

Edición
en lengua española

Comunicaciones e informaciones

<u>Número de información</u>	Sumario	Página
	I <i>Comunicaciones</i>	
	
	II <i>Actos jurídicos preparatorios</i>	
	Comité de las Regiones	
	Sesión de mayo de 1998	
98/C 251/01	Dictamen del Comité de las Regiones sobre: — la «Comunicación de la Comisión sobre la evaluación del programa IDA y una segunda fase del mismo», — la «Propuesta de Decisión del Parlamento Europeo y del Consejo sobre un conjunto de orientaciones, entre las que figura la identificación de los proyectos de interés común, relativo a redes telemáticas transeuropeas destinadas al intercambio de datos entre administraciones (IDA)», y — la «Propuesta de Decisión del Consejo por la que se adopta un conjunto de acciones y medidas al objeto de garantizar la interoperabilidad de las redes telemáticas transeuropeas destinadas al intercambio de datos entre administraciones (IDA), así como el acceso a las mismas»	1
98/C 251/02	Dictamen del Comité de las Regiones sobre la «Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo sobre estrategia comunitaria y marco para la introducción de la telemática en el sector del transporte por carretera en Europa y propuestas de acciones iniciales»	3
98/C 251/03	Resolución del Comité de las Regiones sobre la «Carta europea de las regiones y municipios para una política de transportes avanzada y sostenible»	7



<u>Número de información</u>	Sumario (<i>continuación</i>)	Página
98/C 251/04	Dictamen del Comité de las Regiones sobre la «Comunicación de la Comisión “Hacia una política urbana para la Unión Europea”»	11
98/C 251/05	Dictamen del Comité de las Regiones sobre «El turismo cultural en las zonas urbanas y sus consecuencias para el empleo»	28
98/C 251/06	Resolución del Comité de las Regiones sobre «La seguridad nuclear y la democracia local y regional»	34
98/C 251/07	Dictamen del Comité de las Regiones sobre la «Situación demográfica en la Unión Europea»	36
98/C 251/08	Dictamen del Comité de las Regiones sobre la «Propuesta de Decisión del Consejo sobre medidas de ayuda financiera a las pequeñas y medianas empresas (PYME) generadoras de empleo — Iniciativa para el crecimiento y el empleo»	41
98/C 251/09	Dictamen del Comité de las Regiones sobre la «Comunicación de la Comisión acerca de la estrategia informativa sobre el euro»	46
98/C 251/10	Dictamen del Comité de las Regiones sobre: <ul style="list-style-type: none"> — la «Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social y al Comité de las Regiones relativa al seguimiento del Libro Verde sobre la protección de los menores y la dignidad humana en los servicios audiovisuales y de información», y — la «Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social y al Comité de las Regiones — Plan de fomento de la seguridad en la utilización de Internet» 	51

II

(Actos jurídicos preparatorios)

COMITÉ DE LAS REGIONES

Dictamen del Comité de las Regiones sobre:

- la «Comunicación de la Comisión sobre la evaluación del programa IDA y una segunda fase del mismo»,
- la «Propuesta de Decisión del Parlamento Europeo y del Consejo sobre un conjunto de orientaciones, entre las que figura la identificación de los proyectos de interés común, relativo a redes telemáticas transeuropeas destinadas al intercambio de datos entre administraciones (IDA)», y
- la «Propuesta de Decisión del Consejo por la que se adopta un conjunto de acciones y medidas al objeto de garantizar la interoperabilidad de las redes telemáticas transeuropeas destinadas al intercambio de datos entre administraciones (IDA), así como el acceso a las mismas»

(98/C 251/01)

EL COMITÉ DE LAS REGIONES,

vista la «Propuesta de Decisión del Parlamento Europeo y del Consejo sobre un conjunto de orientaciones, entre las que figura la identificación de los proyectos de interés común, relativo a redes telemáticas transeuropeas destinadas al intercambio de datos entre administraciones (IDA)» y la «Propuesta de Decisión del Consejo por la que se adopta un conjunto de acciones y medidas al objeto de garantizar la interoperabilidad de las redes telemáticas transeuropeas destinadas al intercambio de datos entre administraciones (IDA), así como el acceso a las mismas» ⁽¹⁾;

vista la Decisión del Consejo de 30 de enero de 1998, de consultarle sobre este asunto, conforme a los artículos 129 D y 198 C (primer párrafo) del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea;

vista la decisión de su Mesa con fecha 12 de marzo de 1998 de adjudicar la preparación del dictamen a la Comisión 3 (Comisión de Redes Transeuropeas, Transportes y Sociedad de la Información);

visto el proyecto de dictamen (CDR 44/98 rev.) aprobado por la Comisión 3 el 27 de marzo de 1998 (Ponente: Sr. Bourg);

considerando la «Propuesta de Decisión del Consejo sobre un conjunto de orientaciones relativo a las redes telemáticas transeuropeas entre administraciones» y la «Propuesta de Decisión del Consejo por la que establece una acción plurianual comunitaria en apoyo del establecimiento de redes telemáticas transeuropeas destinadas al intercambio de datos entre administraciones (IDA)» ⁽²⁾;

considerando el Dictamen del Comité de las Regiones (CDR 48/94) sobre dichas Propuestas ⁽³⁾;

⁽¹⁾ COM(97) 661 final - 97/0340 (COD) - 97/0341 (SYN) — DO C 54 de 21.2.1998, pp. 3 y 12.

⁽²⁾ COM(93) 69 final — DO C 105 de 16.4.1993, pp. 10 y 12.

