distorsiones de la competencia e intentando aumentar la confianza de los consumidores en la fiabilidad y calidad de los bienes y servicios.

Véanse, entre otros, los documentos siguientes: «Libro Verde — Servicios financieros: cómo satisfacer las expectativas de los consumidores» — COM(96) 209 final⁽²⁾; «Mercado único y Protección de los Consumidores: Oportunidades y Obstáculos en el Gran Mercado»⁽³⁾; «La realización del mercado interior y la protección de los consumidores»⁽⁴⁾; «El Consumidor y el Mercado Interior»⁽⁵⁾; «El diálogo entre Proveedores y Consumidores»⁽⁶⁾; «Comunicación de la Comisión sobre las prioridades de la Política de los Consumidores (1996-1998)»⁽⁷⁾; «Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo relativa a la supervisión adicional de las empresas de seguros que formen parte de un grupo de seguros»⁽⁸⁾; «Propuesta de Decisión del Consejo relativa a la celebración de un Acuerdo entre la Confederación Helvética y la Comunidad Económica Europea sobre el seguro directo distinto del seguro de vida» — COM(95) 406 final⁽⁹⁾; «Propuesta de Reglamento (CEE) del Consejo relativo a la aplicación del apartado 3 del artículo 85 del Tratado a determinadas categorías de acuerdos, decisiones y prácticas concertadas en el ámbito de los seguros»⁽¹⁰⁾; «Propuesta de Tercera Directiva del Consejo sobre coordinación de las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas relativas al seguro directo de vida y por la que se modifican las Directivas 79/267/CEE y 90/619/CEE»⁽¹¹⁾; «Propuesta de Tercera Directiva del Consejo sobre

coordinación de las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas relativas al seguro directo distinto del seguro de vida y por la que se modifican las Directivas 73/239/CEE y 88/357/CEE»⁽¹²⁾; «Propuesta de Directiva del Consejo por la que se crea un Comité de Seguros»⁽¹²⁾; «Proyecto de Plan de Acción para el Mercado único» — COM(97) 184 final⁽¹³⁾; «Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo — Impacto y Efectividad del Mercado único» — COM(96) 520 final⁽¹⁴⁾.

1.12. En lo que se refiere en particular al sector de los servicios financieros, y en el caso específico de los seguros, el CES, en seguimiento de la posición adoptada sobre el Libro Verde de la Comisión titulado «Servicios Financieros: cómo satisfacer las expectativas de los consumidores»⁽¹⁵⁾, quiere destacar la necesidad de que se tengan en cuenta las principales preocupaciones señaladas por los consumidores (derecho a la información, a la protección jurídica y al acceso a la justicia), así como las medidas indispensables para garantizar una respuesta adecuada a dichas necesidades y preocupaciones en este ámbito y en seguimiento de sus anteriores recomendaciones⁽¹⁶⁾.

Por otra parte, el Comité presta también atención a las quejas de las empresas aseguradoras relativas a casos frecuentes de intento de fraude por parte de los asegurados, tanto en la contratación de un seguro, con declaraciones falsas, como en las peticiones de indemnización, abultando los daños y perjuicios reclamados.

1.13. El presente Dictamen de iniciativa tiene también como objetivo estimular el diálogo entre consumidores y aseguradoras para intentar lograr un acercamiento de posiciones y la definición de sistemas de conciliación, mediación y arbitraje de eventuales conflictos, en consonancia con la «Comunicación de la Comisión — Servicios financieros: reforzar la confianza del consumidor — Medidas de seguimiento de su Libro Verde sobre

(1) Directivas 88/357/CEE de 22.6.1988 (DO L 172 de 4.7.1988) y 92/49/CEE de 18.6.1992 (DO L 228 de 11.8.1992).

(2) DO C 56 de 24.2.1997.

(3) DO C 39 de 12.2.1996.

(4) DO C 339 de 31.12.1991.

(5) DO C 19 de 25.1.1993.

(6) DO C 34 de 2.2.1994.

(7) DO C 295 de 7.10.1996.

(8) DO C 174 de 17.6.1996.

(9) DO C 56 de 7.3.1990.

(10) DO C 182 de 23.7.1990.

(11) DO C 14 de 20.1.1992.

(12) DO C 102 de 18.4.1991.

(13) DO C 287 de 22.9.1997.

(14) DO C 206 de 7.7.1997.

(15) COM(96) 209 final de 22.5.1996. DO C 56 de 24.2.1997; los resultados de una encuesta Eurobarómetro de 27 de mayo de 1997 revelan que el sector en el que los consumidores se sienten peor protegidos es el de los servicios financieros, tanto a nivel comunitario, en especial, para responder a la evolución de las nuevas tecnologías (96 %), como a nivel de los Estados miembros (58 % de promedio, con 67 % en Italia y 66 % en Alemania; los resultados completos pueden consultarse en la dirección de Internet de la DG XXIV: <http://europa.eu.int/en/comm/spc/spc.html>).

(16) Véase, por ejemplo, el Dictamen adicional del CES sobre «El consumidor y el mercado interior» (DO C 19 de 25.1.1993, punto 4.11.5) o el Dictamen del CES sobre «La realización del mercado interior y la protección de los consumidores» (DO C 339 de 31.12.1991), así como las observaciones contenidas en el Dictamen sobre el Informe de 1993 del mercado interior (DO C 393 de 31.12.1994, punto 5.2.1).

“Servicios financieros: cómo satisfacer las expectativas de los consumidores”»⁽¹⁾.

Por consiguiente, el Comité acoge favorablemente y respalda la reciente iniciativa de la Comisión de iniciar un diálogo entre representantes de los consumidores y de los servicios financieros al objeto, principalmente, de llegar a acuerdos voluntarios en materia de transparencia e información de los consumidores y de resolución de conflictos.

1.14. Con su Dictamen de iniciativa, y en el contexto del diálogo antes mencionado, el Comité pretende incitar a las empresas aseguradoras a seguir adelante con la elaboración de códigos de conducta y la institución de «defensores del cliente» (ombudsmen) que hagan más transparente su actividad y aumenten la confianza de los consumidores en los servicios prestados por las compañías de seguros.

2. Las Directivas comunitarias: situación actual

2.1. La legislación en vigor

2.1.1. Los principios fundadores del mercado único de los seguros se encuentran en el Tratado de Roma: la libertad de establecimiento (artículo 52) y la libertad de prestación de servicios (artículo 59); no obstante, es preciso reconocer que ni con el Libro Blanco para la realización del Mercado Interior de 1985, ni con el Acta Única de 1986, ni siquiera más recientemente con el Tratado de Maastricht se ha conseguido que el mercado único llegue al sector de los seguros en términos de beneficios y ventajas que legítimamente pueden esperar del mismo tanto los operadores económicos como los consumidores.

2.1.2. Actualmente existen unos treinta instrumentos comunitarios para regular la actividad aseguradora, agrupándose como sigue:

- a) directivas de carácter genérico, que establecen los principios fundamentales del acceso y del ejercicio de la actividad aseguradora en los dos grandes ramos del seguro de vida y del seguro distinto del de vida (ramos de «vida» y «no vida»);
- b) Dos reglamentos relativos a la competencia en materia de seguros;

- c) directivas de carácter específico que regulan, en particular, determinadas áreas como el seguro del automóvil, la asistencia turística, el crédito y los depósitos de garantía, la protección jurídica, o ciertas actividades aseguradoras como el coaseguro, el reaseguro y la retrocesión;
- d) directivas relativas a las normas de contabilidad propias de las compañías de seguros;
- e) una directiva y una recomendación que regulan de manera específica la actividad de intermediación de seguros;
- f) una directiva por la que se crea un Comité de seguros para la coordinación y apoyo técnico a la Comisión en sus relaciones con las autoridades nacionales de control y supervisión.

2.1.3. Las directivas de la primera generación para los ramos de «vida» y «no vida», además de establecer el principio básico de la especialización del ramo «vida» y de armonizar algunas normas fundamentales de carácter financiero (reservas matemáticas, márgenes de solvencia y fondos de garantía mínimos), dejaron regulada la libertad de establecimiento, eliminando toda discriminación por razones de nacionalidad, pero manteniendo el doble control por parte del país de origen (home state) y del país de destino (host state).

2.1.4. Nueve años después, en aplicación del Libro Blanco y del Acta Única y, muy particularmente, como consecuencia de cuatro importantes sentencias del Tribunal de Justicia de 4 de diciembre de 1986⁽²⁾, las directivas de la segunda generación intentaron dar los primeros pasos hacia la libertad de prestación de servicios de seguros (LPS), pero todavía con grandes limitaciones que se debían en particular a:

- a) la distinción, en los seguros distintos del de vida, entre «grandes riesgos» o seguros para empresas y «pequeños riesgos» o seguros para consumidores individuales, aplicando sólo a los primeros el principio de la LPS;
- b) la distinción, en los seguros de vida, entre LPS activa (iniciativa del asegurador) y pasiva (iniciativa del asegurado), aplicando solo al segundo caso el principio de la LPS.

⁽¹⁾ COM(97) 309 final de 26.6.1997. Véase al respecto el Informe del Parlamento Europeo, elaborado por la Diputada Elena Marinucci, de 17 de febrero de 1997 (A4-0048/97). A iniciativa de la Comisión, se han dado pasos significativos en este sentido con el fomento de reuniones entre prestadores de servicios financieros y representantes de los consumidores (14 de julio, 15 de septiembre y 24 de noviembre de 1997). Cabe señalar la posición reticente adoptada entretanto por las aseguradoras en cuanto a la posibilidad de obligarse a aplicar los Códigos de Conducta.

Es decir, para pequeños riesgos y para la LPS activa, la libertad de prestación de servicios seguía sujeta a la obtención de la autorización administrativa del país

⁽²⁾ Casos Comisión/Alemania, Comisión/Dinamarca, Comisión/Irlanda y Comisión/Francia, Rec. 1986, p. 3663.

donde estuviera localizado el riesgo, además de la exclusión de la misma de algunos tipos de seguros como el seguro de automóvil.

2.1.5. Los principios que guiaron las directivas de la tercera generación en los seguros, a semejanza de lo que había sucedido con otros sectores de servicios financieros, fueron los siguientes:

- a) la puesta en práctica de un sistema de autorización única («pasaporte europeo»), que permitía a cualquier aseguradora con sede y autorizada en cualquiera de los diecisiete Estados miembros del Espacio Económico Europeo (EEE), ofreciera sus servicios, tanto a través de agencias, filiales o sucursales como directamente en LPS, en todo el territorio europeo, al amparo de dicha autorización y de acuerdo con las normas técnicas y el control financiero del país de origen («home country control»), sea cual fuere el tipo de seguro de vida o no vida;
- b) el reconocimiento mutuo de los sistemas de autorización y control de cada Estado miembro por parte de todos los demás;
- c) la supresión de la aprobación previa de las condiciones contractuales de las pólizas y de las tarifas de las primas, sustituyéndola por el control de la solvencia y de las normas de contabilidad de las aseguradoras.

2.1.6. Teniendo principalmente en cuenta la protección del consumidor, las directivas de la tercera generación establecieron algunas normas importantes en cuanto a:

- a) la información contractual mínima obligatoria, restringida en el caso del seguro distinto del de vida y más amplia para el seguro de vida;
- b) la determinación de la ley aplicable a los contratos de seguro, que varía en función del tipo de seguro, la dimensión del riesgo y la localización del asegurado o del objeto del riesgo;
- c) el concepto de interés general, como excepción a los principios de libertad de establecimiento o de prestación de servicios para justificar normas nacionales de carácter imperativo;

2.1.7. Un aspecto particular que merece destacarse en la reglamentación comunitaria es el referente al régimen de la competencia, que los artículos 85 y 86 del Tratado de Roma abordan expresamente prohibiendo acuerdos entre empresas que falseen el juego de la competencia o conduzcan a una explotación abusiva de posiciones dominantes.

No obstante, considerando el carácter específico de la actividad aseguradora, la Comisión, a través de dos

Reglamentos de mayo de 1991 y diciembre de 1992, decidió, permitiendo un cierto margen de maniobra, autorizar determinadas formas de acuerdos de cooperación o de prácticas concertadas entre empresas de seguros en los ámbitos siguientes:

- a) el establecimiento en común de las tarifas de las primas de riesgo;
- b) el establecimiento de condiciones tipo de seguros directos;
- c) la cobertura en común de ciertos tipos de riesgos a través de coaseguros o reaseguros;
- d) la verificación y aceptación de equipos de seguridad.

Sin embargo, en el Reglamento de 1992 (artículo 7 y segundo guión del artículo 17 se establecen sin embargo importantes limitaciones a estos acuerdos, tanto en lo que se refiere al contenido específico de ciertas cláusulas contractuales generales como a cláusulas que «creen en perjuicio del tomador del seguro un desequilibrio significativo entre los derechos y las obligaciones resultantes del contrato».

2.1.8. A pesar de su extraordinaria importancia para el funcionamiento del sector de los seguros en el mercado interior, la actividad de la intermediación (agentes y corredores de seguros) ha sido objeto únicamente de una Directiva (1976) que dejó sin regular aspectos como la responsabilidad profesional, las garantías financieras, el registro y otros elementos de esta actividad que siguen estando sujetos a las legislaciones nacionales. Una recomendación de 1991 sobre estos aspectos no tuvo el respaldo de los Estados miembros por una manifiesta falta de voluntad política.

2.1.9. Varias propuestas de directiva importantes presentadas por la Comisión no lograron en su momento el acuerdo y el apoyo político necesarios para ser adoptadas como textos legislativos.

Cabe citar las siguientes:

- a) la Propuesta de Directiva del Consejo sobre coordinación de las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas que regulan los contratos de seguro⁽¹⁾, cuyo objeto era armonizar, en lo esencial, algunas reglas fundamentales del derecho relativo a los contratos de seguro;

⁽¹⁾ COM(79) 355 final, DO C 190 de 28.7.1979, modificada por el COM(80) 854 final, DO C 355 de 31.12.1980; los correspondientes dictámenes del CES y del PE se hallan respectivamente en los DO C 146 de 16.6.1980 y C 265 de 13.10.1980.

- b) la Propuesta de Directiva del Consejo sobre coordinación de las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas relativas a la liquidación obligatoria de las empresas de seguro directo ⁽¹⁾.
- c) la Propuesta modificada de Directiva del Consejo relativa a la libertad de gestión e inversión de los fondos de los organismos de previsión para la jubilación ⁽²⁾.

No parece que la Comisión tenga próximamente la intención de volver a abordar ninguno de estos asuntos, a pesar de que entre los operadores de seguros y las organizaciones de consumidores existe la opinión generalizada de que la falta de una normativa comunitaria sobre los contratos de seguros (armonización mínima del Derecho sustantivo) acarrea toda una serie de obstáculos y dificultades para la realización efectiva del mercado único en este ámbito.

2.1.10. Siguen manteniéndose totalmente al margen de la legislación comunitaria aspectos importantes de la actividad aseguradora en la medida en que afecta a los operadores económicos y los consumidores. La falta de armonización del régimen fiscal de los seguros, por ejemplo, influye directamente en las condiciones de competencia del mercado interior si se tienen en cuenta no sólo los diferentes niveles y bases imponibles de las tasas fiscales y parafiscales en los diversos países, de las franquicias de exención y de las exigencias de los procedimientos administrativos de las distintas autoridades nacionales, sino también el carácter territorial de las exenciones y de las ventajas fiscales otorgadas a los asegurados, que presentan, en ambos casos, disparidades muy acentuadas entre los diferentes Estados miembros.

La reciente sentencia Wielockx, en la que el Tribunal de Justicia decidió, contrariamente al asunto Bachmann/Bélgica, que un ciudadano belga tenía derecho a beneficiarse en Bélgica de las ventajas fiscales de un seguro hecho en Holanda, no puede verdaderamente interpretarse como un cambio significativo de la posición del Tribunal de Justicia en esta materia, habida cuenta de la particularidad del caso, basado en la existencia de un acuerdo para evitar tributaciones por partida doble.

Es de señalar, no obstante, que la sentencia Svensson (de 14.11.1995) ha añadido otro límite a la jurisprudencia Bachmann, al prohibir a un Estado miembro (Luxemburgo, en el caso concreto) que excepcionase la «coherencia fiscal» para justificar una medida nacional restrictiva de la libre prestación de servicios, ante la inexistencia de cualquier correlación directa entre la ventaja prevista

por la medida en cuestión (en el supuesto de referencia, una bonificación de interés sobre el préstamo hipotecario) y la financiación de dicha ventaja mediante el impuesto sobre los beneficios de las entidades financieras reconocidas por el Estado implicado.

Para un enfoque más detallado y matizado de este tipo de problemas, véase por ejemplo: Binon J.M., «Avantages fiscaux en assurance de personnes et droit européen. Après les arrêts Schumacker, Wielockx et Svensson, quelle place reste-t-il pour la jurisprudence Bachmann? (Ventajas fiscales en el ámbito de los seguros de personas y Derecho europeo. Tras las sentencias Schumacker, Wielockx y Svensson, ¿qué espacio queda para la jurisprudencia Bachmann?)» *Revue du Marché Unique Européen*, 199, pp. 129-144.

2.2. Nuevas iniciativas normativas

2.2.1. En el intento de abordar algunas de las dificultades enunciadas, se ha sabido que la Comisión está preparando varias iniciativas, unas de carácter legislativo, de ámbito general o específico, y otras de naturaleza «interpretativa», cuyo innegable interés merece la atención del presente Dictamen.

Entre las de ámbito general, cabe señalar la ya conocida Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo relativa a la supervisión adicional de las empresas de seguros que formen parte de un grupo de seguros, presentada por la Comisión el 20 de octubre de 1995 ⁽³⁾.