⁽³⁾ DO C 217 de 6.8.1994, p. 32.

considerando la «Propuesta modificada de Decisión del Consejo por la que se establece una acción plurianual comunitaria en apoyo del establecimiento de redes telemáticas transeuropeas destinadas al intercambio de datos entre administraciones (IDA)» (1) y la «Propuesta modificada de Decisión del Parlamento Europeo y del Consejo sobre un conjunto de orientaciones relativo a las redes telemáticas transeuropeas entre administraciones» (2);

considerando la Decisión del Consejo de 6 de noviembre de 1995, sobre la contribución comunitaria al intercambio de datos entre administraciones en la Comunidad (IDA) (3);

considerando que el nuevo fundamento jurídico (artículo 129 D del Tratado) de la segunda fase del Programa IDA permite suponer que las posiciones mencionadas a continuación serán tenidas más en cuenta por el Parlamento Europeo y el Consejo,

ha aprobado por unanimidad, en su 23º Pleno de los días 13 y 14 de mayo de 1998 (sesión del 14 de mayo) el siguiente Dictamen.

El Comité de las Regiones,

1. considera totalmente insuficiente la evaluación del actual funcionamiento del programa IDA presentada en la Comunicación de la Comisión Europea;

2. acoge positivamente, sin embargo, la reorientación de las prioridades para la segunda fase de dicho programa, que debería hacer hincapié, a partir de ahora, en la coordinación y el apoyo a determinados sectores administrativos;

3. coincide con la Comisión Europea en la importancia de la interoperabilidad de las infraestructuras de redes;

4. solicita, por tanto, que se modifique el artículo 9 de la propuesta de Decisión del Consejo, de modo que se tenga en cuenta la dimensión local y regional;

5. espera, al respecto, que se aumenten los recursos asignados al programa IDA, de modo que la dotación total prevista pueda considerarse apropiada;

6. celebra que la Comisión Europea haya tenido más en cuenta los intereses del sector privado y las preocupaciones de los ciudadanos;

7. insta a una mejor coordinación de las iniciativas comunitarias en el ámbito de la telemática interadministrativa, especialmente en el caso de las actividades de las redes europeas de telecomunicaciones y la I+D, así como las dirigidas a apoyar a las PYME;

8. lamenta el enfoque adoptado por la Comisión Europea, que da la impresión de dejar de lado el papel de los entes locales y regionales y de sus órganos administrativos, cuando los municipios y regiones pueden aportar una importante contribución a la realización de los objetivos europeos;

9. subraya de nuevo que el concepto de «administración» debe incluir el conjunto de las autoridades locales, regionales y nacionales cuyas actividades se inscriben en el marco de un proyecto de interés común previsto por la propuesta de Decisión;

10. por tanto, insta nuevamente a que se tenga en cuenta en el programa IDA que la aplicación corresponde a los órganos competentes de la administración en los Estados miembros. Los costes deberán tener convenientemente en cuenta las diferentes circunstancias locales y regionales. Los costes financieros que tengan que afrontar los Estados miembros, los Länder (Estados federados) y las regiones a causa de los procedimientos transeuropeos de información y comunicación deberán limitarse a los estrictamente necesarios. Las instituciones de la UE deberán financiar sus proyectos con su propio presupuesto. El Comité rechaza un reparto de los costes, una compensación de las aportaciones en casos concretos y una reglamentación global de la financiación. A la inversa, los Estados miembros, los Länder y las regiones se harán cargo de sus costes correspondientes.

11. reclama que se prevea la regionalización de las redes IDA, además de su globalización expuesta en la letra D del anexo a la primera propuesta de Decisión;

12. muestra su satisfacción por la creación de un comité de gestión único (variante 2a), encargado de

(1) COM(95) 436 final — DO C 318 de 29.11.1995, p. 13.

(2) COM(95) 446 final — DO C 321 de 1.12.1995, p. 11.

(3) DO L 269 de 11.11.1995, p. 23.

velar por la aplicación de ambas decisiones; sin embargo, solicita a este respecto que, a la hora de constituirlo, los Estados miembros tengan plenamente en cuenta los intereses de los entes administrativos locales y regionales;

13. por último, solicita que se incluya al Comité de las Regiones como administración en las redes transeuropeas para el intercambio electrónico de datos previstas por IDA.

Bruselas, el 14 de mayo de 1998.

El Presidente
del Comité de las Regiones
Manfred DAMMEYER

Dictamen del Comité de las Regiones sobre la «Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo sobre estrategia comunitaria y marco para la introducción de la telemática en el sector del transporte por carretera en Europa y propuestas de acciones iniciales»

(98/C 251/02)

EL COMITÉ DE LAS REGIONES,

vista la Comunicación de la Comisión Europea «Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo sobre estrategia comunitaria y marco para la introducción de la telemática en el sector del transporte por carretera en Europa y propuestas de acciones iniciales»⁽¹⁾;

vistas las decisiones de su Mesa de 11 de junio de 1997 y de 18 de febrero de 1998, de conformidad con el cuarto párrafo del artículo 198 C del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea, de emitir un Dictamen al respecto y de encargar a la Comisión 3 (Comisión de Transportes y Redes de Comunicaciones) la preparación de los trabajos en este asunto;

visto el proyecto de Dictamen (CDR 256/97 rev. 2) aprobado por la Comisión 3 el 13 de noviembre de 1997 (ponente: Sr. Kurth, sustituido por el Sr. La Forgia);

considerando la Resolución del Consejo de 17 de junio de 1997 relativa a la introducción de la telemática en el sector del transporte por carretera, en particular, la percepción electrónica del peaje⁽²⁾;

considerando el documento de trabajo de 7 de marzo de 1997 preparado por el Grupo de alto nivel sobre la telemática en el sector del transporte y titulado «Informe final sobre las actividades en la UE en el ámbito de la telemática en el sector del transporte por carretera»;

considerando la Decisión del Parlamento Europeo y del Consejo de 23 de julio de 1996 sobre las orientaciones comunitarias para el desarrollo de la red transeuropea de transporte⁽³⁾;

considerando la Resolución del Consejo de 28 de septiembre de 1995 relativa a la introducción de la telemática en el sector del transporte por carretera⁽⁴⁾;

considerando la Comunicación de la Comisión de 4 de noviembre de 1994 sobre las aplicaciones de la telemática al transporte en Europa,

considerando la Resolución del Consejo de 24 de octubre de 1994 relativa a la telemática en el sector de los transportes⁽⁵⁾,

ha aprobado por unanimidad en su 23º Pleno, de los días 13 y 14 de mayo de 1998 (sesión del 14 de mayo), el presente Dictamen.