En el ámbito específico del seguro de crédito probablemente se haya examinado en el seno de la Comisión en una reunión reciente (4 de junio de 1997) una Propuesta de Directiva del Consejo relativa a la armonización de las principales disposiciones sobre el seguro de crédito a la exportación para operaciones con cobertura a medio y largo plazo ⁽⁴⁾; paralelamente, se dio a conocer un Proyecto de Comunicación de la Comisión a los Estados miembros relativa a distorsiones de competencia en materia de seguros de crédito a la exportación a corto plazo.

2.2.2. Está anunciada una Propuesta de Directiva de carácter general, pero de gran interés para el sector de los seguros, que tiene como objetivo específico la protección de los consumidores en los contratos a distancia de servicios financieros que, como es sabido, quedaron excluidos del ámbito de aplicación de la Directiva 97/7/CE de 17 de febrero de 1997. Es importante que la norma que se apruebe para regular la contratación a distancia no frustre el desarrollo del mercado único de servicios de seguro.

2.2.3. En cambio, después de haber sido esperada con gran expectación, se ha adoptado recientemente la Directiva 97/5/CE de 27 de enero de 1997, que sustituye la Recomendación 90/109/CE sobre la transparencia de las condiciones bancarias en las transacciones financieras transfronterizas, al objeto de regular aspectos importantes como las obligaciones mínimas de transparencia y

⁽¹⁾ COM(86) 768 final, modificada por el COM(89) 394 final de 6.10.1989, DO C 253; los correspondientes dictámenes del CES y del PE se hallan respectivamente en los DO C 319 de 30.11.1987 y C 96 de 17.4.1989.

⁽²⁾ COM(93) 237 final, DO C 171 de 22.6.1993.

⁽³⁾ COM(95) 406 final, DO C 341 de 19.12.1995; DO C 174 de 17.6.1996.

⁽⁴⁾ CAB II/160/97.

los derechos y obligaciones de las partes interesadas en lo que se refiere a determinados contratos celebrados a distancia⁽¹⁾. Y aun más recientemente, una Comunicación de la Comisión de 9 de julio de 1997, titulada «Impulsando la confianza de los clientes en los medios electrónicos de pago en el mercado único», incluye una nueva recomendación que completa y sustituye la de noviembre de 1988, relativa a las operaciones efectuadas por medio de instrumentos de pago electrónico, en particular la relación entre el emisor y el titular, y contiene requisitos pormenorizados en materia de transparencia, definiendo las obligaciones y las responsabilidades de las partes e incitando al establecimiento de nuevas vías de recurso⁽²⁾. La Comisión ha anunciado que observará de cerca los progresos realizados en este ámbito hasta finales de 1998 y, si considera que los resultados no son satisfactorios, podrá proponer una directiva.

2.2.4. Asimismo, se espera con la expectación propia del caso la eventual publicación de la anunciada Propuesta de Directiva relativa a los intermediarios de seguros (corredores y mediadores), elemento esencial para el buen funcionamiento del mercado interior de los seguros.

2.2.5. La Comisión ha propuesto recientemente, el 15 de octubre de 1997, una Cuarta Directiva sobre el seguro de vehículos automóviles, cuyo objetivo es instituir el derecho a una acción directa para las víctimas de un accidente de carretera ocurrido en un país extranjero contra el asegurador de la parte responsable, causante de daños físicos o materiales, como consecuencia de la utilización de un vehículo automóvil matriculado y asegurado en un Estado miembro distinto del país de residencia.

Con el fin de reducir significativamente los plazos de indemnización en relación con la víctima, esta propuesta de Directiva prevé la obligación de que el seguro del responsable presente una propuesta de indemnización en un plazo de tres meses a partir de la fecha en que la víctima haya solicitado la indemnización al representante encargado de tramitar el siniestro.

2.2.6. La Comisión ha señalado también que se encuentra en estado avanzado de preparación una Comunicación en la que se interpreta el concepto de interés general en el ámbito de los seguros, a semejanza de lo que ya se hizo con relación a la banca⁽³⁾.

El proyecto de esta Comunicación se publicó el 10 de octubre de 1997 (SEC(97) 1824 final), y constituye un importante paso en el sentido de clarificar el ámbito, el alcance y el significado de algunos conceptos fundamentales en esta materia, en particular, en lo que se refiere a la libertad de prestación de servicios y al concepto de interés general.

Habida cuenta de que la Comisión, muy acertadamente, en lugar de elaborar un documento definitivo decidió someterlo a un debate público al objeto de contar con las contribuciones de las diferentes partes interesadas, y de que el Comité deberá también pronunciarse sobre el mismo en su momento oportuno, no es preciso detenerse aquí en otras consideraciones que no sean sino destacar la importancia del documento, su necesidad y su oportunidad, y resaltar que las preocupaciones que refleja están en consonancia con las expresadas en el presente Dictamen.

2.2.7. Por último, en un Informe bien elaborado de la Comisión al Comité de Seguros se señalan las actuales preocupaciones sobre la necesidad de una armonización más adecuada de los márgenes de solvencia de las empresas de seguros⁽⁴⁾, elemento cuya importancia para una protección efectiva de los consumidores cabe destacar.

2.3. Principales dificultades y obstáculos para la realización efectiva del mercado único de los seguros

2.3.1. Son varios y de diversa naturaleza los obstáculos, de carácter general y reconocidos como tales, a la realización efectiva del mercado único en el sector de los seguros. Cabe señalar algunos de los principales:

2.3.1.1. De naturaleza legislativa, a nivel comunitario

2.3.1.1.1. El primero es, por supuesto, la inexistencia de armonización del Derecho sustantivo, es decir, de una reglamentación mínima sobre el Derecho del contrato de seguro en la Unión Europea.

2.3.1.1.2. La propia dispersión normativa, a nivel comunitario, y la forma en que las directivas se van modificando y revocando parcialmente, dificultan su comprensión y su aplicación, por lo que se impone una labor de codificación⁽⁵⁾.

En efecto, las tres generaciones de directivas se completan, se yuxtaponen y se sustituyen entre sí, creando grandes dificultades tanto para los operadores del mercado como para los consumidores. La codificación del Derecho relativo a los seguros, a través de la elaboración de un código coherente, puede contribuir a una aplicación más uniforme del Derecho comunitario.

⁽⁴⁾ COM(97) 398 final de 24.7.1997.

⁽⁵⁾ Cabe destacar, por su gran mérito, la bien elaborada Codificación del Derecho Comunitario de los Seguros llevada a cabo por el Comité Europeo de Seguros, así como la reciente edición de dos obras notables sobre el mercado único de los seguros de vida y de los seguros distintos del de vida, que se ha utilizado mucho para la elaboración del presente dictamen.

⁽¹⁾ DO L 43 de 14.2.1997.

⁽²⁾ COM(97) 353 final.

⁽³⁾ SEC(97) 1193 final de 20.6.1997.

2.3.1.1.3. La inexistencia de una armonización mínima en la distribución de seguros y de una verdadera libertad de prestación de servicios de los mediadores y corredores de seguros, mientras no exista un sistema de licencia única en lo que se refiere a la distribución, crea barreras artificiales para los intermediarios de los seguros cuando operan en el mercado intracomunitario.

2.3.1.2. De naturaleza interpretativa

2.3.1.2.1. La primera dificultad guarda relación, naturalmente, con la frontera precisa entre la libertad de establecimiento y la libertad de prestación de servicios y los conceptos de «temporalidad», «regularidad», «periodicidad», «continuidad» y «frecuencia» asociados a su definición, de acuerdo con la jurisprudencia del Tribunal de Justicia⁽¹⁾.

2.3.1.2.2. La segunda se refiere al concepto de «interés general», cuya interpretación (muy divergente) ha permitido que los Estados miembros defendieran varias excepciones a la libertad de prestación de servicios que no eran sino trabas a la competencia, que no benefician a los consumidores ni favorecen a los operadores. Es importante que el «interés general» no se confunda con el «interés nacional» definido por el Estado miembro; son conceptos diferentes, dado que el primero correspondería exclusivamente al interés real de la comunidad de ciudadanos.

2.3.1.2.3. La tercera, e igualmente importante, dificultad en la interpretación y aplicación del derecho comunitario relativo a los seguros radica en la propia identificación e interpretación de la ley aplicable a los contratos de seguro, siempre que haya más de un punto de conexión potencialmente sujeto a diferentes ordenamientos jurídicos.

Al haber renunciado aparentemente a una armonización de la ley relativa a los contratos de seguro y mantenerse excluida la aplicación del Convenio de Roma sobre la Ley aplicable a las obligaciones contractuales de 19 de junio de 1980⁽²⁾ a los contratos de seguro que cubran riesgos situados en los territorios de los Estados miembros de la Comunidad Europea (apartado 3 del artículo 1), las directivas, sin conceder a la autonomía de la voluntad de las partes el papel que les debía corresponder, optaron por enredarse en un nuevo complejo de normas de calificación y reenvío que hizo que la simple determinación de la ley aplicable (conflicto de leyes) y, por consiguiente, del tribunal competente (conflicto de

jurisdicciones), se convirtiera en un verdadero embrollo, tanto más cuanto que uno de los elementos para su definición tampoco era ajeno al «enigma del interés general»⁽³⁾.

2.3.1.3. A nivel nacional, en los diferentes Estados miembros

2.3.1.3.1. Ciertas entidades supervisoras no muestran de forma transparente los criterios que utilizan para comprobar el respeto del principio de no discriminación, ni mantienen informadas a todas las empresas que operan en su territorio acerca del régimen fiscal y de la reglamentación del sector.

2.3.1.3.2. Las legislaciones nacionales son a veces poco claras, lo que no facilita la labor de las aseguradoras de otros países a la hora de obtener los textos legales correspondientes. Es urgente la creación de una base de datos actualizada sobre las legislaciones nacionales de los países de la Unión Europea. Estas bases de datos, organizadas a nivel nacional, deberían ser objeto de una recopilación a nivel de la Unión y de una estructuración por parte de la Comisión, que tendrá que definir las obligaciones de comunicación y divulgación de la información y el modo de acceso.

2.3.1.3.3. Se han señalado también casos de incorporación tardía, incompleta o incorrecta de las directivas por parte de algunos Estados miembros, o de inobservancia de las directivas en relación con ciertos ramos de seguros como son, en particular, en algunos Estados miembros, los seguros agrarios y los fondos de pensiones.

2.3.1.3.4. La diversidad de regímenes fiscales ya señalada se deja sentir evidentemente en los niveles de tarificación practicados por determinadas empresas, y es la causa de discriminaciones entre nacionales y extranjeros que provocan distorsiones de competencia graves. Además, representan auténticas barreras «técnicas» al mercado único.

2.3.1.3.5. Por último, y sin pretender una armonización rápida del Derecho de seguros, hay aspectos como la diversidad de la duración legal máxima de los contratos de seguro en los diferentes Estados miembros que constituyen verdaderos obstáculos a la realización del mercado único.

2.3.2. Asimismo, se han detectado y señalado algunas barreras específicas de ciertos mercados o de determinados ramos de seguros, entre los que cabe destacar:

2.3.2.1. Algunos mercados no han suprimido el control previo de los contratos, tal como quedó establecido

⁽¹⁾ Véase: asunto 33/74 Van Bingsbergen de 31.12.1974, Rec. 1974, 1299; asuntos 286/82 y 26/83, Luisi y Carbone, Rec. 1983, 377; asunto C 148/91 de 3.2.1993, Rec. 1993, 1487; asunto C 55/94 Gebhard, Rec. 1995, I, 4195.

⁽²⁾ DO L 266 de 9.10.1980 (80/934/CEE).

⁽³⁾ Véase B. Dubuisson, «Transparence et sécurité dans les contrats d'assurance en Europe» (Transparencia y seguridad en los contratos de seguro en Europa), XIII Coloquio Jurídico Internacional del CEA, Dresde, octubre de 1995.

en la Tercera Directiva de Coordinación, y mantienen la obligación de comunicar a las entidades supervisoras todo lo referente a las modificaciones contractuales y a las nuevas cláusulas antes de su comercialización.

2.3.2.2. Algunas entidades supervisoras imponen, principalmente en seguros «obligatorios», la observancia de cláusulas contractuales específicas, aparentemente abusivas, o prohíben la utilización de otras que nunca han sido reconocidas judicialmente como ilegales.

2.3.2.3. Determinados Estados incumplen las disposiciones de la Tercera Directiva relativas a la exigencia de comunicación sistemática, para empresas de seguros ya constituidas, de las nuevas condiciones contractuales, o la imponen como condición para que la empresa aseguradora pueda iniciar el ejercicio de su actividad⁽¹⁾.

2.3.2.4. La diversidad de clasificación de los productos de seguros en los mercados nacionales (por ejemplo, la distinción entre «ahorro-jubilación» y seguros de vida o entre éstos y determinados fondos de inversión) o la aparición descontrolada de nuevos productos crean situaciones de falta de transparencia y dificultan el funcionamiento del principio del reconocimiento mutuo en lo que se refiere a la equivalencia de los tipos de seguro de vida y no vida y a la clasificación de los riesgos.

2.3.2.5. En algunos Estados miembros, a los mediadores y corredores de seguros que pertenecen a otro Estado miembro se les sigue exigiendo la obtención de una autorización previa para poder ejercer su actividad profesional en régimen de LPS⁽²⁾.

2.3.2.6. Por último, en el uso de la facultad perfectamente legítima que los Estados miembros tienen de exigir el nombramiento de un «representante fiscal» en el ámbito de la LPS, algunos Estados miembros han establecido un conjunto de exigencias administrativas y financieras que constituyen verdaderas trabas a la competencia y una clara discriminación en relación con las aseguradoras de otros Estados miembros.

2.3.3. Dos dificultades más merecen ser señaladas a este nivel. La primera se refiere a la exigencia de algunos Estados miembros de afiliarse a organismos profesionales nacionales para que los aseguradores puedan participar en los acuerdos de regularización rápida de los siniestros, que, de esta forma, quedan vedados a los aseguradores que operan en LPS.

La segunda se refiere al hecho de que, en ciertos países donde se han creado sistemas de mediación institucional, sólo los asegurados nacionales pueden recurrir a tales mecanismos, permaneciendo vedado el acceso a todo asegurado cuyo asegurador no sea nacional del país de que se trate, aunque resida en el mismo o el siniestro haya tenido lugar en su territorio, si su seguro se ha contratado en un país diferente.

3. La relación contractual de seguro: la póliza

3.1. Una razón fundamental por la que la posición de los consumidores merece una atención particular y una protección especial es la forma específica de la relación contractual que encierra el conjunto de derechos y obligaciones recíprocos que resultan de su celebración: la póliza de seguro⁽³⁾.

Se trata, como es sabido, del ejemplo clásico y paradigmático de «contrato de adhesión», o, según la fórmula consagrada en el derecho anglosajón, de un «standard form contract» de contenido fijado previamente y no negociable, caracterizado en la doctrina por la «superioridad económica» de una de las partes contratantes, que la sitúa en condiciones de dictar las cláusulas del contrato a la otra; la unilateralidad de las cláusulas, concebidas especialmente en interés de la parte más poderosa; y la invariabilidad del texto suscrito, que sitúa a la parte más débil ante el dilema de «tomar o dejar».

3.2. La naturaleza específica de estos contratos justificó que la Comisión, tras un largo período de gestación, hubiese logrado que se adoptara la Directiva 93/13/CE de 5 de abril de 1993⁽⁴⁾, cuyo objetivo es, precisamente, impedir la utilización de cláusulas contractuales generales que, «pese a las exigencias de la buena fe, causan en detrimento del consumidor un desequilibrio importante entre los derechos y obligaciones de las partes que se derivan del contrato»; y permitir la declaración de su nulidad.

Esta Directiva, cuya incorporación por los Estados miembros es ya general, es aplicable de pleno derecho a los contratos de seguro.

Sin embargo, la naturaleza específica de la actividad aseguradora justifica, ocasionalmente, ciertos acuerdos, permitidos por el Reglamento CEE nº 3932/92 de 21 de diciembre de 1992, en el ámbito de las condiciones tipo de seguros directos, siempre que se respeten las

⁽¹⁾ Esta práctica, en lo que a Francia se refiere, ha sido ya objeto de un «dictamen fundamentado» de la Comisión enviado recientemente al Gobierno francés.

⁽²⁾ Es el caso de España, que provocó el reciente «dictamen fundamentado» de la Comisión.

⁽³⁾ Véase en este sentido la Sentencia del Tribunal de Justicia de 4.12.1986 (asunto 205/84, Comisión/Alemania).

⁽⁴⁾ DO L 95 de 21.4.1993.

limitaciones que estipulan sus artículos 7 y 17 y el principio fundamental del equilibrio contractual.

A pesar de que, como se verá más adelante, puede apreciarse a veces una cierta uniformidad en la utilización —generalizada por las compañías aseguradoras en varios Estados miembros— de cláusulas contractuales generales, cuya utilización en algunos casos se deriva incluso de preceptos reglamentarios nacionales y que, según las normas comunitarias, podrían considerarse como abusivas, no se tienen noticias de que la Comisión haya examinado o denunciado alguna vez este hecho como una violación de las disposiciones de dicho Reglamento, ni recomendado a los Estados miembros la modificación de aquellos preceptos reglamentarios.

3.3. Por su parte, y salvo la Directiva 92/96/CEE (de seguros de vida), las directivas específicamente relativas a las actividad aseguradora a las que se ha hecho alusión en el punto anterior, sólo accidentalmente y en disposiciones dispersas hacen referencia a:

- contenidos mínimos de la información que debe transmitirse al tomador del seguro/asegurado (artículo 12-5, 31 y 43 de la Directiva 92/49/CEE y artículo 11 y 18-2 de la Directiva 92/96/CEE);
- publicidad (artículo 41 de la Directiva 92/49 y de la Directiva 92/96/CEE);
- derechos especiales fijados en la Directiva «Seguro de Protección Jurídica» (Directiva 87/344/CEE).

La Directiva 92/96/CEE (de seguros de vida) es la única que, en su artículo 31 y en su Anexo 2, establece una lista de informaciones relativas a la empresa aseguradora y al propio contenido del contrato que deben comunicarse obligatoriamente a los tomadores de seguros/asegurados, ya sea antes de la conclusión del contrato o en el acto de su celebración.

3.4. No existe a nivel comunitario ningún marco jurídico que defina reglas de transparencia mínimas en la contratación de seguros en general, principalmente en los seguros distintos del de vida, ni que tipifique en especial cláusulas contractuales generales abusivas en materia de seguros, o que defina principios generales de buena fe o de equilibrio contractual en el ámbito específico de los seguros.

3.5. En algunos Estados miembros, en cambio, el legislador se ha encargado de establecer, con carácter general, y tanto para el ramo «vida» como para los ramos «no vida», la forma y el contenido mínimo de la información precontractual y contractual que se debe transmitir a los tomadores de seguros/asegurados, así como algunas reglas en cuanto a la publicidad de los seguros y al contenido de ciertas cláusulas. Es el caso, en particular, del «Código de Seguros» francés.

En otros Estados miembros, el diálogo espontáneo y la concertación entre aseguradoras y consumidores ha

dado lugar a «códigos de conducta» libremente asumidos en aspectos tan importantes como la información conjunta que debe transmitirse a los consumidores, la transparencia de los productos, la eliminación de las cláusulas abusivas y el acceso a la justicia. Es el caso, por ejemplo, del Protocolo de Acuerdo de 1994 celebrado en Italia entre la ADICONSUM y la ANIA.

Cabe destacar aquí la experiencia inglesa por su carácter tradicional y profundamente anclado en los principios jurídicos y culturales que le son propios, y cuyos resultados, tanto a nivel de información previa al contrato y de la negociación y ejecución de los contratos de seguro como en la resolución de litigios, a través de la intervención del «Ombudsman» y de la PIA («Personal Investment Authority»), parecen satisfacer en general a todas las partes⁽¹⁾.

3.6. Son varias, sin embargo, las preocupaciones de los consumidores en el incipiente mercado único de los seguros: las disparidades en torno al contenido de los contratos, las vías de recurso judicial o extrajudicial, la calidad de la información y de la distribución de los seguros, la ausencia de un marco normativo propio para la venta transfronteriza de seguros, el alcance de la cláusula de «interés general», la incidencia de los aspectos fiscales y la imposibilidad de comparar las tarifas practicadas.

3.6.1. El modo diverso en que los Estados miembros han regulado estas materias, o, en los casos en que no lo han hecho, la propia ausencia de reglamentación (descuidando completamente un mercado en el que la competencia está lejos de ser perfecta y los agentes de una de las partes tienden a concertarse en detrimento de la otra parte) y lo azaroso de muchas situaciones acarrear una gran multiplicidad de soluciones para situaciones similares en el espacio del mercado único, con particular relevancia en las transacciones transfronterizas, facilitadas cada vez más con la llegada de la «sociedad de la información».

3.6.2. Incluso en los casos en que los procedimientos basados en los Códigos de Conducta nacionales parecen conseguir resultados significativos en los países que los adoptan, su carácter «temporal», además de su dependencia de factores culturales específicos, no permite considerar su adopción como solución generalizada.

⁽¹⁾ A pesar de que la PIA es la autoridad competente para la resolución de conflictos, es siempre el «Ombudsman» de la PIA quien decide de manera independiente en los conflictos entre consumidores y aseguradoras del ramo «vida». Existen además en el Reino Unido otros «Ombudsmen» que deciden igualmente de manera independiente en otros ramos de seguros, pero sin estar afiliados a la PIA.

3.6.3. Es ésta la razón por la que se aguardan con expectación los resultados de los trabajos en curso en la Comisión, en el marco de las conversaciones con las organizaciones profesionales y de consumidores interesadas, ante la necesidad de buscar un equilibrio apropiado entre las reglamentaciones emanadas por las autoridades, los códigos de buena conducta y la libertad contractual.

3.7. Incluso en el ámbito interno de cada Estado miembro, y a la luz de sus propios sistemas jurídicos, es posible detectar situaciones poco correctas y poco justas en las relaciones contractuales de seguro.

Algunos estudios realizados en esta materia, así como determinadas decisiones de órganos jurisdiccionales o administrativos con competencias en la misma, han revelado prácticas y condiciones contractuales consideradas poco claras o poco inteligibles, —cuando no injustas, inmorales o hasta ilícitas—, a la luz de los respectivos ordenamientos jurídicos⁽¹⁾.

Se destacan a continuación algunos de los principales aspectos resultantes de estas iniciativas, con consecuencias en la relación contractual de los seguros.

3.7.1. Publicidad e información previa al contrato

3.7.1.1. En cuanto a la publicidad genérica que se hace de los productos de los seguros, se han señalado prácticas como la «publicidad intrusa», con llamadas telefónicas insistentes a los domicilios privados de las personas incitándolas a suscribir seguros, «direct mailing» con el mismo objetivo, y, en algunos casos, ofreciendo regalos (por ejemplo, teléfonos móviles) a quien suscriba un determinado tipo de seguro, y anuncios de seguros «directos» con características de precios («los más baratos») o coberturas que, como posteriormente se comprueba, no se corresponden con la realidad.

3.7.1.2. La mayor parte de las quejas se centra, sin embargo, en la falta de una información previa al contrato que sea correcta y completa, o al menos aclaratoria, en lo que se refiere a los elementos esenciales del contrato: contenido de las coberturas, ámbito de las exclusiones, definición del siniestro, condiciones y plazos de indemnización, obligaciones del asegurado y coste real de las primas.

Esta situación se considera particularmente grave en situaciones en que son entidades de crédito, y no mediadores de seguros legalmente autorizados, las que hacen publicidad de seguros de compañías que forman parte de su mismo grupo, imponiéndolos como «obligatorios» para la realización de operaciones de financiación (por ejemplo, seguros de vida o de incendio unidos a

un préstamo hipotecario para la adquisición de una vivienda). Se ha denunciado también la práctica de «seguros ocultos», relacionados por ejemplo con la apertura de una cuenta bancaria o la posesión de una tarjeta de crédito, de cuya existencia no tiene suficiente conocimiento el asegurado, quien, como consecuencia, en la mayoría de los casos, no se beneficia de las ventajas ofrecidas, las cuales desconoce pero ha de pagar.

Asimismo, se ha destacado la necesidad de hacer una distinción clara entre los verdaderos productos de seguro y los productos financieros, de ahorro o de inversión, eventualmente vinculados a seguros, pero cuyo régimen jurídico no encaja en la reglamentación de los seguros sino en la de la actividad bancaria, y como tal deben ser considerados, independientemente de quien los comercialice.

3.7.1.3. Mención especial merece la referencia a las técnicas de comunicación «a distancia» de seguros y, en particular, la utilización de los medios modernos de comunicación social, principalmente Internet, así como la aparición de nuevas tecnologías de prospección y comercialización y técnicas de distribución sofisticadas e «inmateriales», cuyo marco jurídico es inexistente a nivel comunitario y muy deficiente en casi todos los Estados miembros.

De esta manera, se espera con gran expectación la propuesta de Directiva anunciada por la Comisión para crear un verdadero mercado único en este ámbito y proteger adecuadamente a los consumidores, garantizando a la vez el desarrollo del comercio electrónico.

3.7.2. Negociación del seguro

3.7.2.1. Las principales cuestiones planteadas en torno a la oferta, la negociación y la celebración del contrato de seguro se refieren a:

- a) naturaleza, cantidad y fiabilidad de la información previa transmitida a los consumidores, que implica la necesidad de:
 - garantizar una información simplificada e inteligible, pero con el necesario rigor técnico y jurídico, sobre las características esenciales de los contratos, poniendo término a la utilización de conceptos supuestamente «técnicos» o ambiguos;
 - permitir su comparabilidad, evitando situaciones en las que a denominaciones idénticas correspondan coberturas diferentes;
 - exigir la explicación del contenido de las cláusulas contractuales, con inversión de la carga de la prueba;
 - garantizar la indicación precisa del importe de las primas, de su composición y de los criterios utilizados para su determinación;

⁽¹⁾ Véanse, en este sentido, los informes de los importantes «encuentros para el diálogo entre aseguradoras y consumidores europeos» fomentados por el CEA y bajo los auspicios de la Comisión, celebrados los días 17.12.1996 y 16.4.1997.

- b) obligación de suministrar siempre, antes de la conclusión del contrato, todas las cláusulas de las condiciones generales y especiales, de manera legible e inteligible;
- c) necesidad de garantizar en general (y no sólo para los seguros de vida) un periodo de reflexión y de retractación («cooling off») por parte del asegurado/tomador del seguro, a partir del cual el contrato se considere definitivamente en vigor, con efectos retroactivos a la fecha de aceptación de la propuesta por parte del asegurador, con mención expresa del régimen provisional que se ha de aplicar en caso de siniestro y del eventual derecho a la prima;
- d) definición clara del papel del «cuestionario» inicial y de las consecuencias de las «declaraciones del asegurado», no sólo en lo que se refiere a las sanciones en caso de falsedad o reticencia, sino también en lo relativo a la protección y al carácter confidencial de los datos personales, en el ámbito de la Directiva correspondiente ⁽¹⁾;
- e) adecuación de los productos de seguros a las necesidades reales del asegurado, al objeto de evitar la venta de productos no deseados o que no correspondan a dichas necesidades;
- f) en el caso particular de contratos celebrados a distancia (por ejemplo, a través de Internet), la necesidad de:
- garantizar el conocimiento preciso de todas las condiciones contractuales;
 - definir el valor jurídico de la «firma electrónica», así como el régimen jurídico de estos nuevos procesos de distribución a distancia;
 - garantizar, sin perjuicio de algunos casos particulares como los contratos de cobertura inmediata, un periodo de reflexión y de retractación sin penalización alguna in obligación de justificación;
 - clarificar el régimen de la indemnización en caso de siniestro ocurrido entre la fecha de «celebración» del contrato y el momento de su confirmación por escrito;
 - proteger a los consumidores que no deseen ser contactados por medio de técnicas de comunicación a distancia;
 - definir los principios de ejecución de las prestaciones previstas en los contratos a distancia;
 - garantizar el carácter confidencial de los datos personales;
 - identificar la ley aplicable y los medios y vías de recurso.

3.7.2.2. Una cuestión extremadamente importante para el Comité es la del papel de los mediadores y otros intermediarios de seguros en su distribución y en el acompañamiento postventa de los mismos.

⁽¹⁾ Directiva 95/46/CEE, DO L 281 de 23.11.1995.

3.7.2.2.1. Se han señalado disparidades significativas entre los regímenes de los diferentes Estados miembros que hacen necesaria la creación de un marco comunitario que se podría establecer, eventualmente, a través de una directiva, atendiendo, principalmente, a la reconocida ineficacia práctica de la Recomendación 92/48 CEE de 18 de diciembre de 1991 ⁽²⁾ y al contenido ya obsoleto de la Directiva 77/92/CEE de 13 de diciembre de 1976 ⁽³⁾.

3.7.2.2.2. También se ha destacado la necesidad de garantizar que los mediadores de seguros posean una adecuada formación técnica para el desempeño de su importante misión, garantizando así la calidad de sus intervenciones. También se ha denunciado una práctica creciente y aberrante por parte de entidades de crédito y otras de tipo asociativo que, sin ninguna formación específica, se dedican a la intermediación de seguros, en algunos Estados miembros, proporcionando informaciones erróneas y no prestando ninguna asistencia postventa, en particular en caso de siniestro, y a veces con capacidad para «imponer» la celebración de contratos de seguro como condición para la realización de operaciones de carácter financiero.

3.7.3. Condiciones contractuales generales, especiales y particulares

3.7.3.1. El contrato de adhesión típico es la póliza de seguro, redactada y preparada previamente para su aceptación por parte de los asegurados, que contiene normalmente un conjunto de cláusulas de base —las condiciones generales— y una serie de opciones igualmente tipificadas —las condiciones especiales—.

En las condiciones particulares se definen los elementos concretos del contrato de seguro suscrito, con la identificación de las partes contratantes, los riesgos cubiertos y excluidos, las condiciones especiales garantizadas, las correspondientes primas y su modo de pago.

En los seguros «en masa», efectuados con particulares, la posibilidad de derogación o modificación concreta de cualquier condición general o especial se puede considerar como prácticamente inexistente, salvo en el ámbito muy restringido de las ya señaladas condiciones particulares.

3.7.3.2. Varios estudios llevados a cabo en diferentes Estados miembros y, en particular, un estudio encargado por la Comisión y coordinado por el Centro de Derecho del Consumo de la Universidad de Montpellier ⁽⁴⁾, sobre las «cláusulas abusivas presentes en determinados contratos de seguro» —de automóvil (de responsabilidad civil y «a todo riesgo») y multirisgo/vivienda— en los entonces doce Estados miembros, revelaron la existencia de numerosas cláusulas que infringen las disposiciones de la Directiva 93/13/CE.

⁽²⁾ DO L 19 de 28.1.1992.

⁽³⁾ DO L 26 de 31.1.1977.

⁽⁴⁾ Contrato AO-2600/93/009263; Informe de síntesis elaborado por Anne d'Hauteville en colaboración con Kristian Vandenhoudt (julio de 1995).

En el estudio mencionado, se identificaron veintitrés tipos de cláusulas abusivas, utilizadas por la gran mayoría de las aseguradoras en los diferentes Estados miembros, para los seguros indicados.

Dado el interés que reviste para el presente Dictamen, se señalan a continuación las razones por las que se consideraron abusivas las cláusulas citadas:

- a) de carácter formal: por ambigüedad, imprecisión o utilización de conceptos de carácter subjetivo; por remitirse a preceptos legales o normas que no constan en el contrato;
- b) por su contenido: por vaciar la garantía contractual de parte de su contenido útil; por exigir al asegurado la prueba de hechos negativos o de demostración prácticamente imposible; por autorizar al asegurador a modificar o suspender unilateralmente la garantía concedida;
- c) relativas a la ejecución del contrato: por imponer al asegurado obligaciones con plazos muy cortos o de ejecución «inmediata» sin indicación de plazo; por amenazar con la rescisión del seguro en caso de incumplimiento por parte del asegurado, sin culpa de este, de obligaciones menores o accesorias; por imponer peritajes y arbitrajes contra la voluntad del asegurado; por establecer plazos anormalmente largos para el pago, por parte de la aseguradora, de las indemnizaciones debidas; por imponer, sin dar otra opción al asegurado, un determinado abogado o ciertas vías procesales;
- d) relativas a la extinción del contrato: por conferir derechos especiales de rescisión a la aseguradora; por permitir la rescisión unilateral por parte de la aseguradora sin invocación de motivo alguno; por permitir la rescisión del seguro por parte de la aseguradora después de haberse producido un primer siniestro; por establecer plazos diferentes de preaviso para la aseguradora (muy cortos) y para el asegurado (muy largos); por permitir que la aseguradora retenga, a título de cláusula penal, una parte de la prima en el momento de la rescisión del contrato;
- e) relativas al recurso a la justicia: por imponer plazos muy cortos para el ejercicio del derecho de recurso a la justicia; por imponer obligatoriamente un arbitraje; por imponer como foro competente la sede de la aseguradora exclusivamente.

3.7.3.3. Asimismo, tanto la jurisprudencia como las autoridades competentes de la mayor parte de los Estados miembros han denunciado la existencia de varios casos de cláusulas contractuales abusivas en pólizas de seguros. La DG XXIV ha recopilado una serie de decisiones relativas a las principales categorías de

cláusulas contractuales consideradas abusivas por las autoridades judiciales, administrativas o de otro tipo, competentes en la materia en diferentes Estados miembros.