⁽¹⁾ COM(97) 223 final.

⁽²⁾ DO C 194 de 25.6.1997, p. 5.

⁽³⁾ DO L 228 de 9.9.1996, p. 1.

⁽⁴⁾ DO C 264 de 11.10.1995, p. 1.

⁽⁵⁾ DO C 309 de 5.11.1994, p. 1.

El Comité de las Regiones,

1. Observaciones generales

- 1.1. destaca la importancia de la telemática de carreteras en la mejora de la seguridad de los transportes,
- 1.2. indica que la utilización de nuevas tecnologías de la información y de la comunicación permitirá una utilización más eficaz de las infraestructuras de transporte en Europa,
- 1.3. hace hincapié en la gran importancia de la utilización de la telemática en el sector del transporte por carretera para la competitividad de la industria europea en el mercado mundial,
- 1.4. comparte el punto de vista de que la telemática en el sector del transporte por carretera puede contribuir a reducir la contaminación,
- 1.5. se adhiere a la opinión de la Comisión según la cual el desarrollo de nuevos sistemas y servicios de información y telecomunicaciones contribuirá de manera esencial a la instauración de la sociedad de la información y a la creación de nuevas posibilidades comerciales para la industria europea, así como a la mejora de la situación del empleo,
- 1.6. comparte las críticas de la Comisión, que considera que las inversiones realizadas hasta ahora no se coordinaron correctamente,
- 1.7. considera que la telemática sólo podrá desarrollar plenamente sus efectos si se inscribe en una estrategia integrada de política de transportes y una gestión global de los transportes,
- 1.8. señala que debe recurrirse a todos los sistemas de transporte teniendo en cuenta sus ventajas particulares,
- 1.9. declara que el principio de subsidiariedad debe aplicarse en el tratamiento de los problemas de transporte locales y regionales,
- 1.10. opina que la Comunicación de la Comisión constituye en sustancia una base conveniente para la aprobación de medidas complementarias,
- 1.11. hace notar, sin embargo, que se han descuidado los transportes públicos e intermodales y que el retraso acumulado ha entorpecido el desarrollo del mercado,
- 1.12. insta a la Comisión a que lleve a cabo la armonización técnica necesaria, favorezca el desarrollo de equipamientos de fácil utilización y precio accesible y garantice la continuidad de los servicios de información,
- 1.13. se pronuncia en favor del principio de competencia entre los fabricantes,
- 1.14. expresa su deseo de que la Comisión no defina la intermodalidad sólo como un objetivo político sino que le conceda también una importancia prioritaria en la elaboración del marco de aplicación previsto,
- 1.15. considera importante que la telemática en el sector del transporte por carretera no se limite a formar parte de las redes transeuropeas de transporte (RTE-Transporte) sino que se convierta también en uno de sus impulsores,
- 1.16. señala sin embargo que la línea presupuestaria no tiene una dotación suficiente,
- 1.17. destaca que el aumento sólo puede plantearse en el marco de una transferencia de fondos con cargo al presupuesto de la UE,
- 1.18. hace hincapié en la importancia de una cooperación estrecha entre el sector público y el sector privado y de la creación de una asociación privada-pública para asuntos de desarrollo, realización y financiación de los proyectos de telemática en el sector del transporte por carretera,
- 1.19. considera, sin embargo, que es indispensable mantener la distinción entre el papel del sector público (por ejemplo, en materia de seguridad de los transportes, transporte de materias peligrosas y protección del medio ambiente) y el papel del sector privado,
- 1.20. ve en la utilización de la telemática en el sector del transporte por carretera una posibilidad para las regiones europeas de mejorar su cooperación más allá de las fronteras de los Estados miembros, como sucede por ejemplo en el proyecto PRECO sobre cooperación regional permanente,
- 1.21. considera razonable que la introducción de sistemas de telemática en el sector del transporte por carretera se realice con arreglo a una planificación por etapas,
- 1.22. valora positivamente que la Comisión defina prioridades en las acciones previstas,
- 1.23. valora positivamente, además, que la Comisión desee tener en cuenta los nuevos desarrollos y determine otras aplicaciones importantes que considera necesarias a medio y a largo plazo,
- 1.24. considera muy importante que se tengan en cuenta los resultados de que se dispone sobre las tentativas emprendidas a nivel europeo, nacional y regional.

2. Observaciones sobre los ámbitos prioritarios de la Comisión Europea

2.1. *Servicios RDS-TMC de información sobre el tráfico*

2.1.1. comparte la opinión de que el sistema RDS-TMC es un proyecto europeo cuya interoperabilidad debe garantizarse en toda Europa,

2.1.2. está de acuerdo con que la falta de armonización técnica aún existente debe solucionarse con rapidez,

2.1.3. apoya los esfuerzos de la Comisión por:

— llevar a cabo la armonización técnica en varias áreas clave de RDS-TMC para garantizar la continuidad y la interoperabilidad de los servicios de información sobre tráfico y viajes para transporte multimodal,

— adoptar medidas organizativas para facilitar la coordinación de todos los participantes y, en caso necesario, presentar nuevas propuestas para la aplicación uniforme de las especificaciones técnicas necesarias,

— hacer publicidad del sistema RDS-TMC para acelerar su implantación,

2.1.4. insta a la Comisión a promover con la misma intensidad otras tecnologías avanzadas e innovadoras, como el sistema DAB (Digital Audio Broadcasting).