Dado el interés que reviste para el presente Dictamen, se señalan a continuación las razones por las que se consideraron abusivas las cláusulas citadas:

- a) cláusulas que utilizan términos poco claros, imprecisos o ambiguos para excluir las coberturas como, por ejemplo: actos notoriamente peligrosos o temerarios (000175); vandalismo (000085); estado de embriaguez (000129); normas de seguridad (000206); fenómeno atmosférico excepcional (000311); desgaste, defecto del vehículo o mantenimiento deficiente (000312);
- b) cláusulas que atentan contra la buena fe o revelan abusos de derecho: rechazo del pago de indemnización, por impago de la prima sin preaviso, en caso de incendio ocurrido el día siguiente al del término del plazo para el pago de la prima (000176); posibilidad de que la aseguradora exija el pago de varias primas anuales adeudadas, después de la suspensión de la garantía por impago de la prima por causa de un atraso deliberado de la aseguradora en el cobro de la misma (000193); rechazo del pago de la indemnización por haber abonado las primas a un mediador cuando en la póliza se señala que deben abonarse directamente a la aseguradora (000201); reducción automática de la suma asegurada rebajándola a la suma subsistente después del primer siniestro, para el resto del período del seguro, sin devolución de prima (000314); fijación del importe de la indemnización por acuerdo entre aseguradora y asegurado, impidiendo que este último ejerza cualquier tipo de acción contra terceros causantes del siniestro (000327); cláusulas limitativas de la responsabilidad que no hayan sido objeto de aceptación expresa por parte del asegurado y no estén en evidencia en la póliza (000031); cláusula que impone la comunicación de todo siniestro a la aseguradora en un plazo muy reducido (48 horas) bajo pena de no indemnización (000232); cláusula que permite a la aseguradora poner término unilateralmente al seguro después de un primer siniestro (000152); cláusula que permite la modificación unilateral de las condiciones de la póliza, al término de su período anual, considerando que el asegurado acepta las nuevas condiciones en caso de que no se manifieste al respecto en un plazo dado (000160); cláusula que permite la rescisión del seguro en caso de no reembolso de una franquicia por parte del asegurado (000298); cláusula que excluye la responsabilidad de la aseguradora en caso de que el número de pasajeros, transportados gratuitamente, exceda del indicado en el libro de instrucciones del vehículo (000305);

cláusula que restringe la responsabilidad de la aseguradora en caso de que el vehículo no sea conducido por el asegurado, o cuando la persona que lo conduzca no haya sido autorizada para ello o no tenga permiso de conducción (000306); cláusula que exige a la aseguradora de su responsabilidad en seguros contra robo en viviendas en caso de que el asegurado no haya cerrado con llave todas las puertas, ventanas y otras aberturas (000133);

- c) cláusulas que contienen conceptos subjetivos o cuya interpretación corre a cargo exclusivamente de la aseguradora: La compañía aseguradora se reserva el derecho de rechazar su defensa; ... cuando juzgue que las pretensiones del asegurado no son defendibles (000178); ... estar en estado de incapacidad para el trabajo, o padecer una enfermedad, invalidez, dolencia aguda o crónica o restricción de carácter patológico (000169); toda declaración falsa (aunque no sea intencionada) determina la nulidad del contrato (000170);
- d) cláusulas que no respetan el equilibrio contractual: un seguro de automóvil con un plazo de duración de diez años (000002); aumento de las primas (en seguros de salud) en función de elementos dependientes de la voluntad exclusiva de la aseguradora (000301); exclusión de la responsabilidad civil en accidentes de automóvil causados al cónyuge o a parientes del asegurado, sin prueba efectiva de fraude (000303); posibilidad de que la aseguradora imponga un peritaje, incluso sin el acuerdo del asegurado, con la obligación de que los costes del mismo sean sufragados por ambas partes (000274); posibilidad de que la aseguradora imponga la realización de un peritaje previo como condición para que el asegurado pueda recurrir a la justicia (000144); negativa al reembolso íntegro de la parte de la prima correspondiente al tiempo transcurrido sin riesgo en caso de rescisión del contrato de seguro antes de su término, y cuando la prima haya sido abonada previamente en su totalidad (000300); falta de establecimiento de plazos para que la aseguradora regularice los siniestros o pague las indemnizaciones, o establecimiento de plazos sin indicación del término «a quo», o dejando esta última consideración al criterio de la aseguradora (000304).

Las referencias entre paréntesis respetan la identificación de los casos en el fichero de la DG XXIV, al cual tuvo acceso el ponente.

3.7.4. Las primas y su pago

3.7.4.1. La prima es, en los seguros, el precio del servicio, y su fijación se lleva a cabo libremente por las partes interesadas.

No obstante, la de los seguros constituye una actividad fundada en bases matemáticas y explotada con arreglo a principios comerciales rigurosos, lo que implica que la «prima comercial» esté compuesta de la «prima pura» y de los «gastos» que la mayoran.

Con arreglo a la técnica actuarial, la parte correspondiente a la «prima pura» debe ser la contrapartida técnica del coste estadístico del riesgo asumido, y las reglas de la tarificación tienen como objetivo garantizar ese equilibrio en función, principalmente, de los capitales asegurados, de la naturaleza de los riesgos y de la duración de la garantía. En la parte de los «gastos» están, además de los impuestos fiscales, la parte proporcional de los costes de gestión y de adquisición (gastos generales, financieros, de cobro y comisiones).

3.7.4.2. Una primera observación que es preciso destacar es la enorme disparidad en las primas de los seguros, para coberturas similares, en los diferentes países de la Unión Europea⁽¹⁾.

Por otra parte, sucede, como ya se ha señalado, que, en algunos Estados miembros, las aseguradoras no proporcionan a los asegurados, durante la negociación de los seguros, una información precisa sobre el importe exacto de las primas que tendrá que abonar, y su relación con los riesgos cubiertos, al objeto de poder hacer comparaciones.

3.7.4.3. Sucede también que algunas aseguradoras no informan debidamente a los asegurados sobre la posibilidad de actualizar los importes de los bienes asegurados, ni proceden de manera espontánea a dicha actualización cuando su evolución pueda serle desfavorable, aplicándose la «regla proporcional» en caso de siniestro, para reducir la indemnización correspondiente, sin devolver la parte proporcional de las primas cobradas entre tanto relativas a un capital superior al realmente garantizado.

3.7.4.4. También se ha podido averiguar que en muchas situaciones de reducción o de rescisión de los contratos de seguro antes del término normal del mismo, algunas compañías aseguradoras no devuelven la totalidad de las primas puras correspondientes a la parte de riesgo que haya dejado de ser cubierta.

3.7.4.5. Asimismo, se ha señalado que algunas aseguradoras, si bien aceptan el fraccionamiento del pago de las primas, cobran a tal efecto unos tipos de interés superiores a los practicados en el mercado para los créditos al consumo corrientes.

3.7.4.6. Por último, se ha observado que existen regímenes muy diferentes en caso de impago ocasional de las primas, en particular en las renovaciones de los contratos de seguro, e independientemente de que las legislaciones nacionales regulen o no sus consecuencias, principalmente en lo que se refiere a:

- sus efectos inmediatos: cese o suspensión de la cobertura y por qué plazo;
- los plazos adicionales para el pago correspondiente, en caso de que los haya;

⁽¹⁾ Un reciente estudio realizado por BEUC/Test Achats para el sector del automóvil, ha revelado que, para coberturas similares, existen diferencias de primas en proporción de 1 a 4; la mayoración de las primas como consecuencia de un accidente (bonusmalus) también presenta diferencias entre los Estados miembros de hasta un 67 %, y, en algunos casos, llega al 100 %.

- las consecuencias de un siniestro acaecido entre tanto;
- la posibilidad de exigir las primas adeudadas a pesar de que el seguro haya estado suspendido durante un período indefinido (varios años).

3.7.5. Control de los siniestros e indemnizaciones

3.7.5.1. Las pólizas de seguro omiten en la mayoría de los casos la indicación de plazos precisos para la regularización de los siniestros, señalando para la misma expresiones vagas y ambiguas como «a la mayor brevedad», o «el esfuerzo máximo».

Como consecuencia de esta omisión, se han detectado casos de regularización de siniestros en períodos superiores a 120 días e indemnizaciones que, tras la regulación del siniestro, tardan aproximadamente un año en ser abonadas realmente. Simplemente para el reconocimiento de la responsabilidad, algunas compañías de seguros llegan a tardar más de dos meses.

3.7.5.2. En algunos Estados miembros en los que es de sobra conocida la lentitud de la vía judicial (entre dos y cuatro años para obtener una sentencia declarativa en primera instancia) es corriente que las aseguradoras rechacen sistemáticamente el acuerdo extrajudicial u ofrezcan deliberadamente menos de lo que deben pagar, por la ganancia que obtienen al pagar más tarde, a pesar de los gastos inherentes al eventual proceso, y juegan con el hecho de que una gran parte de las víctimas de siniestros ni siquiera recurren a la justicia (por razones culturales y por falta de posibilidades económicas), sobre todo si el tribunal competente se halla en un país diferente del de la nacionalidad o residencia de la víctima, o si la ley aplicable no es su ley personal, o por consideraciones que tienen que ver con la lentitud de la justicia o su carácter aleatorio.

3.7.5.3. Las vías no judiciales son, por su parte, muy diferentes en los Estados miembros y su conocimiento por parte de los ciudadanos de otros países es en muchos casos deficiente, creando dificultades adicionales en caso de conflictos transfronterizos.

Por otra parte, se ha señalado que algunos sistemas instituidos no funcionan con imparcialidad, ni dan idénticas garantías de defensa a los consumidores y a las aseguradoras, discriminando también por razones de nacionalidad, principalmente en los casos en que las reclamaciones son examinadas por organismos profesionales o por órganos internos de las propias compañías aseguradoras.

Una excepción a esta situación la constituyen, al parecer, las mediaciones dirigidas por órganos de arbitraje independientes o a través de «defensores del cliente» especializados igualmente independientes (caso del «ombudsman» inglés).

3.7.5.4. La disparidad de los criterios de evaluación de los daños, principalmente de naturaleza física o moral, y las diferencias en las indemnizaciones concedidas para el mismo tipo de daños, derivadas principalmente de la aplicación de la ley del lugar del accidente, deben

ser destacadas por el agravio comparativo resultante, habiéndose señalado que la transformación de la «lex loci delicti» en «lex damni» o ley del país del siniestrado, ya sugerida por la Comisión, no ha recibido la acogida favorable que se merecía.

3.8. Todos los hechos señalados, y a los que se ha hecho alusión, son elementos que el CES considera merecen una reflexión atenta, por parte tanto de la Comisión como de los Estados miembros y, en particular, de las autoridades de supervisión de los seguros, así como de las organizaciones de los profesionales de los seguros y de los representantes de intereses de los consumidores, a nivel nacional y de la UE, en un intento de contribuir a la deseada realización del mercado único de los seguros, de acuerdo con las legítimas expectativas de sus destinatarios.

No obstante, el CES es consciente de que con relación a muchos de estos aspectos, así como a otros relacionados con ellos directa o indirectamente y que son objeto de estudios y dictámenes en otras instituciones, no será posible, a corto plazo, prever cambios significativos.

Por esta razón, en las conclusiones que se formulan a continuación se ha pretendido enunciar tan sólo aquellas medidas cuya urgencia las convierte en prioritarias en el ámbito definido para el presente Dictamen y sin perjuicio de su posterior desarrollo en nuevas ocasiones o por parte de otras instancias.

4. Conclusiones y recomendaciones

4.1. Manifestar el respaldo a las iniciativas en curso en la Comisión en lo que se refiere a:

4.1.1. institución de un derecho de acción directa para las víctimas de accidentes en el extranjero contra el asegurador de la parte responsable (propuesta de Cuarta Directiva sobre el seguro de vehículos automóviles);

4.1.2. reglamentación comunitaria de la actividad de intermediación de seguros en el sentido de su liberalización y de la libertad de prestación de servicios en cualquier Estado miembro;

4.1.3. reglamentación de las exigencias fundamentales en materia de ofrecimiento, negociación y celebración de contratos de servicios financieros, incluidos los de seguros a distancia y en particular a través de Internet, en la que se contemplen principalmente aspectos como:

4.1.3.1. la información mínima que ha de transmitirse a los consumidores;

4.1.3.2. los principios relativos a la ejecución de las prestaciones previstas en el contrato;

4.1.3.3. el derecho de rescisión o de arrepentimiento;

4.1.3.4. mecanismos extrajudiciales de resolución de conflictos;

4.1.3.5. prohibición de prestación de servicios no solicitados que podrían conducir a aumentos en la prima;

4.1.3.6. límites a la utilización de determinadas técnicas de comunicación a distancia.

4.1.4. Control adicional de las aseguradoras que formen parte de un grupo de compañías de seguros⁽¹⁾;

4.1.5. definición precisa de la noción y contenido del concepto de «interés general» en el ámbito de los seguros;

4.1.6. reflexión en profundidad sobre las cuestiones relacionadas con las pensiones complementarias de jubilación⁽²⁾;

4.1.7. creación de un grupo de trabajo para el estudio de las mejoras que se deben introducir en la legislación existente sobre márgenes de solvencia de las compañías de seguros⁽³⁾.

4.2. Instar a la Comisión a que emprenda estudios y trabajos relativos a:

4.2.1. la definición, a nivel comunitario, de normas específicas para la publicidad transfronteriza sobre seguros, principalmente a través de Internet, con las exigencias mínimas consideradas de interés general a escala comunitaria;

4.2.2. la posibilidad de armonización de los regímenes fiscales que afectan a los seguros, tanto en lo que se refiere al régimen fiscal al que están sometidas las aseguradoras como a los beneficios fiscales de los asegurados y tomadores de seguros;

4.2.3. la aplicabilidad del Convenio de Roma a los seguros;

4.2.4. la preparación de una iniciativa legislativa especial para la resolución extrajudicial de los conflictos transfronterizos en el ámbito de los seguros;

4.2.5. la creación de un observatorio comunitario de reclamaciones sobre seguros;

4.2.6. la recopilación de la legislación dispersa sobre seguros en un texto único, inteligible y de fácil consulta y divulgación.

4.3. Llamar la atención de la Comisión y de los Estados miembros de manera especial sobre:

4.3.1. la necesidad de mejorar la información previa a los contratos de seguros, lo que implica una mayor formación de los trabajadores de las aseguradoras, así

como de los mediadores y otros intermediarios, y la puesta a disposición de medios de información suficientes y correctos;

4.3.2. la conveniencia de crear sistemas de resolución de conflictos mediante arbitraje o la institución de «defensores del cliente» («ombudsmen») independientes de las aseguradoras;

4.3.3. la oportunidad de la instauración de un sistema rápido de indemnización provisional para casos de responsabilidad civil, que intervenga antes de la negociación para el reparto de responsabilidades entre aseguradoras, y también en caso de recurso a tribunales;

4.3.4. la necesidad de proseguir los estudios y reflexiones para instaurar, de forma armonizada, fondos de garantía llamados a intervenir en la indemnización de víctimas de determinados riesgos, a falta de un seguro adecuado;

4.3.5. la necesidad de una clara prohibición de los seguros «forzados» o de los seguros «ligados»;

4.3.6. la oportunidad de revisar la propuesta de Directiva de la Comisión de 1979⁽⁴⁾, relativa a la armonización mínima en el ámbito de los seguros, a la luz del principio de subsidiariedad, y teniendo en cuenta los progresos realizados desde entonces con las directivas de la tercera generación y las recientes modificaciones del Tratado aprobadas en Amsterdam, en particular, en lo que se refiere a la nueva redacción del artículo 129 A del Tratado de Maastricht;

4.3.7. la necesidad de analizar la eficacia de los mecanismos previstos en los Reglamentos CEE n° 1534/91 de 31 de mayo de 1991 y 3932/92 de 21 de diciembre de 1992 para un control efectivo del carácter abusivo de algunas cláusulas contractuales generales incluidas en las pólizas de seguros;

4.3.8. la oportunidad de reforzar las competencias del Comité de Seguros de manera que pueda desempeñar un papel efectivo en la armonización de las prácticas de coordinación de los diferentes agentes reguladores nacionales en materia de seguros;

4.3.9. la necesidad de crear, a nivel nacional, pero con coordinación a nivel comunitario, bases de datos sobre leyes y normativas relativas a los seguros existentes en cada país y de definir las reglas de difusión de la información y de acceso a la misma.

4.4. Incitar a las organizaciones profesionales de seguros, así como a las organizaciones representativas de los intereses de los consumidores, a que, por la vía del diálogo y de la concertación, procuren llegar a una regulación de las prácticas inherentes a su actividad con arreglo a códigos de buena conducta y traten de hallar

⁽¹⁾ COM(95) 406 final de 4.10.1995, DO C 341 de 19.12.1995.

⁽²⁾ Libro Verde «Los sistemas complementarios de pensiones en el mercado único», (97) 283 final; DO C 19 de 21.1.1998, p. 45.

⁽³⁾ COM(97) 398 final de 24.7.1997.

⁽⁴⁾ DO C 190 de 28.7.1979.

las mejores soluciones para la resolución extrajudicial de los litigios.

4.5. Instar a la Comisión a que realice el máximo esfuerzo posible para la definición, a nivel comunitario, de exigencias mínimas comunes aplicables a los contratos de seguro (propuesta de directiva), incluyendo:

4.5.1. la información mínima previa al contrato, según el modelo, por ejemplo, del Código de Seguros francés (arts. 112 y 132);

4.5.2. una lista de palabras clave y su significado;

4.5.3. una lista de cláusulas abusivas típicas de los seguros;

4.5.4. las menciones mínimas que deben figurar obligatoriamente en todo contrato de seguro;

4.5.5. el conjunto de las obligaciones contractuales comunes a todo contrato de seguro;

4.5.6. los principios básicos y las reglas fundamentales de todo contrato de seguro;

4.5.7. un sistema de indemnización provisional para los seguros de responsabilidad civil;

4.5.8. la obligatoriedad de la correspondencia entre las primas y el valor del riesgo, en particular a través de la desvalorización automática de los bienes asegurados en razón de su antigüedad y la correspondiente disminución de las primas;

4.5.9. el establecimiento de plazos mínimos armonizados para el ejercicio del derecho de «arrepentimiento»;

4.5.10. la obligación de que las pólizas sean legibles e inteligibles y de que las condiciones generales y especiales correspondientes se den a conocer en la fase previa al contrato y antes de suscribir el seguro.

4.6. Instar a la Comisión a que prosiga sus esfuerzos en el sentido de la elaboración de un inventario sistemático y de un registro público, a nivel comunitario, de cláusulas contractuales generales abusivas en el ámbito de los seguros, sobre la base de:

4.6.1. estudios y evaluaciones sistemáticos realizados por los servicios de la Comisión;

4.6.2. recopilación y tratamiento de decisiones de entidades competentes, en los Estados miembros;

4.6.3. difusión de resultados;

4.6.4. acceso a estos elementos a través de Internet;

4.6.5. caracterización eventual de tipos de cláusulas contractuales abusivas y su prohibición por vía legislativa, dotando para ello al servicio competente de la Comisión de los medios humanos y materiales indispensables.

4.7. Instar a los Estados miembros a que creen o establezcan planes rápidos, expeditivos y eficaces de denuncia y de modificación, judicial, extrajudicial o administrativa, de cláusulas contractuales abusivas en pólizas de seguros, principalmente a través de acciones colectivas, de eficacia general, y sugerir que la Comisión promueva programas de apoyo a las iniciativas en este ámbito.

Bruselas, el 29 de enero de 1998.

*El Presidente
del Comité Económico y Social*

Tom JENKINS

Dictamen del Comité Económico y Social sobre la «Comunicación de la Comisión: Hacia una política urbana para la Unión Europea»

(98/C 95/19)

El 13 de mayo 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 20 de enero de 1998 (ponente: Sr. Vinay, coponente: Sr. Muller).

En su 351º Pleno (sesión del 28 de enero de 1998), el Comité Económico y Social ha aprobado por unanimidad el presente Dictamen.

1. Introducción

1.1. Europa es el continente más urbanizado del mundo y esta característica es una constante histórica que se remonta, al menos, a tres milenios. Por tanto, la ciudad, como estructura, está sólidamente enraizada en la cultura, la sociedad y la economía de las poblaciones europeas. Más allá de los aspectos problemáticos que en algunos periodos, y en el presente en particular, han condicionado la vida de las ciudades, éstas siguen siendo el lugar fundamental donde se determina el desarrollo económico y cultural. Por consiguiente, resulta de suma importancia el interés manifestado en toda una serie de iniciativas de las instituciones de la Unión Europea por todos los aspectos de la realidad y del futuro de los núcleos urbanos.

La Comunicación sobre política urbana de la Comisión es el último ejemplo, particularmente válido, de la mayor atención prestada por las instituciones europeas a este tema de gran importancia económica y social.

El documento está dividido en cuatro partes principales:

1.2. El primer capítulo describe los «retos que se plantean a las ciudades europeas». Los resultados económicos de las ciudades contribuyen al PIB regional y nacional en una medida incluso proporcionalmente superior a su población; sin embargo, este aumento de riqueza no tiene una repercusión análoga en los índices de empleo.

1.2.1. También desde el punto de vista del medio ambiente, la calidad de vida urbana ha empeorado sensiblemente, lo que plantea la exigencia de modificar la política de ordenación del territorio urbano de acuerdo con un planteamiento de desarrollo socioeconómico sostenible.

1.2.2. Desde un punto de vista sociopolítico hay que destacar el debilitamiento del «sentido de identidad» colectiva de los ciudadanos, con el consiguiente retroceso de la participación en el proceso democrático local. La gestión de las ciudades se complica asimismo por la fragmentación y dispersión de los poderes de decisión en múltiples niveles: además, obviamente, del nivel local, estos poderes están repartidos entre los niveles regional, nacional y europeo.

1.3. La segunda parte de la Comunicación está dedicada al análisis de las acciones en materia de desarrollo urbano acometidas en el ámbito de las

distintas políticas de la UE: las políticas que fomentan la competitividad económica y el empleo, las políticas en favor de la cohesión económica y social, las políticas que contribuyen a la inserción de las ciudades en las redes transeuropeas, y las políticas que favorecen un desarrollo sostenible y una mayor calidad de vida en las ciudades.

1.3.1. Las ciudades reciben ya gran parte de las inversiones europeas y externas, por lo que deben dotarse con los medios necesarios para ser «capaces de ofrecer unos servicios de alta calidad y (disponer) de una buena dotación infraestructural» (punto 2.1.) La capacidad innovadora de las ciudades es, en general, la clave del éxito económico de una región.

1.3.2. En los últimos años se ha prestado mucha atención a los problemas socioeconómicos de las zonas urbanas. La experiencia positiva de los proyectos piloto urbanos (artículo 10 del Reglamento FEDER) decidió a la Comisión a lanzar en 1994 la iniciativa URBAN, financiada con los Fondos estructurales, que tiene por objeto establecer en los distritos urbanos deprimidos unos marcos de colaboración vecinal que permitan aplicar a los problemas de desarrollo soluciones conjuntas. Recientemente se ha creado el programa INTEGRA como parte de la iniciativa comunitaria del FSE para el empleo.

1.3.3. Las redes transeuropeas y las comunicaciones metropolitanas y urbanas están estrechamente relacionadas y son fundamentales para atenuar los desequilibrios característicos del sistema urbano y de las distintas zonas urbanas.

1.3.4. Estas distintas orientaciones deberán atender a un planteamiento de desarrollo sostenible, reconocido como aspecto determinante de la calidad de vida de las generaciones actuales y futuras. El documento de la Comisión cita importantes iniciativas de los pasados años, tales como el Libro Verde de 1990 sobre el medio ambiente urbano y el proyecto «ciudades sostenibles» iniciado en 1993. La política de medio ambiente, que ha estado relacionada asimismo con la utilización de los Fondos estructurales, y la política de IDT tienen como finalidad específica la realización del desarrollo sostenible.

1.4. La tercera parte del documento trata de las «orientaciones para el futuro». Se destaca, en particular,

que «el punto de partida para el desarrollo urbano del futuro debe ser el reconocimiento del papel de la ciudad como motor del progreso económico regional, nacional y europeo» (punto 3).

1.4.1. La Comisión opina que, de ahora en adelante, «a nivel de la UE, las medidas que se emprendan deberán evaluarse teniendo en cuenta la necesidad de un desarrollo coherente y sostenible de las ciudades», subrayando así la necesidad de una perspectiva urbana en las políticas de la UE.

1.4.2. Debido al papel fundamental de los Fondos estructurales, se sugiere que las autoridades locales participen en la preparación y aplicación de los programas de desarrollo regional.

1.5. Por último, en la Comunicación se concede mucha importancia a la transferencia y a la difusión de las buenas prácticas, y se anuncia la organización de una «auditoría urbana» para valorar los puntos fuertes y débiles de las ciudades europeas.

1.6. En la cuarta parte, la Comisión propone finalmente una serie de debates e intercambios de puntos de vista sobre la cuestión urbana, en los que participarán el Consejo, el Parlamento Europeo, el Comité Económico y Social, el Comité de las Regiones, las autoridades locales y demás actores interesados, y cuyo colofón será un Foro que la Comisión convocará en 1998

2. Observaciones generales

2.1. El Comité ya se ha pronunciado en distintas ocasiones sobre la necesidad de prestar mayor atención a las repercusiones de las políticas comunitarias en el ámbito urbano, y de considerar el desarrollo socioeconómico de las ciudades como una de las líneas directrices de la utilización de los fondos comunitarios.

2.1.1. En su dictamen sobre el documento «Europa 2000+», el Comité manifestó su convencimiento de que «la Unión Europea debe prestar una atención muy especial a los problemas y a las tendencias que se manifiestan en los espacios urbanos»⁽¹⁾, y reconocía que «sigue faltando una estrategia europea de equilibrio del tejido urbano» que debería constituir una de las prioridades del debate europeo sobre la cuestión urbana.

2.1.1.1. Desde este punto de vista, el Comité consideraba que «en el EDEC (Esquema de Desarrollo del Espacio Comunitario) deberían figurar indicaciones que permitiesen determinar eventuales medidas de interés comunitario examinadas a descentralizar el crecimiento de zonas demasiado polarizadas, la diversificación económica de las ciudades en función de las necesidades

regionales, el aprovechamiento de los polos urbanos de desarrollo en las zonas desfavorecidas, el estímulo y desarrollo de las redes urbanas policéntricas, el control de la dispersión urbana y la promoción de una nueva relación entre la ciudad y el campo»⁽²⁾.

2.1.1.2. Estas indicaciones del Comité constituían indudablemente un programa complejo e importante, que debía concretarse mediante la definición de una política urbana de la UE.

2.1.2. El Comité decidió igualmente elaborar un Dictamen de iniciativa sobre el «Papel de la Unión Europea en cuestiones urbanas» en el que subrayaba la «dimensión europea» de las políticas de desarrollo urbano, porque «integran principios, factores y condiciones de importancia estratégica para las perspectivas de desarrollo de toda la Unión, respecto a la calidad de vida de los ciudadanos europeos»⁽³⁾.

2.1.2.1. En este documento se presentan diversas medidas operativas, entre ellas el reforzamiento del compromiso de la Unión a favor de los proyectos piloto urbanos (acciones innovadoras conforme al artículo 10 del FEDER), la orientación de los Fondos estructurales según una línea de acción centrada principalmente en el desarrollo urbano, el análisis del impacto territorial y urbano de todos los programas de intervención relativos a las ciudades, el fomento de formas avanzadas de cooperación urbana, y la creación de un foro en el que participen UE, Estados miembros, regiones, administraciones locales, interlocutores sociales y demás actores con vistas a la definición de las estrategias de intervención de la UE en el sector urbano.

2.1.2.2. A fin de que la UE pueda dedicar mayor interés a la política urbana, es indispensable «brindar a la Comisión una mayor capacidad de orientación (...) Es deseable, en particular, que la Comisión elabore líneas directrices relativas al sistema urbano europeo»⁽⁴⁾.

2.1.2.3. La idea básica de este planteamiento del Comité es una visión del espacio urbano «como factor clave de la coherencia entre las políticas de desarrollo y excelencia económica y las políticas de equidad social»⁽⁵⁾.

2.1.2.4. Como conclusión, el Comité considera que «la reflexión sobre el papel de la UE en el ámbito urbano ha puesto de manifiesto una problemática de tal importancia para el desarrollo de la Unión y para la calidad de vida de sus ciudadanos que no puede ser contenida en un dictamen, sino que requiere una atención constante y una reflexión concreta».

⁽²⁾ DO C 301 de 13.11.1995, punto 2.2.6.4.

⁽³⁾ Dictamen sobre el «Papel de la Unión Europea en cuestiones urbanas», DO C 30 de 30.1.1997.

⁽⁴⁾ DO C 30 de 30.1.1997, punto 5.3.ii.

⁽⁵⁾ DO C 30 de 30.1.1997, punto 6.3.5.

⁽¹⁾ Dictamen sobre «Europa 2000+ — Cooperación para la ordenación del territorio europeo» (Dictamen adicional), DO C 301 de 13.11.1995, punto 2.2.6.

2.2. La Comunicación elaborada por la Comisión se inscribe en una perspectiva a largo plazo y representa un salto cualitativo en el enfoque de la cuestión urbana, considerada como uno de los ejes clave de la concepción y aplicación futura de las políticas comunitarias.

2.2.1. En este sentido conviene también considerar con interés las conclusiones de la Presidencia holandesa formuladas en la reunión extraordinaria de Ministros de Política Regional y Ordenación del Territorio celebrada en Noordwijk en junio de 1997, donde se afirma que las ciudades son el núcleo del modelo de sociedad europeo como lugar de solidaridad e integración social y los motores del crecimiento económico, la competitividad y el empleo, y deben ser lugares de creación de puestos de trabajo e impulso del crecimiento económico para conseguir una economía y un mercado de trabajo más amplios. Asimismo, se señala que las ciudades deberán contribuir al desarrollo equilibrado del sistema urbano europeo, reduciendo así las desigualdades en cuanto a oportunidades de las distintas localidades de la Unión.

2.2.2. La valorización de la política urbana es muy oportuna en este momento, también en un plano político general, ya que permite a los ciudadanos percibir el carácter concreto de las decisiones europeas y sus repercusiones positivas en la calidad de vida de las personas y de las familias. Ello reviste una importancia primordial en esta fase histórica de la construcción de la Unión Europea, fase delicada que requiere quizá más empeño que nunca. La Comunicación, por tanto, tiene principalmente el mérito de incluir los problemas urbanos en las prioridades del «calendario comunitario».

2.2.3. Hay que felicitar de que al principio del documento se ponga de manifiesto la estrecha correlación entre las ciudades y el desarrollo socioeconómico y cultural de la sociedad europea. Este postulado, en el que se apoya toda la Comunicación, constituye un enfoque concreto de los problemas examinados.

2.2.4. Así, por ejemplo, en los tres primeros puntos de la Comunicación se hace hincapié en los desequilibrios provocados por las transformaciones económicas y tecnológicas, que han abierto a la vez amplias perspectivas pero también importantes bolsas de desempleo y marginación. Esta observación confiere a este documento una connotación social que se extiende a toda la Comunicación.

2.2.5. Asimismo, cabe apreciar el modo en que se ha percibido y descrito en el punto 1.5 el debilitamiento del sentido de identidad y pertenencia, que se pone de manifiesto en el «bajo nivel de participación en el proceso democrático local».

2.2.6. La descripción concreta en la segunda parte del documento de las acciones en materia de desarrollo urbano que se realizan actualmente a nivel de la Unión Europea ilustra eficazmente el contexto de las políticas comunitarias que influyen en distinta medida y manera

en los problemas urbanos. Cabe señalar en particular la atención que se presta en el punto 2.4 al fomento del desarrollo sostenible como «factor determinante de la calidad de vida de las generaciones actuales y futuras». Este enfoque se relaciona positivamente con el objetivo de cohesión social en las ciudades.

2.2.7. En anteriores valoraciones, el Comité ha insistido en la necesidad de un enfoque integrado y adaptado a objetivos concretos, y ha manifestado el deseo de que se definieran y ejecutaran «proyectos de desarrollo urbano para crear las condiciones de factibilidad y las condiciones económicas, administrativas y técnicas a fin de mejorar la cohesión social»⁽¹⁾.

2.2.8. La segunda Conferencia europea sobre ciudades sostenibles, celebrada en Lisboa en octubre de 1996, ha permitido evaluar el impacto de la «Carta de Aalborg», suscrita en mayo de 1994, por la cual más de 300 ciudades europeas se comprometieron a aplicar medidas concertadas en favor del desarrollo sostenible. La orientación de la Comisión confirma pues la elección, hecha en 1993 sobre el proyecto «ciudades sostenibles», cuya finalidad era la reflexión sobre el carácter sostenible de los asentamientos urbanos europeos, el fomento de los intercambios de experiencias y la divulgación de las mejores prácticas en materia de desarrollo local sostenible. Igualmente, cabe recordar a este respecto la importante conferencia de la ONU sobre asentamientos urbanos (Habitat II).

2.2.9. Las propuestas de la Comisión quedan eficazmente resumidas cuando se afirma que «a nivel de la UE, las medidas que se emprendan deberán evaluarse teniendo en cuenta la necesidad de un desarrollo coherente y sostenible de las ciudades». Esta afirmación recoge el sentido fundamental de esta Comunicación, que, si se aplica debidamente, puede conferir a las decisiones políticas comunitarias un carácter concreto e inmediatamente perceptible, que puede reforzar a la propia Unión en cuanto a su aceptación y a la participación de los ciudadanos europeos.

2.2.10. El Comité juzga positivamente que las orientaciones para el futuro partan del «reconocimiento del papel de la ciudad como motor del progreso económico regional, nacional y europeo».

2.2.11. La Comunicación de la Comisión propone una reflexión sobre cuatro aspectos fundamentales para el futuro de las ciudades europeas:

- la necesidad de una perspectiva urbana en las políticas de la UE;
- los servicios públicos y el desarrollo urbano;
- el papel de los Fondos estructurales;

⁽¹⁾ DO C 30 de 30.1.1997, punto 4.6.2.

— el enriquecimiento de conocimientos y el fomento del intercambio de experiencias entre ciudades.

3. La Europa de las ciudades: políticas de la Unión y desarrollo urbano

3.1. El interés comunitario por estos asuntos es reciente. De la primera Conferencia extraordinaria de Ministros de Ordenación del Territorio, celebrada en Nantes en 1989, a la de junio de 1997, celebrada en Noordwijk, el camino recorrido ha sido considerable, como importante ha sido el avance en estos temas desde los primeros estudios sobre el territorio de «Europa 2000» a la presentación del primer proyecto oficial de Esquema de Desarrollo del Espacio Comunitario (EDEC) y a la Comunicación que se examina.

3.2. Los diferentes documentos publicados por la Comisión y los estudios realizados sobre temas como la ordenación del territorio, el desarrollo regional, la cohesión económica y social, el desarrollo sostenible en el ámbito urbano, la investigación y desarrollo, la conservación del patrimonio, los transportes, la comunicación y la sociedad de la información, el empleo y la formación profesional, el papel de las PYME, la lucha contra la delincuencia, la exclusión social, etc., no sólo incitan a intervenir de manera apropiada, sino también demuestran que ha llegado el momento de proponer sin dilación un proyecto de política urbana coordinada (tanto desde un punto de vista horizontal, en lo que se refiere a modalidades y medios, como vertical, en términos de competencia, responsabilidades y subsidiariedad).

3.3. Precisamente por este enfoque el Comité valora positivamente la Comunicación de la Comisión, que indudablemente viene a colmar un vacío y constituye un primer documento dirigido a la creación efectiva de una política coherente de la UE en el ámbito urbano.

3.4. La organización y desarrollo de un debate verdaderamente eficaz se verían facilitados si se pudieran definir previamente, para el sistema urbano europeo en general y para las ciudades de determinadas regiones en particular, algunas prioridades válidas, con vistas al Foro Urbano que la Comisión tiene intención de convocar en 1998.

3.5. Una escala de prioridades permitiría orientar las opciones y determinar mejor los objetivos que deben perseguirse. Asimismo, en lo relativo a los recursos financieros, la determinación de las cuestiones urgentes permitiría una programación más eficaz y la verificación a posteriori de los resultados obtenidos.

3.6. El trabajo de la Comisión de estos últimos años es encomiable, pero tiene que intensificarse aún más, también a nivel de los Estados miembros.

3.7. En efecto, no cabe duda de que los problemas urbanos deben ser abordados en el marco de la subsidiariedad. El papel de la Unión debe reforzarse y desarrollarse mediante financiaciones apropiadas, pero la res-

ponsabilidad primera sigue siendo de los Estados miembros y de las autoridades locales.

3.7.1. En la Comunicación se recuerda, con razón, que «es a los Estados miembros a quienes corresponde la responsabilidad principal en el desarrollo de la política urbana del próximo siglo», y se añade a continuación que «será esencial lograr una mayor coordinación de las políticas y hacer que todos los niveles interesados (...) participen en un marco de interrelaciones y de responsabilidad compartida.»