2.2. *Recaudación electrónica*

2.2.1. considera que los dispositivos de recaudación automática de peajes posibilitan, en principio, una tarificación diferenciada y favorable al usuario,

2.2.2. señala que la tarificación del transporte por carretera debe integrarse dentro de un sistema equilibrado y no dependiente de la competencia que incluya impuestos de circulación, impuestos sobre el consumo de los productos del petróleo, peajes y derechos de utilización de las carreteras durante un periodo determinado, y no debe considerarse de modo aislado,

2.2.3. observa que en los debates sobre la tarificación debe establecerse una distinción entre los vehículos industriales, los vehículos de servicios de línea regular y los vehículos particulares y que, sobre todo en las regiones, la tarificación de los vehículos particulares puede tener repercusiones considerables en el conjunto de la red de transportes e incluso puede entrañar desplazamientos no deseados de tráfico,

2.2.4. pide a la Comisión que en todas las propuestas tenga en cuenta los problemas específicos de transporte que se plantean en las regiones, especialmente, en las aglomeraciones urbanas, dado que las medidas de tarificación viaria repercuten con la mayor intensidad en los transportes, la economía y el medio ambiente,

2.2.5. apoya la estrategia de la Comisión de agotar todas las demás medidas antes de emprender las vías jurídicas,

2.2.6. observa que, por razones de costes, también se pueden adoptar otras medidas fiscales y de fijación de precios que permitan alcanzar de modo más económico,

rápido y eficaz el objetivo de gestión del tráfico de la política de transportes y medio ambiente.

2.3. *Intercambio de datos y gestión de la información*

2.3.1. considera que, en particular, habrá que tener en cuenta los siguientes aspectos:

— formulación de principios para el intercambio de datos entre proveedores de servicios y usuarios públicos y privados, teniendo especialmente en cuenta los resultados de proyectos europeos como ENTERPRICE,

— entre los sectores del mercado de la información, determinación de cuáles deben ser públicos y cuáles privados y dónde deben situarse las interfaces para la cooperación entre ambos sectores,

— elaboración de condiciones generales para la privatización de operaciones particulares,

— integración en redes de bancos de datos,

2.3.2. señala que, conforme al principio de subsidiariedad, la normativa de la UE debe limitarse a fijar un marco para las cuestiones relativas a la armonización técnica y a la creación de interfaces,

2.3.3. insta a la Comisión a crear las condiciones previas para una amplia cooperación entre las regiones.

2.4. *Interfaz hombre-máquina*

2.4.1. apoya a la Comisión en su esfuerzo por dar prioridad absoluta a la seguridad de los dispositivos telemáticos instalados en los vehículos, tales como pantallas de información y dispositivos de control del vehículo, y pide a la Comisión que actúe en favor de unas normas mínimas obligatorias,

2.4.2. señala que las medidas de armonización no deben reducir el nivel de los requisitos en materia de seguridad,

2.4.3. pide a la Comisión que fomente el plurilingüismo en el desarrollo de los sistemas.

2.5. *Arquitectura de sistema*

2.5.1. apoya la declaración de la Comisión en favor de una arquitectura de sistema abierta, que se limite a crear un marco técnico muy general para garantizar la interoperabilidad a largo plazo de los diversos sistemas, sin restringir las posibilidades de innovación y desarrollo técnico,

2.5.2. señala que establecer una arquitectura de sistema abierta es asimismo la condición previa para instaurar una cooperación regional efectiva y adaptada a las particularidades regionales entre los sectores público y privado.

3. Comentarios sobre las otras aplicaciones planeadas por la Comisión Europea

3.1. Información y orientación antes y en el curso del viaje

3.1.1. pone de relieve la importancia central de los sistemas dinámicos intermodales de información de viaje para un mejor uso de la capacidad de transporte, la optimización de los flujos de tráfico y la mejora de la seguridad en el transporte,

3.1.2. comparte la visión de que una arquitectura de información uniforme, como por ejemplo una tarjeta digital, y el mantenimiento de la protección de datos, son esenciales,

3.1.3. enfatiza la gran importancia de la información antes y durante el viaje para el transporte público, en particular para los vehículos de servicios de línea regular tras haber mejorado su equipamiento,

3.1.4. pone de relieve que, particularmente a través de la información antes del viaje, es posible reducir el tráfico en áreas urbanas y en regiones densamente pobladas, y transferir este volumen de tráfico a formas de transporte más respetuosas con el medio ambiente,

3.1.5. hace un llamamiento a la Comisión para que garantice la interoperabilidad y la continuidad de los diversos sistemas de transporte en Europa.

3.2. Gestión, explotación y control del tráfico interurbano

3.2.1. se congratula de que la Comisión esté planeando el desarrollo de multicorredores adicionales y de proyectos de dirección de redes y de introducción de sistemas uniformes de emergencia,

3.2.2. pone de relieve la necesidad de cooperación a gran escala entre las regiones y hace un llamamiento a la Comisión para que apoye la cooperación entre regiones,

3.2.3. se opone, por razones de subsidiariedad, a cualquier medida emprendida por la Comisión para la asignación de accesos a nivel local y regional.

3.3. Otros servicios telemáticos para transporte urbano

3.3.1. deja claro que aplicaciones telemáticas tales como el pago electrónico y los sistemas de reservas no requieren regulación o apoyo por la UE.

3.4. Transporte colectivo

3.4.1. se congratula de que la Comisión promocióne bases de datos públicas,

3.4.2. se opone, por razones de subsidiariedad y competencia, a cualquier compromiso por parte de la Comisión en otras áreas tales como sistemas de reservas y servicios de valor añadido.

3.5. Sistemas avanzados de seguridad/control de vehículos

3.5.1. acoge favorablemente las innovaciones que constituyan una sustancial contribución a la seguridad en el transporte y a los flujos de tráfico,

3.5.2. se opone a cualquier acción por la UE que perjudique los altos niveles de seguridad en aras de la uniformización.

3.6. Explotación de vehículos comerciales (logística)

3.6.1. considera que en el ámbito del transporte de mercancías, la telemática puede aportar una importante contribución para aumentar la eficiencia y reducir el tráfico,

3.6.2. señala que, en general, la telemática al servicio del transporte de mercancías incumbe al sector privado, si bien en ciertos casos, como el del transporte de mercancías peligrosas, se han de considerar las responsabilidades de los Estados miembros y de las regiones.