3.8. La UE deberá desempeñar ante todo un papel de estímulo y fomento, estableciendo las principales orientaciones que deberán seguir los Estados miembros.

3.9. Con este fin, la Comisión deberá dotarse con medios aún mayores para hacer frente a las nuevas exigencias y responsabilidades que le confiere este papel de orientación. Por consiguiente, el Comité acoge favorablemente la decisión de la Comisión de analizar «las formas de adaptar su organización interna de modo que contribuya constructivamente al desarrollo urbano», a la luz de los resultados del debate que se abre ahora con la Comunicación.

3.10. La evaluación de las repercusiones en el plano urbano deberá constituir una especie de hilo conductor en la coordinación de las políticas comunitarias relativas al desarrollo económico y el empleo, las políticas de infraestructuras, el sector de la energía y de las redes, el medio ambiente y la lucha contra la exclusión y la delincuencia. De este modo, los efectos de estas políticas responderán mejor a sus objetivos y se obtendrán resultados más acordes con las demandas reales de los ciudadanos.

3.11. Hasta ahora esta coordinación sólo ha sido ocasional y no estratégica. Sin embargo, el nuevo enfoque deberá desarrollarse desde abajo, condición absolutamente indispensable para una política que afecta a la vida cotidiana de los ciudadanos y a los niveles de gobierno local, con una visión y un planteamiento estratégico europeo. A este respecto, convendría recordar que el principio de subsidiariedad debería regir igualmente las relaciones entre administraciones nacionales y administraciones municipales.

3.12. Dentro de este marco, las distintas políticas comunitarias (redes, medio ambiente, empleo, lucha contra la exclusión, etc.) requerirán, como afirma justamente la Comisión, «el establecimiento, con calendarios precisos, de unos objetivos claros para la mejora del medio ambiente urbano», y deberán ajustarse «desde el punto de vista de la sostenibilidad», ya que cada una de ellas influye directamente en el desarrollo y calidad de vida de los centros urbanos.

3.12.1. Estos objetivos y plazos pueden constituir un verdadero «calendario urbano europeo», en cuyo marco se definan y describan con claridad la estrategia global, las intervenciones prioritarias, los recursos que deberán utilizarse, los resultados esperados y los parámetros de control.

3.12.2. A este respecto, el CES considera útil valorizar, reutilizar, reorganizar y desarrollar instrumentos como:

- el observatorio de la ordenación del territorio;
- los trabajos europeos de ordenación del territorio de importantes regiones interiores y fronterizas, urbanas y rurales, de los Estados miembros;
- las prácticas apropiadas que podrían adoptarse en el intercambio de experiencias y en la evaluación de resultados.

3.13. Además, el Comité considera oportuno que el Quinto Programa Marco plurianual de investigación y desarrollo tecnológico (1998-2002) incluya entre sus objetivos fundamentales la solución de los problemas del desarrollo urbano, en especial en lo relativo a las acciones en torno a la ciudad del futuro y al patrimonio cultural y arquitectónico europeo, en estrecha relación con las acciones de los Fondos estructurales y de cohesión⁽¹⁾.

4. La ciudad para los ciudadanos: servicios, calidad de vida y participación

4.1. El sistema urbano europeo, con sus peculiaridades, puede conjugar eficazmente el desarrollo económico con la sostenibilidad medioambiental y la solidaridad social. Una fuerte identidad ciudadana, una tendencia a la cohesión social y un equilibrio entre ámbito urbano y rural constituyen los cimientos históricos de las ciudades europeas, sólidamente enraizadas en su propio territorio. La civilización urbana europea posee todavía un importante patrimonio de riquezas económicas, sociales y culturales, y un gran potencial para un desarrollo que afecte al conjunto del territorio europeo, con vistas a un mejor equilibrio económico, social y medioambiental.

4.2. Pero también existen serios riesgos relacionados con los cambios acontecidos. Desde un punto de vista físico, las ciudades se presentan como organismos en perpetua transformación, tanto bajo los efectos de un crecimiento continuo como de procesos de deterioro que provocan mutaciones lentas pero persistentes.

4.2.1. La competencia global propone o impone cambios económicos con gran impacto urbanístico, social y medioambiental. La innovación y las tecnologías han aumentado el tejido cultural de las ciudades, enriqueciéndolas aún más y brindado igualmente nuevas oportunidades de empleo.

4.3. Los análisis sobre el declive urbano y los consiguientes problemas sociales son innumerables, así como los diagnósticos y las propuestas de intervención.

4.3.1. De acuerdo con la lógica del presente documento conviene recordar, ante todo, lo que ya se afirmaba en el dictamen antes mencionado sobre «El papel de la Unión Europea en cuestiones urbanas», es decir, que el objetivo de las intervenciones «no puede limitarse al reacondicionamiento inmobiliario o la renovación urbana (...), sino que debe tender a modificar las causas sociales, económicas, ocupacionales y culturales de la marginación social y urbana»⁽²⁾.

4.4. En dicho dictamen se proponía oportunamente, para alcanzar soluciones eficaces a los problemas, el desplazamiento de la atención desde los efectos (degradación inmobiliaria y urbanística, desempleo, marginación social) hacia las causas (ausencia de oportunidades de empleo, fragilidad y subordinación de los modelos culturales, ingresos insuficientes, etc.), lo que implica necesariamente una «remodelación de los mecanismos de desarrollo urbano y de distribución de los beneficios derivados de los servicios, infraestructuras, transportes, etc.»⁽³⁾

4.5. Este enfoque lleva necesariamente, por un lado, a la evaluación de las políticas sectoriales de la Unión Europea desde la óptica particular y concreta de las repercusiones sobre el medio ambiente urbano, y, por otro lado, plantea el problema de las respuestas aportadas por los servicios públicos o privados a los ciudadanos.

4.5.1. El Comité subraya la importancia primordial de los servicios públicos en el desarrollo urbano, en especial para garantizar la producción de bienes y servicios de utilidad social y para reforzar la cohesión social⁽⁴⁾.

4.6. De los transportes al abastecimiento de energía, de las redes telemáticas a la creación de zonas ajardinadas, de los servicios destinados a la infancia a las necesidades de los minusválidos, de las demandas de infraestructuras a los centros de ocio (cines, teatros, salas de concierto, instalaciones deportivas), la ciudad es la que garantiza el interfaz con el ciudadano, y sus servicios son los que determinan la calidad de vida y la sostenibilidad del desarrollo.

4.7. Es necesario un cambio significativo en la programación, realización y gestión de infraestructuras y servicios, tanto si esas actividades son de la incumbencia de los entes locales como de otros operadores públicos o privados. Así, por ejemplo, las infraestructuras no pueden concebirse únicamente de cara a la prestación de un servicio o como instrumento de creación de puestos de trabajo, sino que también deben permitir organizar los espacios urbanos y el territorio, aumentando las posibilidades brindadas a los ciudadanos y mejorando la capacidad competitiva del ámbito productivo y comercial.

4.8. Con este fin, deberán valorarse la participación de los ciudadanos y el papel de las organizaciones de la

⁽¹⁾ Cf. Dictamen del CES de 1 de octubre de 1997, DO C 355 de 21.11.1997

⁽²⁾ Dictamen sobre el «Papel de la Unión Europea en cuestiones urbanas», DO C 30 de 30.1.1997, punto 6.3.2.

⁽³⁾ Dictamen sobre el «Papel de la Unión Europea en cuestiones urbanas», DO C 30 de 30.1.1997, punto 6.3.3.

⁽⁴⁾ Cf. Dictamen del CES sobre «Los servicios de interés general en Europa», DO C 287 de 22.9.1997.

sociedad civil que pueden intervenir en la planificación urbana, renunciando a las prácticas enraizadas de gestión entre administraciones centrales y locales y unos pocos expertos designados por éstas.

4.9. Es importante combinar el ejercicio de la democracia local y la contribución de las fuerzas vivas de la sociedad civil (por ejemplo universidades, asociaciones y centros culturales, fuerzas sociales, etc.).

4.10. Deberán fomentarse las formas avanzadas de cooperación, que unifiquen de manera concertada las iniciativas y el compromiso de las distintas administraciones públicas, contando con la participación de las organizaciones económicas y sociales y de las agrupaciones creadas por iniciativa de los ciudadanos directamente interesados, y con recursos privados de tipo profesional, organizativo y financiero, con vistas a la realización de proyectos que satisfagan los intereses de los entes locales.

Estas formas de cooperación tienen un importante valor como factor de cohesión social y, además, tienen un potencial de estímulo de la eficacia y transparencia de los procedimientos de las administraciones que gobiernan el territorio.

4.11. La determinación de las necesidades prioritarias de infraestructuras y servicios es un tema importante en la gestión de la ciudades y del territorio ya que, evidentemente, se trata de un terreno de enfrentamiento entre grupos de interés.

4.11.1. A la hora de establecer las prioridades deberá considerarse fundamental, ante todo, el interés de los entes, y además deberán establecerse «reglas del juego» precisas, previendo audiencias, consultas y modos de decisión, de manera que puedan conciliarse los intereses en juego con la mayor eficacia y transparencia.

4.12. Además, deberá garantizarse el acceso a los servicios de todos los ciudadanos. En este ámbito, el papel de la UE puede ser decisivo. Como afirma la Comisión en la Comunicación, «pese a que los Estados miembros son libres de definir su propia política a este respecto y (la Comisión) no tiene interés alguno en quién proporciona específicamente estos servicios, es evidente que éstos han de servir a la sociedad en su conjunto garantizando continuidad, igualdad de acceso, universalidad y transparencia» (punto 3.2).

4.13. *Reajuste de los desequilibrios urbanos*

Otro complejo problema que se plantea desde hace tiempo y que afecta tanto a las grandes metrópolis como a las ciudades de mediana magnitud es el de la búsqueda de un equilibrio entre el centro y la periferia.

4.13.1. También sobre este punto los análisis son múltiples, los enfoques variados y las experiencias numerosas y muy interesantes, tanto sobre renovación

de los centros históricos como sobre saneamiento y valorización de los barrios periféricos.

4.13.2. En particular, la renovación urbana, entendida como valorización económica y funcional del patrimonio inmobiliario público y privado degradado de los centros urbanos, puede constituir, en concreto, una importante posibilidad de creación de puestos de trabajo y de desarrollo local.

4.13.3. Las acciones de renovación se refieren principalmente, en efecto, a la restauración, protección y salvaguardia del patrimonio monumental, histórico, artístico y paisajístico, así como a las acciones de saneamiento, mantenimiento y mejora del patrimonio inmobiliario existente. Estas intervenciones deben inscribirse en programas integrados de rehabilitación y revalorización de las ciudades.

4.13.4. En cualquier caso, es preciso salvaguardar el tejido social surgido con la consolidación de la población, así como las actividades de microproducción del artesanado y del pequeño comercio, respetando la memoria histórica y el tejido social y cultural de la comunidad local. Se trata sobre todo de mantener un equilibrio vital, portador de un valor sociocultural profundo para la ciudad misma, consiguiendo así que la rehabilitación de los edificios no signifique la exclusión para la gente que vive en ellos. El respeto y la reafirmación de la identidad urbana y del sentimiento de pertenencia a una comunidad son igualmente factores de este equilibrio.

4.14. En el otro extremo se plantea el problema de la periferia, a menudo descuidada y reducida a «barrios dormitorio». En algunos barrios particularmente degradados, las contradicciones son tan fuertes que cotidianamente ponen en tela de juicio la afirmación de una convivencia social basada en una concepción moderna de los derechos del ciudadano, y son causa de profundos desgarros en el tejido conjuntivo de la colectividad urbana.

4.15. Por consiguiente, los responsables de las políticas urbanas deberán fijarse el objetivo fundamental de renovar los barrios desfavorecidos, destinando a tal fin los recursos humanos y financieros necesarios.

4.15.1. Este esfuerzo no debe centrarse exclusivamente en los aspectos inmobiliarios y urbanísticos, sino que también debe adoptar una estrategia de intervención capaz de actuar no sólo en los aspectos físicos de la degradación, ya sean inmobiliarios, urbanísticos o ambientales, sino también en los problemas sociales más agudos relativos al empleo y la marginación.

Los barrios y periferias deberían ser considerados como los elementos de un todo dotado de individualidad propia, órganos que hay que relacionar entre sí mediante instrumentos y criterios adaptados.

4.15.2. También en estos casos (revitalización del centro y valorización de las periferias) debe adoptarse el enfoque «de abajo a arriba», mediante una intensa participación de los ciudadanos, las organizaciones de la sociedad civil, los interlocutores sociales y las instituciones culturales.

4.15.3. Los distintos centros, repartidos por el territorio urbano pero integrados en una red eficaz de transporte y comunicaciones, pueden incluso atraer actividades valiosas que abandonan el centro histórico, valorizando así simultáneamente las zonas periféricas y descongestionando las zonas centrales.

4.15.4. El objetivo final debería ser el de tener en cada barrio, en cada zona periférica, una «ciudad pequeña dentro de la grande», con características diferentes y capaces de suscitar en los habitantes un sentimiento de pertenencia y de reconocimiento social, así como una solidaridad generalizada⁽¹⁾. En este sentido, deberán fomentarse las medidas de apoyo a las iniciativas de recuperación de barrios que contribuyan a su autonomía, teniendo en cuenta su carácter de elemento funcional e inseparable del desarrollo de la ciudad.

5. La ciudad, lugar e instrumento de cohesión: el papel de los Fondos estructurales

5.1. Los Fondos estructurales pueden desempeñar un importante papel en la realización de una política urbana.

5.1.1. En aras de una mayor eficacia en la utilización de los Fondos para intervenciones en el ámbito urbano conviene, ante todo, adoptar «una estrategia integrada de las acciones en las zonas urbanas y con las de regiones más amplias en torno a ellas, así como en términos de desarrollo económico y de recursos humanos».

5.2. El objetivo de la cohesión socioeconómica, objetivo esencial de los Fondos, encuentra en los problemas de las zonas urbanas uno de sus terrenos de elección, tanto por la magnitud de estos problemas como por sus repercusiones inmediatas en el plano social.

5.2.1. Las nuevas situaciones planteadas por el elevado desempleo juvenil, los riesgos de exclusión de grupos sociales y de barrios enteros, la nueva pobreza, las necesidades de las personas mayores y de los minusválidos, el aumento de la delincuencia y la degradación del medio ambiente constituyen prioridades que exigen importantes intervenciones económicas.

5.2.2. Según los cálculos de la Comisión⁽²⁾, el 40 % de los recursos del FEDER (Objetivos 1 y 2) y un porcentaje que va del 50 % al 80 % del Fondo de cohesión se destinan actualmente a intervenciones en las zonas urbanas. Esto representa una parte considerable de las ayudas estructurales.

(1) Para ilustrar con mayor profundidad estas tesis, cf.: R. Camagni, *European cities and global competition: the economic challenge*, Informe presentado en la 2ª Bienal de las ciudades y de los urbanistas de Europa, Roma, 8-13 de septiembre de 1997-10-13.

(2) Cf. Anexo III: «Cálculo de las repercusiones financieras del Fondo de Desarrollo Regional Europeo y del Fondo de Cohesión en las ciudades», de la Comunicación «Hacia una política urbana...», cit.

5.2.3. Ciertamente, en los últimos años se han realizado progresos importantes a nivel comunitario para ayudar a las ciudades a afrontar sus problemas más graves; sin embargo, los resultados no siempre han estado a la altura de las expectativas, sobre todo debido a la fragmentación de las intervenciones por la ausencia de una estrategia global y la predominancia del enfoque «de arriba a abajo» en la elección de los objetivos.

5.2.4. El Comité considera que no debe desperdiciarse la ocasión que brinda la reforma de los Fondos estructurales para cambiar radicalmente de dirección.

5.3. El 80 % de la población vive y trabaja en las ciudades. Por consiguiente, las intervenciones sobre los problemas urbanos asumen un valor general que debe darles prioridad a la hora de asignar los fondos, y la propia elaboración de las políticas estructurales generales debe incluir la dimensión urbana entre sus ejes principales.

5.3.1. Además, es esencial invertir la lógica que guía la elección de los objetivos que deben alcanzarse mediante financiaciones, procediendo «de abajo a arriba», es decir, asociando directamente a las comunidades interesadas y a los responsables locales.

5.3.2. Esta es la orientación que sigue la Comisión cuando afirma que «es importante que las autoridades locales participen estrechamente en la preparación y aplicación de los programas de desarrollo regional». Esto implica, no obstante, que las autoridades locales dispongan de las competencias necesarias para tal fin.

5.4. Las zonas urbanas deben ser las destinatarias directas de los recursos en el marco de la reforma de los Fondos estructurales, según una lógica de coordinación e integración con las financiaciones destinadas a las regiones y con una fuerte participación directa de los ciudadanos, los interlocutores sociales y las autoridades locales.

5.4.1. El Comité se felicita del nuevo enfoque de la Comisión respecto de las zonas urbanas en la reforma de los Fondos estructurales.

5.4.2. En el capítulo II.2. de la «Agenda 2000», relativo al nuevo Objetivo 2, se afirma que los fondos correspondientes servirán igualmente para financiar las «zonas en proceso de cambio económico», y, a propósito de los nuevos programas en favor de las zonas que pueden optar por las ayudas del nuevo Objetivo 2, cita también los «distritos urbanos con problemas».

5.4.2.1. Asimismo, a propósito de la lucha contra la exclusión social, trata más adelante de las «zonas urbanas problemáticas». Por último, la Comisión sostiene que «el desarrollo de las zonas rurales deberá basarse en mejores vínculos entre el campo y los centros urbanos locales. De este modo se podrá facilitar la diversificación de las actividades industriales, artesanas, culturales y de servicios».

5.4.2.2. No obstante, teniendo en cuenta las consideraciones anteriores y dada la importancia y la urgencia de los problemas que caracterizan la realidad urbana, sería conveniente recalcar explícitamente el peso político y el papel que las ciudades deberán asumir en la definición de los proyectos y de las prioridades de gastos en el ámbito de la reforma de los Fondos estructurales prevista por la «Agenda 2000»; asimismo, es necesario valorizar el papel fundamental de la cooperación en toda la trayectoria de los Fondos estructurales, desde la programación hasta la evaluación final⁽¹⁾. Dentro de los programas regionales del Objetivo 1, convendría hacer hincapié en el modo de llevar a cabo la integración de la dimensión urbana, teniendo presente que la política urbana europea no puede desentenderse de las regiones con retraso en su desarrollo, caracterizadas por graves dificultades de renta, estructura productiva y empleo.

5.4.3. El Comité aprueba igualmente el enfoque de la Comunicación por el que se propone:

- la focalización de las actividades de los Fondos estructurales en torno a la lucha contra el desempleo urbano;
- el aprovechamiento de las experiencias extraídas de los programas URBAN e INTEGRA;
- la difusión de las experiencias y las buenas prácticas en materia de desarrollo urbano.

No obstante, además de las previsiones de la «Agenda 2000», el Comité considera que debería continuarse con el enfoque experimentado positivamente en el programa URBAN, por su significado político y por la visión integrada con la que se han afrontado los problemas de las zonas urbanas pobres.

Además, en aras del interés tanto colectivo como de los interlocutores económicos y sociales, es preciso pedir que se fomenten sustancialmente los programas a los que se refiere el artículo 10 del FEDER, a fin de desarrollar instrumentos operativos flexibles capaces de responder a las peculiaridades locales y a los contextos cambiantes.

El Comité pide asimismo que se examine la posibilidad de que las intervenciones del BEI y del FEI se integren de manera más específica en el marco de las acciones nacionales y comunitarias coordinadas.

5.4.4. A la hora de destinar los recursos, se deberá tener en cuenta que las ciudades constituyen cada vez más centros de desarrollo que, por una parte, son decisivos para la competitividad de una región y, por otra, son el área de mayor concentración de problemas económicos y sociales.

5.4.5. Por consiguiente, convertir las zonas urbanas en una de las prioridades de la utilización de los Fondos estructurales permitirá afrontar directamente algunas

de las necesidades sociales y económicas más urgentes, como el desempleo juvenil y de larga duración, la nueva pobreza y la nueva exclusión social de la inmigración.

5.5. La utilización de los Fondos estructurales deberá permitir la financiación de medidas integradas centradas en ámbitos como la creación de empresas, la mejora de las infraestructuras y del medio ambiente, medidas de formación y de servicios sociales, promoción de la igualdad de oportunidades y del empleo.

5.5.1. Las ciudades pueden convertirse en el centro del desarrollo local y, a este respecto, cabe citar el ejemplo muy positivo del seguimiento de la experiencia de los pactos territoriales de empleo, que pueden constituir un instrumento de impulso y valorización del desarrollo local. Estos pactos se centran muy a menudo en acciones específicas para las ciudades y sus problemas de desempleo y exclusión. Asimismo, son acciones que el ciudadano percibe como más próximas a sus exigencias.

6. La red de ciudades: información, intercambio y difusión de la innovación

6.1. Deberá intensificarse igualmente el intercambio y difusión de las experiencias positivas, las buenas prácticas y la innovación.

6.2. El Comité aprovecha la ocasión para recordar que en varios puntos del primer proyecto oficial de EDEC se subraya la conveniencia de someter el documento a un amplio debate a nivel europeo antes de transformarlo en decisiones operativas.

El CES espera que este debate sea lo más amplio y exhaustivo posible y que en él participen no sólo las instituciones nacionales y comunitarias, sino también los interlocutores sociales, las ONG y las asociaciones de la sociedad civil interesadas.

6.3. La iniciativa de la auditoría urbana, prevista por la Comisión para «valorar los puntos fuertes y los puntos débiles de las ciudades europeas», reviste gran importancia para la definición de un nuevo enfoque de las políticas comunitarias respecto de la cuestión urbana.

Esta auditoría no sólo debería referirse a la UE, sino que debería ampliarse a algunas ciudades de otros países, cuidadosamente seleccionadas, permitiendo así comparar el desarrollo de las realidades urbanas de dentro y fuera de la Unión y efectuar un análisis comparativo.

6.4. La metodología de la Comisión, basada en la determinación de los problemas «desde abajo», con la participación directa de las autoridades locales, permitirá tener una visión amplia y detallada de la «sostenibilidad» del desarrollo urbano, poniendo a punto instrumentos y recogiendo información que resultarán muy útiles en los próximos años para mejorar la orientación de las políticas comunitarias.

⁽¹⁾ Cf. Dictamen sobre la participación de los interlocutores económicos y sociales en la política regional comunitaria, DO C 127 de 7.5.1994.

6.5. Este planteamiento viene a ser una confirmación de las propuestas ya presentadas anteriormente por el Comité sobre «la conveniencia de que la UE desarrolle una acción sistemática de control del sistema urbano europeo, de los programas de desarrollo urbano integrado y de los resultados obtenidos»⁽¹⁾, que deberán ser comunicados. Por tanto, el Comité felicita a la Comisión por esta iniciativa.

6.6. No obstante, además de esta importante actividad de elaboración y debate comunitario, deberán reforzarse las redes, los intercambios de experiencias y la cooperación entre las ciudades europeas. Además de las autoridades locales, es importante que en estos intercambios participen también la sociedad civil, el mundo académico y de la investigación, los urbanistas y los especialistas en desarrollo económico y social.

6.6.1. Cabe citar, por ejemplo, por la riqueza de los debates y la gran participación de especialistas y técnicos de todos los países europeos, la «Bienal de las ciudades y de los urbanistas de Europa» que, tras haber sido organizada por primera vez en Lyon en 1995, se celebró el pasado mes de septiembre en Roma.

6.7. Por consiguiente, deberán intensificarse los intercambios supranacionales de experiencias entre ciudades con el objetivo de recoger y compilar toda la experiencia útil y pertinente en regeneración urbana y desarrollo sostenible.

La Comisión debería utilizar asimismo el trabajo realizado y las experiencias maduradas por organizaciones o redes, como la campaña de las ciudades sostenibles.

6.7.1. Deberán multiplicarse las ocasiones de reuniones y debates entre alcaldes, técnicos y administradores de las ciudades de todos los países, centrandose en las discusiones en los diferentes problemas comunes, las soluciones adoptadas y los resultados obtenidos.

6.8. El Comité suscribe la valoración de la Comisión en lo tocante a los programas de cofinanciación para una serie de redes en torno al desarrollo económico, las PYME, las tecnologías, el saneamiento del medio ambiente y la igualdad de oportunidades.

La creación e intensificación de estas redes reviste gran importancia, ya que permiten acercar a las personas, confrontar experiencias y establecer prácticas de colaboración e intercambio, que deberán constituir la base de una Europa de las ciudades y de los ciudadanos.

7. Consideraciones finales

7.1. Introducción

7.1.1. El Comité desea destacar la importancia de las ciudades desde el punto de vista político; en ellas, como se ha recordado, vive el 80 % de los ciudadanos de la Unión, quienes, gracias a su consenso democrático,

confieren a la ciudad la fuerza y la autoridad necesarias para el éxito de sus políticas y la realización de sus objetivos fundamentales.

7.1.2. Por tanto, el Comité considera deseable y oportuno que, con vistas a los importantes encuentros que se celebrarán próximamente en torno al tema de la política urbana, se realicen aún mayores esfuerzos para desarrollar cualquier forma de colaboración con el Parlamento Europeo, que ya actúa con determinación en este ámbito y que previsiblemente podría decidir la creación de un departamento específico para este tema.

7.2. Conclusiones

7.2.1. En primer lugar, el Comité considera oportuno que se definan algunas prioridades en el calendario urbano, relacionadas con los problemas de la competitividad y el empleo, la cohesión económica y social y el desarrollo sostenible, de manera más explícita de como se formulan en la Comunicación.

7.2.2. Debería ser prioritaria la conservación y gestión del patrimonio cultural urbano. Esta es la primera «opción política» puesta de manifiesto también por el proyecto de EDEC de Nordwijk, y tiene igualmente un importante valor simbólico. El patrimonio histórico y artístico de las ciudades europeas es patrimonio del mundo y constituye asimismo una de las principales fuentes de riqueza que debe ser salvaguardada y valorizada.

7.2.3. De ello se deriva la necesidad de intensificar los esfuerzos de cara a la recuperación, restauración y conservación de los centros históricos, no sólo de las grandes ciudades del arte, sino también de las ciudades pequeñas y medianas con una fuerte identidad cultural por preservar y reforzar.

7.2.4. En segundo lugar, un desarrollo sostenible e integrado implica también un esfuerzo dirigido a la recalificación de las periferias, que, sobre todo en las grandes áreas metropolitanas, puede representar la ocasión de un desarrollo policéntrico. Esto permitiría aligerar la presión ejercida en los centros históricos y daría una función específica y una identidad económica y social a barrios actualmente degradados.

7.2.5. La necesidad de valorizar la calidad urbana deberá satisfacerse igualmente mediante la potenciación de las nuevas tecnologías de telecomunicación y transporte que integran a las ciudades en el territorio metropolitano.

7.2.5.1. Desde este punto de vista, el Comité subraya la necesidad de que se preste mucha atención a los problemas de las ciudades periféricas, que están en desventaja en términos de competitividad global. Estos problemas merecen un reconocimiento claro y, por consiguiente, deberían adoptarse políticas redistributivas que favorezcan la cohesión e integración territorial.

7.2.6. El papel de las ciudades en una situación de globalización de la economía revestirá cada vez mayor importancia en la medida en que las administraciones

⁽¹⁾ Dictamen sobre el «Papel de la Unión Europea en cuestiones urbanas», DO C 30 de 30.1.1997, punto 6.3.6.

consigan organizar estrategias de desarrollo, dotación de infraestructuras y servicios en una óptica positiva de competitividad.

No obstante, cabe desear que se desarrollen políticas de coordinación capaces de evitar que prevalezca el objetivo de la «excelencia económica» en detrimento del de la igualdad social y la calidad de vida. La competitividad debería contribuir a encontrar soluciones concretas a una serie de situaciones sociales críticas, como el desempleo juvenil, la integración de los inmigrantes y la reinserción de los excluidos.

Deberá prestarse una atención particular al problema estructural de la condición y el papel de las personas mayores, que cada vez serán más numerosas en los próximos años.

Como conclusión, deberá crearse un nuevo «sentido de ciudadanía», basado en la participación y la solidaridad social.

7.2.7. Deberá favorecerse por todos los medios la circulación de las «buenas prácticas». La iniciativa de la auditoría urbana prevista por la Comisión puede representar una gran ocasión, que deberá repetirse periódicamente.

7.2.8. El Comité reafirma la importancia que deberá adquirir la dimensión urbana en la definición de las políticas comunitarias, en particular en materia de competitividad, empleo, cohesión social y desarrollo sostenible.

7.2.9. El Comité considera asimismo oportuno dotar a las autoridades locales de las competencias necesarias para la elaboración y aplicación de los programas de desarrollo.

7.2.10. La Comunicación elaborada por la Comisión representa sin lugar a dudas un salto cualitativo en el enfoque de la dimensión urbana, al considerarla una de las principales líneas directrices de orientación de las futuras políticas comunitarias. Esta orientación resultaría aún más decisiva si las reuniones del Consejo sobre política urbana, tras el positivo resultado de Noordwijk,

se inscribieran oficialmente en el calendario anual, estructurando así metódicamente el trabajo en el ámbito del propio Consejo.

7.2.11. La política urbana, también en el ámbito del principio de subsidiariedad, puede constituir un importante punto de encuentro de las políticas comunitarias en materia de desarrollo económico y empleo, infraestructuras y redes, protección del medio ambiente y lucha contra la exclusión y la delincuencia.

7.2.12. El Comité reitera una vez más la necesidad apremiante de intervenir en las causas sociales y económicas de las que se derivan los principales problemas de la vida urbana, remodelando los mecanismos de desarrollo urbano y de acceso a las oportunidades ofrecidas por el conjunto del sistema.

7.2.13. El Comité insiste en la necesidad de realizar los proyectos de desarrollo urbano mediante métodos de intervención integrados, atendiendo a objetivos precisos. Además, resalta la necesidad de que las comunidades interesadas participen en la elección de los objetivos y de utilizar en su consecución formas de cooperación.

7.2.14. Es importante igualmente la conservación de los valores culturales característicos de cada ciudad. El respeto y valorización de esta riqueza son el requisito de una mayor reafirmación de la identidad ciudadana y del sentido de pertenencia, así como de una participación acrecentada.

7.2.15. En lo tocante a los recursos que deberán destinarse a las ciudades, el Comité subraya la importancia del papel de los Fondos estructurales y valora positivamente la orientación de la Comisión sobre su utilización para los problemas urbanos; no obstante, recomienda que se asignen fondos de manera más explícita al desarrollo urbano y, además, que no se desaproveche la experiencia del programa URBAN.

7.2.16. Por último, el Comité manifiesta su deseo de que, gracias a la realización de todo lo previsto en la Comunicación de la Comisión y a las decisiones que se adopten en el Foro que se celebrará en 1998, las ciudades refuercen efectivamente su papel de motor del desarrollo económico, social y cultural de la Unión Europea.

Bruselas, el 28 de enero de 1998.

*El Presidente
del Comité Económico y Social*

Tom JENKINS

Dictamen del Comité Económico y Social sobre la «Comunicación de la Comisión sobre “El fomento del papel de las asociaciones y fundaciones en Europa”»

(98/C 95/20)

El 17 de septiembre 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 Asuntos Sociales, Familia, Educación y Cultura, encargada de preparar los trabajos en este asunto, aprobó su Dictamen el 15 de enero de 1998 (ponente: Sr. Olsson).

En su 351º Pleno (sesión del 28 de enero de 1998), el Comité Económico y Social ha aprobado por 79 votos a favor, un voto en contra y 5 abstenciones el presente Dictamen.

1. Introducción

1.1. En su Comunicación sobre «El fomento del papel de las asociaciones y fundaciones en Europa»⁽¹⁾, la Comisión describe las características, el papel y la importancia de este sector en Europa. La Comisión demuestra que estas organizaciones están desempeñando un importante papel en casi todos los ámbitos de la actividad social, contribuyendo a la creación de empleo, a la ciudadanía activa y a la democracia, proporcionando una amplia gama de servicios, representando los intereses de los ciudadanos ante las administraciones públicas, asumiendo una función muy importante en la salvaguarda de los derechos humanos y ejerciendo una actividad esencial en las políticas de desarrollo. En su Comunicación, la Comisión expone también los problemas y retos que afrontan estas organizaciones y concluye presentando una serie de medidas que podrían tomarse a los niveles de las asociaciones, de los Estados miembros y de la Unión Europea.

La Comunicación de la Comisión, al igual que el presente dictamen, excluye deliberadamente tres categorías específicas: los partidos políticos, las congregaciones religiosas y los interlocutores sociales.

1.2. En su Pleno del mes de diciembre de 1997, el Comité Económico y Social aprobó un dictamen de iniciativa sobre la Comunicación de la Comisión: «La cooperación con las asociaciones de solidaridad como agentes económicos y sociales en el ámbito social». El presente dictamen es más global y trata de las asociaciones y fundaciones en general.

2. Observaciones generales

2.1. El Comité Económico y Social, que representa a organizaciones ciudadanas de Europa, acoge favorablemente la Comunicación anunciada hace ya algún tiempo y se congratula de la actitud positiva adoptada por la Comisión en relación con las asociaciones y las fundaciones.

2.2. El Comité considera que hay que aplicar esta Comunicación mediante la realización de acciones concretas.

2.3. En los debates relativos a las asociaciones los Estados miembros utilizan diferentes conceptos y expresiones. Estas diferencias se reflejan también en la variedad de normas jurídicas sobre el tema. En su Comunicación, la Comisión utiliza el término «economía social» que abarca también las cooperativas y las mutualidades. En algunos países no existe ninguna diferencia entre las actividades económicas de las asociaciones y las de las cooperativas.

La inmensa mayoría de las asociaciones son de tamaño modesto y disponen de medios económicos limitados. Una gran parte del sector asociativo está compuesto por organizaciones que defienden ideas que son de una gran importancia en la vida cotidiana de cada individuo.

Además, muchas de ellas tienen actividades que revisten una considerable importancia para la economía. El rasgo distintivo de estas asociaciones es que, sin dejar de respetar las normas del mercado, ejercen actividades fuera de él.

2.4. A pesar de las diferencias de terminología y de normas jurídicas, el Comité quiere subrayar los principios comunes que rigen la vida asociativa y la economía social y que diferencian este sector de otro tipo de actividades.

Los criterios fundamentales son su estructura democrática, su búsqueda del interés público y de sus miembros, o ambas cosas, y su ausencia de fines lucrativos. El presente dictamen se refiere únicamente a las asociaciones que responden a estos criterios de base.

2.5. Las fundaciones de que se trata en la Comunicación son independientes y dedican sus recursos financieros, según su propio criterio, a actividades de utilidad pública.

Dado que estas fundaciones operan con el mismo espíritu que las asociaciones, el Comité cree necesario que colaboren entre sí.

2.6. Las cerca de 100 000 fundaciones que existen en Europa⁽²⁾ disponen de medios considerables para actuar

⁽¹⁾ COM(97) 241 final.

⁽²⁾ Según las informaciones para 1997 proporcionadas por el Centro Europeo de Fundaciones.

por el bien público y, en particular, para financiar las asociaciones y las actividades operativas que les son propias.