4. Conclusiones

4.1. acoge favorablemente las iniciativas de la Comisión para el desarrollo del uso de la telemática al servicio del transporte en Europa,

4.2. considera importante fijar plazos para llevar a cabo estas iniciativas,

4.3. hace un llamamiento a la Comisión,

— para que se concentre en las áreas más necesitadas de acción y que caigan claramente dentro de sus competencias,

— para que asigne en el futuro un mayor peso a la intermodalidad,

— para que preste más atención en adelante al transporte público local,

— para que asigne prioridad para su aplicación inmediata a otras aplicaciones, como la información antes del viaje, en lugar de ser objetivos a medio o a largo plazo,

— para que tenga presente que la telemática al servicio del tráfico rodado forma parte de las estrategias para la gestión general del transporte a nivel regional y que se necesita, por tanto, cooperación a gran escala entre regiones, la cual debería ser apoyada por la Comisión,

4.4. desea subrayar que sólo si se satisfacen todos estos requisitos, la telemática desarrollará todo su potencial para abordar los problemas del transporte, la protección del medio ambiente y la promoción de la Unión Europea como un espacio para la empresa y la tecnología.

Bruselas, el 14 de mayo de 1998.

El Presidente

del Comité de las Regiones

Manfred DAMMEYER

Resolución del Comité de las Regiones sobre la «Carta europea de las regiones y municipios para una política de transportes avanzada y sostenible»

(98/C 251/03)

EL COMITÉ DE LAS REGIONES,

vistas las decisiones de la Mesa de 17 de septiembre de 1997 y de 18 de febrero de 1998, conforme al párrafo cuarto del artículo 198 C del Tratado CE, de emitir una resolución sobre la «Carta europea de las regiones y municipios para una política avanzada y sostenible» y de encargar su preparación a la Comisión de Transportes y Redes de Comunicaciones (Comisión 3);

visto el proyecto de Resolución (CDR 347/97 rev.) aprobado por la Comisión 3 el 13 de noviembre de 1997 (Ponentes: Sres. Weingartner y Zaplana);

considerando las experiencias adquiridas hasta la fecha por el Comité durante su primer mandato con sus trabajos en el sector de la circulación y el transporte, así como en materia de política de transportes;

considerando los resultados del ciclo de seminarios «La contribución de las regiones y municipios europeos a un sistema europeo de transportes integrado, eficaz y respetuoso del medio ambiente», organizados en colaboración con la Comisión Europea;

considerando en este contexto los diez principios orientativos elaborados en el marco del Dictamen de iniciativa «Una estrategia de transportes global y coherente para los entes regionales y locales y la Unión Europea» (CDR 255/97 fin),

ha aprobado por unanimidad en su 23º Pleno de los días 13 y 14 de mayo de 1998 (sesión del 14 de mayo) la presente Resolución.

El Comité de las Regiones,

acoge con satisfacción la «Carta europea de las regiones y municipios para una política de transportes avanzada y sostenible» y hará uso de todas sus competencias para alcanzar los objetivos previstos;

pide a su Presidente que transmita la presente Carta a los representantes competentes de las regiones e instituciones y vele por la realización de la misma.

Bruselas, el 14 de mayo de 1998.

El Presidente
del Comité de las Regiones
Manfred DAMMEYER

ANEXO

al dictamen del Comité de las Regiones

«Carta europea de las regiones y municipios para una política de transportes avanzada y sostenible»

1. El papel de las regiones y municipios en la política de transportes

1.1. Las regiones y municipios de la Unión Europea observan que la red de transportes actual y el sistema de transportes desarrollado al efecto –que se ha beneficiado también de la aportación de las regiones y municipios– han contribuido ampliamente al positivo desarrollo económico de los últimos siglos y, por tanto, al alto nivel de bienestar de nuestra sociedad.

1.2. Las regiones y municipios, no obstante, señalan que el fuerte crecimiento del transporte en distintas zonas ha producido ya una presión ambiental que raya en lo razonablemente tolerable, cuando no lo sobrepasa. Las posibilidades de las regiones y municipios para intervenir contra dicha presión, a pesar de su contribución financiera, son sin embargo limitadas, porque la Comunidad Europea y los Estados establecen el marco general de la política de transportes, mientras que a las regiones sólo se les encomienda a menudo su realización.

1.3. No obstante, los representantes políticos de las regiones y municipios subrayan en este contexto que para los ciudadanos son ellos los principales responsables de los problemas que se plantean en materia de transportes y que de ellos esperan las soluciones apropiadas.

1.4. Las regiones y municipios de la Unión Europea son en su mayoría competentes en materia de ordenación del territorio y, por tanto, pueden determinar el emplazamiento de las zonas residenciales y de trabajo con relación a las infraestructuras de transporte. Sin embargo, debería darse a las regiones y municipios un mayor poder decisorio en lo que respecta a la determinación de qué parte de su territorio se destina al transporte, y a la garantía de movilidad y accesibilidad para todos sus ciudadanos.

1.5. Las regiones y municipios tienen competencias que las relacionan con la reparación de los daños en el caso de accidentes en el transporte en algunos Estados miembros. Debería, sin embargo, otorgárseles mayores competencias directamente relacionadas con la seguridad en el transporte.

2. Objetivos de la política de transportes

2.1. Las regiones y municipios de la Unión Europea reconocen la importancia del transporte para la economía, el bienestar y la libertad de la población. Se debe fijar como objetivo, por tanto, la preservación permanente de la movilidad de las personas y la libre circulación de mercancías, sin detrimento de las condiciones sociales y ambientales generales.

2.2. Dado el constante aumento del transporte, las regiones y municipios subrayan la absoluta necesidad de que población y medio ambiente gocen de la mejor protección posible contra los efectos negativos del transporte.

2.3. Las regiones y municipios son conscientes de que el nivel de protección y seguridad debe ser el mismo para todos los ciudadanos de la Comunidad. Cabe observar, no obstante, que conseguir este nivel en las diversas regiones y municipios requiere acciones diferenciadas. Las diferencias regionales deben tenerse en cuenta al establecer la política de transportes a escala nacional y comunitaria.

2.4. Las regiones y municipios tienen la convicción de que una política de transportes moderna sólo puede lograrse con una actuación caracterizada por la interdisciplinariedad y la cooperación. Otro objetivo debe ser, pues, que todos los entes territoriales, representaciones de intereses y demás instituciones con responsabilidades en materia de transporte y sus flujos participen desde el principio en los procesos decisorios.

2.5. Las regiones y municipios consideran que un objetivo indispensable para la solución de los problemas del transporte es imprimir a la política de transportes una orientación mucho más marcada hacia soluciones intermodales o intersistémicas.

3. Principios de una política de transportes avanzada y sostenible

3.1. Subsidiariedad

Ya que el modo más idóneo de enfrentarse con los problemas del transporte sería plantear su solución en el nivel más adecuado, es indispensable que las regiones y municipios de la Unión Europea participen más activamente en el desarrollo de medidas y acciones.

3.2. Aumento de la calidad de vida

La política de circulación y transporte debe orientarse de tal manera que se alcance un equilibrio óptimo entre, por un lado, la calidad de vida, la movilidad global de los ciudadanos y la protección del medio ambiente, y por otro lado, los efectos económicos pretendidos.

3.3. Estructura paneuropea de transportes

Los diferentes medios de transporte deben tener una estructura suficiente y eficaz, tanto en el interior de la Unión Europea como en sus conexiones con el exterior. Dentro de esta estructura deben ser prioritarios los modos de transporte más respetuosos con el medio ambiente, como el ferrocarril, la navegación costera, la navegación interior (ríos-canales) o el transporte marítimo, pudiendo utilizar, en su beneficio, una financiación cruzada procedente de ingresos tributarios sobre otros medios de transporte menos respetuosos del medio ambiente.

3.4. Repercusión íntegra de los costes

Como complemento de los costes internos que en su caso se repercutan deben imputarse también progresivamente a los respectivos modos de transporte los costes externos o sociales del transporte. El principio del trayecto más corto debe aplicarse al transporte de mercancías mediante una actuación adecuada a través de los costes.

3.5. Sostenibilidad

La política de transportes requiere el desarrollo de un sistema de transportes sostenible, respetuoso del medio ambiente y eficaz que, por una parte, satisfaga las necesidades sociales, económicas, medioambientales y de seguridad y, por otra, contribuya a superar las disparidades sociales y económicas entre las distintas regiones.

3.6. Calidad del transporte

Seguridad y fiabilidad, así como accesibilidad y viabilidad financiera son una condición fundamental para el usuario o cliente de los transportes; esto rige tanto para el transporte de viajeros como para el de mercancías.

3.7. *Competitividad y eficacia*

Las medidas en materia de estructuras y desarrollo del transporte deben contribuir a mejorar la situación competitiva y aumentar la eficacia del sistema de transportes en términos de movilidad global al servicio de los ciudadanos y las empresas. Esto se aplica, por ejemplo, a la liberalización del transporte por ferrocarril y a la correspondiente apertura de la red.

3.8. *Proximidad al ciudadano*

Es de capital importancia que la población acepte la realización de los distintos proyectos en materia de transportes. La proximidad al ciudadano, por tanto, significa que en las decisiones relativas a la política de transportes deben tenerse en cuenta los intereses y expectativas de los ciudadanos desde su perspectiva como consumidores, usuarios de la vía pública y directamente interesados.

3.9. *Intermodalidad*

La posibilidad de la combinación y la voluntad de cooperación de los diversos modos de transporte a escala local, regional, nacional y europea son una condición fundamental para un funcionamiento óptimo del sistema de transportes. Entre los modos de transporte relevantes a esos efectos debe incluirse explícitamente la navegación (interior y marítima).

3.10. *Tecnologías racionales*

Puesto que la aplicación de las modernas tecnologías permite un mejor aprovechamiento de cada una de las actuales capacidades infraestructurales y un aumento del nivel de seguridad, se debe hacer uso también de los sistemas actualmente disponibles y fomentar y seguir desarrollando las actividades de investigación y desarrollo.

4. Necesidades y peticiones en materia de política de transportes

El Comité de las Regiones,

observa que los entes regionales y locales tienen competencias propias en los ámbitos de ordenación del territorio y de política de reglamentación del transporte. En el futuro se deberá reforzar la utilización de estas posibilidades, porque una interrelación adecuada de zonas residenciales y lugares de trabajo con las infraestructuras públicas de transporte permitirá evitar parcialmente o reducir el transporte y porque las medidas reglamentarias reducirán la necesidad de viajar y permitirán lograr una distribución modal que no integre el coche particular y disminuirán la contaminación a que están expuestos los ciudadanos y el medio ambiente;

señala que los gobiernos nacionales establecen los principios esenciales de la política de transportes y que estos, por regla general, coinciden ampliamente con las ideas de los entes locales y regionales. El Comité, no obstante, observa que la aplicación de los objetivos y medidas que se formulan revelan actualmente importantes carencias, por lo cual reclama de los gobiernos de sus Estados que tengan en cuenta en mayor medida las iniciativas y propuestas de los entes regionales y locales. La mayor parte del transporte se efectúa a nivel local y regional. Por consiguiente, es muy importante que la política nacional de transportes ponga en marcha procesos de planificación coordinados en los que se aproveche la influencia política de los entes locales y regionales,

acoge con satisfacción los esfuerzos de la Comisión Europea, que en numerosos trabajos fundamentales elaborados recientemente ha puesto los jalones para una política de transportes orientada al futuro y una política de transportes sostenible, tanto en relación con la Unión Europea como con los países limítrofes de Europa Central y Oriental. El Comité, por tanto, pide a la Comisión que siga desarrollando esta política y haga todo cuanto pueda para que a escala de la Comunidad se logre también del modo más rápido posible la realización de los objetivos definidos;

se congratula de que el Parlamento Europeo disponga ahora también de la posibilidad de consultar al Comité de las Regiones y espera que haga uso de ella, con el fin de que en el futuro se pueda tener más en cuenta la posición de las regiones y municipios sobre las distintas cuestiones relativas al transporte;

está informado de que el Consejo de Ministros tiene en última instancia la responsabilidad de la aplicación de la política europea de transportes. Pide, por tanto, al Consejo que inste a una consecución más rápida de los objetivos y medidas establecidos en múltiples proyectos, resoluciones, libros verdes y libros blancos, etc. Sólo así podrá ganar crédito en la población la idea de que los responsables políticos también están dispuestos a encontrar soluciones duraderas para los problemas actuales en materia de transportes y medio ambiente, con objeto de poder garantizar en el futuro una movilidad orientada a la sostenibilidad.