2.7. Antes de celebrarse la Conferencia Intergubernamental, las asociaciones manifestaron vivamente el deseo de que su papel se reconociera explícitamente en el Tratado. El Comité lamenta que no haya sido así, puesto que ello hubiera supuesto el reconocimiento político de las actividades de las asociaciones. No obstante, el sector asociativo se ve afectado por las declaraciones aprobadas en Amsterdam en relación con el voluntariado⁽¹⁾ y el deporte⁽²⁾.

2.8. El nuevo Tratado introduce el principio de transparencia en lo relativo al acceso de los ciudadanos a los documentos de la Unión. El Comité subraya el papel del sector asociativo para permitir al ciudadano gozar plenamente de este derecho y espera que el principio de transparencia se traduzca rápidamente en aplicaciones positivas.

2.9. La Comunicación muestra claramente la necesidad de las asociaciones y fundaciones para aplicar la política de la Unión en numerosos ámbitos.

El Comité estima, por consiguiente, que las diferentes instituciones y órganos de la Unión Europea deberían colaborar con las asociaciones y fundaciones y apoyarlas.

2.10. Con vistas a la próxima ampliación de la Unión, el Comité invita a la Comisión a que en las negociaciones tenga en cuenta también la situación jurídica de las asociaciones y fundaciones en los países candidatos así como de sus posibilidades de tomar parte activa en la cooperación europea.

2.11. En vista de la falta de información acerca del sector, el Comité considera que conviene realizar regularmente encuestas de este tipo sobre el papel y la importancia de las asociaciones y las fundaciones para poder evaluar su evolución en el conjunto de los Estados miembros.

(1) N° 38: «La Conferencia reconoce la importante contribución de las actividades de voluntariado para desarrollar la solidaridad social. La Comunidad estimulará la dimensión europea de las organizaciones de voluntariado, poniendo un énfasis particular en el intercambio de información y experiencia, así como en la participación de los jóvenes y de las personas mayores en el trabajo voluntario.»

(2) N° 29: «La Conferencia pone de relieve la importancia social del deporte, y en particular su función a la hora de forjar una identidad y de unir a las personas. Por consiguiente, la Conferencia insta a los organismos de la Unión Europea a escuchar a las asociaciones deportivas cuando estén tratándose cuestiones importantes que afecten al deporte. A este respecto, debería prestarse una atención especial a las características específicas del deporte de aficionados.»

3. Democracia y bienestar

3.1. El Comité desea resaltar la importancia que tienen las asociaciones para la conservación de la democracia en Europa. La asociación permite a los individuos reconocerse en sus convicciones, perseguir activamente sus ideales, cumplir tareas útiles, encontrar su puesto en la sociedad, hacerse oír, ejercer alguna influencia y provocar cambios.

Al organizarse, los ciudadanos se dotan de medios más eficaces para hacer llegar su opinión sobre los diferentes problemas de la sociedad a los que toman las decisiones políticas.

Fortalecer las estructuras democráticas exteriores a la esfera parlamentaria revierte en el fortalecimiento y la dotación de un sentido concreto al concepto de la Europa de los ciudadanos.

El Comité apoya la elaboración de una Carta Europea de los Ciudadanos, como se ha propuesto en el «Foro Permanente de la Sociedad Civil.»

Existe entre los ciudadanos una desconfianza cada vez mayor acerca del trabajo parlamentario y de los partidos políticos. El mundo asociativo puede contribuir, junto con otras organizaciones, a contrarrestar esta tendencia y reforzar la democracia y el trabajo parlamentario.

3.2. La globalización de la economía y de la política hace que las decisiones se tomen a menudo cada vez más lejos de los individuos a los que afectan. Dada su raigambre local, las asociaciones se convierten así en un instrumento esencial para preservar la democracia inmediata.

3.3. Debido a su gran implantación local, las asociaciones contribuyen a la conservación de la diversidad cultural que constituye la base de la Comunidad Europea.

4. Empleo

4.1. El número de personas ocupadas en el sector asociativo se ha incrementado significativamente en los últimos años⁽³⁾.

Numerosas asociaciones y fundaciones se comprometen con proyectos para luchar contra el desempleo y para integrar a los más débiles en la sociedad.

4.2. El Comité ha subrayado en diferentes dictámenes el papel desempeñado, tanto por los interlocutores del mercado de trabajo como por otros grupos de interés, en el fomento del empleo⁽⁴⁾.

(3) Un estudio de la Universidad Johns Hopkins muestra que el número de empleados en el sector asociativo en cuatro Estados miembros (Gran Bretaña, Alemania, Italia y Francia) se elevaba a 3 millones en 1990.

(4) Véase sobre todo el dictamen sobre el empleo (DO C 355 de 21.11.1997, p. 64) en el Parlamento Europeo, punto 2.3.

4.3. El Comité comprueba con satisfacción que la Cumbre sobre el empleo ha confirmado el papel de la economía social. En el marco del desarrollo del espíritu de empresa, los Estados miembros se encargan de buscar las medidas que permitan aprovechar las posibilidades que ofrece la economía social de crear empleo a nivel local y en los ámbitos en los que el mercado no cubre las necesidades.

En este contexto, los Estados miembros estudiarán también sin compromiso las posibilidades de modificar la fiscalidad y las cotizaciones patronales, lo que sería una medida importante para estimular el empleo en el sector asociativo.

4.4. En estas circunstancias, el Comité anima consecuentemente a los Estados miembros a involucrar a las asociaciones y fundaciones en la lucha contra el desempleo.

5. Observaciones particulares — El nivel de los Estados miembros

5.1. El Comité considera que el principio de subsidiariedad debe seguir siendo la base de la legislación relativa a las asociaciones y las fundaciones. No obstante, el Comité invita a los Estados miembros a asegurarse de que su normativa no perjudique la diversidad ni el desarrollo de las asociaciones y de las fundaciones.

5.2. El Comité recomienda a los Estados miembros hacer lo necesario, en colaboración con las asociaciones y fundaciones, para que el papel y la evolución de éstas últimas sean reconocidos y abordados en la discusión teniendo como punto de partida la Comunicación de la Comisión. Las medidas que se tomen y sus resultados deberían ser objeto de un informe específico de la Comisión antes del final del año 2000.

El Comité quiere subrayar también la necesidad de establecer programas de investigación nacionales a largo plazo, que deberían ser elaborados gracias al diálogo entre las asociaciones y fundaciones y los centros de investigación y las autoridades competentes y financiados conjuntamente por las fundaciones y el sector público.

Es importante publicar los resultados de la investigación a gran escala. La actuación del propio sector puede desempeñar aquí un papel significativo.

5.3. La Comisión propone que los Estados miembros revisen las relaciones existentes entre las autoridades y las asociaciones dado el papel cada vez más importante desempeñado por estas últimas.

No obstante, el Comité se opone firmemente a que el sector público descargue en las asociaciones la responsabilidad de las actividades fundamentales de interés general. Una delegación de competencias de este tipo no puede darse más que en el marco de una cooperación que responda a los objetivos y a las condiciones de cada uno de los participantes. La planificación deberá hacerse también en colaboración con las

asociaciones para que éstas puedan participar y decidir sobre el contenido y las medidas que se comprometen a tomar.

5.4. El Comité quiere subrayar la necesidad de que los subsidios y los honorarios por los servicios prestados y las misiones se basen en convenios a largo plazo entre las autoridades y las asociaciones.

5.5. Dado que las asociaciones y las fundaciones se diferencian de los sectores tradicionales de la vida económica y persiguen un objetivo de utilidad pública, disfrutan de disposiciones fiscales diferentes que son complicadas y varían de unos países a otros. El Comité estima que los cambios introducidos continuamente por los Estados miembros en su legislación fiscal deben tener como principio conductor no causar perjuicios a las asociaciones y fundaciones.

5.6. El Comité estima que las asociaciones deberían, en la medida de lo posible, reforzar su base de autofinanciación mediante una contribución mayor de sus miembros —por ejemplo, reclutando nuevos miembros, o aumentando la cotización o desarrollando la comercialización de objetos y servicios destinados a los miembros— y por medio de fuentes externas, tanto del público en general como del medio industrial.

5.7. La Comisión considera que se debe facilitar a las asociaciones y fundaciones el acceso a fuentes de financiación como los Fondos estructurales.

Existen diversos medios para conseguir esto en cada país, respetando el principio de subsidiariedad.

6. Observaciones particulares — El nivel de las asociaciones y fundaciones

6.1. El Comité piensa que la colaboración entre las asociaciones y las fundaciones debería favorecerse a nivel nacional para poder emitir opiniones unánimes sobre los temas de interés común.

6.2. El Comité insiste también en que es necesario que las asociaciones y las fundaciones colaboren con la industria y el comercio, las organizaciones empresariales y las organizaciones sindicales. Dicha colaboración debería estar edificada sobre una relación de confianza mutua y de intercambio de experiencias, sobre todo, en los temas de medio ambiente, cultura, educación, sanidad y protección social.

6.3. El Comité invita a las redes y a las organizaciones europeas a que se den más a conocer en el seno de las instituciones europeas y en los Estados miembros y a que procuren estar representadas en cada uno de ellos, a que intenten ampliar la base de sus miembros y a fortalecer su representatividad cooperando entre sí.

6.4. El Comité comparte la idea recogida en la Comunicación en cuanto a que es necesario estimular la cooperación entre las asociaciones y las fundaciones en Europa y a que estas últimas, en colaboración con la Comisión, deberían determinar los medios más apropiados para conseguirlo.

6.5. El Comité anima a las asociaciones y fundaciones a aprovechar los diversos programas de educación y de desarrollo de las competencias financiados por la Unión Europea. Estos programas no deberían limitarse al personal sino que deberían extenderse a los representantes y directivas de estas asociaciones.

6.6. El Comité anima a las asociaciones y fundaciones a que aprovechen el programa «Voluntariado europeo» recientemente aprobado, para permitir a los jóvenes de menos de 26 años trabajar como voluntarios en una organización, mientras que los miembros jóvenes de esta organización hacen lo mismo en las organizaciones similares situadas en otros lugares de la Unión.

El Comité considera que estos programas deberían servir de modelo para otros programas similares destinados (tanto a los empleados como a los representantes) de las asociaciones y fundaciones.

7. Observaciones particulares — El nivel de la Unión Europea

7.1. El Comité se remite a sus dictámenes sobre la propuesta de la Comisión relativa a las asociaciones en Europa ⁽¹⁾ y el estatuto de la sociedad europea ⁽²⁾ e invita a la Comisión y a los Estados miembros a que intenten encontrar rápidamente un punto de entendimiento a este respecto.

7.2. El Comité constata que la Comisión examina de momento si el actual Comité consultivo competente en materia de cooperativas, mutualidades, asociaciones y fundaciones (CMAF) puede estar establecido de manera permanente para mejorar aún más los contactos con el conjunto de este sector sobre temas generales. A este respecto, es importante que todos los interlocutores de la vida asociativa y de las fundaciones en todos los Estados miembros y todos los sectores se comprometan activamente en dicho Comité.

7.3. Es importante que la Comisión establezca un diálogo eficaz sobre los problemas específicos del sector con las redes y las organizaciones europeas bien asentadas y representativas.

El Comité invita a la Comisión a pasar revista sistemáticamente a los comités consultivos y a los comités de gestión que existen en el seno del sistema de la Unión para determinar la representación de las asociaciones y fundaciones. El resultado de este estudio deberá presentarse a las CMAF antes del fin del año 1998.

7.4. El Comité considera que la Comisión debe ponerse de acuerdo con las asociaciones y fundaciones para elaborar planes concretos de puesta en práctica de

las intenciones expresadas en la Comunicación para cada dirección general. El resultado de esta concertación deberá presentarse a las CMAF antes del fin del año 1998.

7.5. En opinión del Comité, debe profundizarse el diálogo sobre el futuro del modelo europeo de Estado del bienestar entre los interlocutores sociales y las asociaciones y fundaciones, sobre todo, en relación con el Foro Social Europeo que se celebrará en junio de 1998.

7.6. Las asociaciones desempeñan también un papel fundamental en su calidad de empresarios. El Comité toma nota con interés de los debates que se están desarrollando entre los representantes de la economía social y la Confederación Europea de Sindicatos (CES) con respecto al establecimiento de un diálogo social «voluntario» con vistas a completar el diálogo social existente entre los interlocutores tradicionales del mercado de trabajo.

7.7. La Comisión tiene la intención de proclamar un año europeo de las asociaciones y la ciudadanía europea. El Comité se muestra bastante escéptico respecto a esta propuesta. El «Año europeo de las asociaciones» sólo podrá llevarse a cabo si los representantes de las asociaciones se adhieren a este proyecto y si el sector asociativo está implicado en la concepción de las actividades, tanto a nivel nacional como a nivel europeo.

Tanto si este «año de las asociaciones» se celebra como en el caso contrario, sería conveniente crear las condiciones favorables para la participación activa de las asociaciones en las manifestaciones de otros «años» proclamados por la Unión Europea.

7.8. Es evidente, en opinión del Comité, que las asociaciones y fundaciones tienen que poder aprovechar todos los programas de la Unión Europea a los que tienen acceso los actores privados.

En este contexto, el Comité desea subrayar, sin embargo, algunas iniciativas que habría que considerar.

- favorecer los intercambios entre asociaciones y fundaciones de los Estados miembros y los países candidatos con el fin de reforzar un amplio proceso democrático;
- elaborar programas de lucha contra el paro, la pobreza y la exclusión social en el marco de las nuevas disposiciones del Tratado relativas al empleo;
- establecer un fondo de capital de riesgo para la economía social en colaboración especialmente con el Fondo Social Europeo;
- abrir los programas de hermanamiento de la Unión Europea al sector asociativo;

⁽¹⁾ DO C 223 de 31.8.1992.

⁽²⁾ DO C 19 de 21.1.1997, p. 116.

7.9. El Comité que la Comisión pondrá en marcha en un futuro próximo el programa específico prometido a las cooperativas, mutualidades, asociaciones y fundaciones.

7.10. El Comité insiste en la importancia del apoyo de la Comisión a la cooperación europea entre asociaciones y fundaciones, que debe incluir también a los países candidatos.

Conviene conceder esta ayuda partiendo del principio de la necesidad de cooperación europea para favorecer la estabilidad y durabilidad de sus actividades.

Por consiguiente, el Comité aprueba la propuesta de crear un fondo especial, a fin de facilitar la cooperación europea de las asociaciones y fundaciones, cuya gestión recaería en un consejo de administración que garantizaría a las asociaciones y fundaciones el derecho de determinar el uso de los recursos. Además de la asistencia básica, los medios de que dispondría este fondo deberían poder destinarse a los estudios preparatorios relativos a proyectos transnacionales, a microproyectos, a seminarios de toma de contacto, a viajes de intercambio y a todas las actividades que se presenten con carácter innovador.

7.11. El Comité insiste en que la Comisión Europea, por regla general, autorice a las asociaciones a financiar «en especie» las contribuciones que a menudo deben aportar a los proyectos de la Unión poniendo así en práctica la respuesta de la Miembro de la Comisión, Sra. Gradin, a una pregunta presentada por el Parlamento Europeo en abril de 1997.

7.12. Por lo que respecta a la relación de las asociaciones y fundaciones con las normas de la competencia, el Comité hace referencia a su dictamen⁽¹⁾ sobre el XXIV Informe sobre la política de competencia en el que se dice a este respecto «En particular, las iniciativas de solidaridad social y de voluntariado en favor de los marginados, deberán contar con ayudas oficiales y facilidades legislativas específicas sin entrar en contradicciones». En virtud de una sentencia pronunciada recientemente por el Tribunal de Justicia, cada Estado miembro

es libre de favorecer las actividades de este sector en lugar de las actividades similares de las empresas de carácter comercial⁽²⁾.

7.13. La Comisión ha anunciado una propuesta relativa a las normas comunitarias en materia de IVA y otros impuestos que podrían tener un impacto considerable en las asociaciones y fundaciones.

El Comité insta a la Comisión a crear un Grupo de trabajo compuesto por representantes de las asociaciones y fundaciones y de los Estados miembros que se encargue de buscar soluciones aceptables.

7.14. La Comunicación propone, por una parte, la creación de un observatorio específico y, por otra, que los órganos existentes como el BC-NET y Europartenariat, tras algunas ligeras modificaciones, sean accesibles a las asociaciones y fundaciones que buscan socios para proyectos a escala europea.

El Comité considera que sería conveniente apoyar los esfuerzos de las propias asociaciones y fundaciones para llegar a un acuerdo específico con las organizaciones europeas representativas para la creación de un órgano independiente ligado a la economía social. Este órgano podría proporcionar, sobre todo, una visión general de las investigaciones en curso en este campo, tomar iniciativas en cuanto a las investigaciones, reunir y publicar anualmente las estadísticas recientes que hagan referencia a la importancia de las asociaciones y fundaciones, a sus actividades y a su situación económica, y presentar las tendencias observadas en las actividades de las asociaciones y las fundaciones. Una función importante sería la publicación de un diccionario especializado con la terminología y las definiciones que tuvieran relación con las asociaciones y fundaciones y sus actividades.

7.15. El Comité insta a la Comisión a comprometerse, junto con los Estados miembros y las asociaciones y fundaciones, a la aplicación de las intenciones de la Comunicación. Sería necesario disponer de un informe sobre este tema y enviarlo al Comité Económico y Social antes de finalizar el año 2000.

⁽¹⁾ DO C 39 de 12.2.1996.

⁽²⁾ Caso C 70/97 Sodemare/Región de Lombardia.

Bruselas, el 28 de enero de 1998.

El Presidente
del Comité Económico y Social
Tom JENKINS