Dictamen del Comité de las Regiones sobre la «Comunicación de la Comisión “Hacia una política urbana para la Unión Europea”»

(98/C 251/04)

EL COMITÉ DE LAS REGIONES,

vista la Comunicación de la Comisión «Hacia una política urbana para la Unión Europea» ⁽¹⁾,

vista la decisión de la Comisión, de 8 de marzo de 1997, de consultar al Comité de las Regiones, de conformidad con el artículo 198 C (apartado primero) del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea;

vista la decisión, de 30 de mayo de 1997 y de 18 de febrero de 1998 de encomendar a la Comisión de Ordenación del Territorio, Política Urbana, Energía y Medio Ambiente (Comisión 4) la elaboración del presente dictamen;

visto el informe general «La Europa de las ciudades — Acciones comunitarias en zonas urbanas»;

vista la Comunicación «Agenda 2000: Por una Europa más fuerte y más amplia»;

visto el primer borrador oficial del «Plan Europeo de Ordenación del Territorio» elaborado para la reunión informal de los Ministros encargados de la Ordenación del Territorio de junio de 1997;

vistos diversos dictámenes del Comité de las Regiones:

— «Comunicación de la Comisión relativa a la cooperación para la ordenación del territorio europeo — Europa 2000+» (CDR 233/95) ⁽²⁾;

— «La evaluación de las consecuencias financieras y administrativas de los actos legislativos de la UE para las entidades regionales y locales» (CDR 368/95) ⁽³⁾;

— «Libro Verde sobre la red de ciudadanos» (CDR 42/96 fin) ⁽⁴⁾;

— «Gobierno regional y local en la Unión Europea» (CDR 47/96 fin) ⁽⁵⁾;

— «Quinto programa comunitario de política y actuación en materia de medio ambiente» (CDR 142/96 fin) ⁽⁶⁾;

— «El papel de las autoridades locales y regionales en los servicios públicos» (CDR 148/96 fin) ⁽⁷⁾;

— «El desarrollo urbano y la Unión Europea» (CDR 235/95) ⁽⁸⁾;

— «La ordenación del territorio en Europa» (CDR 340/96 fin) ⁽⁹⁾;

⁽¹⁾ COM(97) 197 final.

⁽²⁾ DO C 100 de 2.4.1996, p. 65.

⁽³⁾ DO C 126 de 29.4.1996, p. 1.

⁽⁴⁾ DO C 337 de 11.11.1996, p. 20.

⁽⁵⁾ Aún no publicado en el DO.

⁽⁶⁾ DO C 34 de 3.2.1997, p. 12.

⁽⁷⁾ DO C 116 de 14.4.1997, p. 52.

⁽⁸⁾ DO C 100 de 2.4.1996, p. 78.

⁽⁹⁾ DO C 116 de 14.4.1997, p. 1.

- «El papel de las corporaciones locales y regionales en el fomento de los vínculos entre los centros de educación y formación y las empresas» (CDR 346/96 fin) ⁽¹⁾;
- «Libro Verde de la Comisión Europea — Política futura de lucha contra el ruido» (CDR 436/96 fin) ⁽²⁾;
- Documento de trabajo sobre «El impacto de los fondos estructurales en los espacios urbanos» (CDR 8/97 fin);
- «Aspectos locales y regionales del V programa marco» (CDR 158/97 fin) ⁽³⁾;
- «Educación intercultural» (CDR 194/97 fin) ⁽⁴⁾;

vistos los trabajos llevados a cabo por el Grupo de trabajo (compuesto por los Sres. Berger y Frau, la Sra. Freehill, los Sres. Penttilä y Peper (ponente) y las Sras. Powell y Tallberg) en la elaboración del presente Dictamen;

visto el proyecto de dictamen (CDR 316/97 rev. 2) aprobado por la Comisión el 14 de enero de 1998 (ponente: Sr. Peper),

ha aprobado en su 23º Pleno de los días 13 y 14 de mayo de 1998 (sesión del 14 de mayo) el presente Dictamen por unanimidad.

1. Introducción

1.1. El Comité de las Regiones acoge favorablemente la publicación del documento de la Comisión «Hacia una política urbana para la Unión Europea». Tras el Libro Verde sobre el entorno urbano (1990), el lanzamiento del proyecto de Ciudad sostenible y la aplicación de la iniciativa comunitaria URBAN, el presente documento supone un importante paso adelante al reconocer que las ciudades son fundamentales para garantizar la competitividad tanto de las regiones como de Europa. El documento subraya los argumentos expuestos por el Comité de las Regiones en su dictamen sobre «El desarrollo urbano y la Unión Europea», en el que se hace hincapié en la necesidad de desarrollar un enfoque urbano integrado para solucionar los serios problemas de las ciudades y aprovechar sus oportunidades para el crecimiento económico y la prosperidad. Al mismo tiempo, dicho enfoque integrado incrementaría considerablemente la eficacia de las políticas comunitarias existentes que afectan a las áreas urbanas.

1.2. La Comunicación de la Comisión ha sido presentada en un momento crucial en que el papel de las ciudades europeas constituye un centro de atención creciente. Esto es el resultado de muchos años de esfuerzo consciente, principalmente por parte de las autoridades locales y sus organizaciones de representantes. Desde su creación, el Comité de las Regiones ha fomentado la necesidad de una perspectiva urbana en los programas y políticas comunitarias. En un principio, esta toma de conciencia se desarrolló bastante lentamente, pero el proceso cobró nuevo vigor el año pasado. Los gobiernos nacionales han mostrado cierto interés en los temas urbanos, desarrollando políticas urbanas explícitas o

fomentando la coordinación de políticas sectoriales que afectan a las ciudades.

1.3. Esta atención renovada por el papel de las ciudades se está mostrando ahora a nivel europeo. El Foro de Cohesión, en el que se debatió la revisión de los fondos estructurales en abril de 1997, consideró los cambios estructurales en las áreas urbanas como un objetivo fundamental. En la Cumbre de autoridades locales y regionales organizada por el Comité de las Regiones en mayo en Amsterdam, se hizo un claro llamamiento en favor de una política urbana europea. En junio de 1997, el Consejo informal de Ministros de Política Regional y Desarrollo Territorial atendió dicho llamamiento al señalar, con ocasión de la presentación del primer borrador oficial del Plan Europeo de Ordenación del Territorio, la gran necesidad de desarrollar un sistema de ciudades más equilibrado y policéntrico y dedicó por primera vez a la política urbana un capítulo separado en el orden del día. El nuevo enfoque dado a las ciudades también se refleja en la Agenda 2000, en la que los cambios estructurales en las áreas urbanas constituyen el centro de las futuras acciones estructurales.

2. Observaciones generales

2.1. El Comité de las Regiones suscribe sin reservas el análisis de la Comisión incluido en el capítulo «Retos que se plantean a las ciudades europeas», que muestra claramente la gran variedad de paisajes urbanos existentes en Europa y subraya el papel de las ciudades y las regiones urbanas como centros de actividad económica, innovación y prosperidad para la Unión Europea. Por otro lado, también reconoce los enormes problemas que afrontan las ciudades, tanto si sufren un grave declive en materia de empleo industrial como si forman parte de economías regionales muy dependientes del sector agrícola. Los problemas comunes que se observan incluyen los inaceptables altos niveles de desempleo, el

⁽¹⁾ DO C 116 de 14.4.1997, p. 98.

⁽²⁾ DO C 215 de 16.7.1997, p. 44.

⁽³⁾ DO C 379 de 15.12.1997, p. 26.

⁽⁴⁾ DO C 215 de 16.7.1997, p. 21.

creciente número de personas socialmente excluidas, la disminución de la calidad de vida y la congestión cada vez más acusada. Por todo ello, la Comisión concluye que «en muchas partes de Europa, las ciudades han dejado de ser un lugar donde se desea ver crecer a los hijos, pasar el tiempo de ocio o, simplemente, vivir. Esta erosión del papel de las ciudades es quizá el mayor reto al que se enfrenta el modelo europeo de desarrollo y de sociedad, un reto que requiere un amplísimo debate.»⁽¹⁾

2.2. En la actualidad hay varios instrumentos comunitarios que influyen en el desarrollo urbano. En su Comunicación, la Comisión distingue cuatro categorías:

- políticas que fomentan la competitividad económica y el empleo (como las políticas del mercado único, políticas de IDT y los pactos territoriales de empleo);
- políticas en favor de la cohesión económica y social (por ejemplo, los fondos estructurales);
- políticas que contribuyen a la inserción de las ciudades en las redes transeuropeas (incluyendo el transporte público y las políticas de precio de los transportes);
- políticas que fomentan el desarrollo sostenible y la calidad de vida en las ciudades (proyectos de ciudades sostenibles, la introducción de aspectos medioambientales en las intervenciones de los fondos estructurales y varios programas de IDT).

En el folleto «La Europa de las Ciudades — Acciones comunitarias en zonas urbanas» (1997) recientemente publicado, la Comisión insiste especialmente en la lucha contra la exclusión social en las ciudades y el fomento de la economía local y las acciones culturales.

2.3. El Comité de las Regiones reconoce que esas medidas comunitarias afectan indefectiblemente al desarrollo urbano. Sin embargo, hay que señalar también que no todas esas políticas están destinadas a las áreas urbanas, y en consecuencia, aunque las autoridades locales puedan dar su opinión sobre la aplicación de dichas políticas, a menudo no tienen ninguna influencia. Por lo tanto, el Comité de las Regiones insiste en que el conjunto de las medidas comunitarias que afectan a las áreas urbanas no constituye una política urbana.

2.4. Por ello, el Comité de las Regiones acoge favorablemente la invitación a que se formulen propuestas «para lograr una mejor integración de las políticas comunitarias en materia de desarrollo urbano y garantizar así que éstas se correspondan plenamente con las medidas emprendidas a otros niveles y, en particular, con las necesidades de las ciudades grandes y medianas»⁽²⁾. En particular, acoge favorablemente la solicitud

de la Comisión de que se preste especial atención a los aspectos siguientes:

- una perspectiva urbana en las políticas de la Unión Europea;
- los servicios de interés público y el desarrollo urbano;
- la contribución de los fondos estructurales;
- un mayor conocimiento de las ciudades y el fomento del intercambio de experiencias entre ciudades.

2.5. En virtud del artículo 198 C (apartado primero) del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea, el Comité de las Regiones debe ser consultado en los siguientes ámbitos: redes transeuropeas, sanidad, educación, juventud, cultura y cohesión económica y social. Además, el Comité de las Regiones ha tomado la iniciativa de emitir dictámenes sobre otras materias que afectan a las ciudades y las regiones. Esto ya ha dado lugar a numerosos dictámenes sobre el modo de mejorar la incorporación de la dimensión local y regional a las políticas y programas comunitarios, de los cuales se presenta un resumen en el anexo. En la actualidad se están elaborando varios dictámenes centrados en un tema urbano específico. Por último, el Tratado de Amsterdam atribuirá una nueva serie de competencias al Comité de las Regiones que incluirán empleo, política social y aplicación de medidas en materia de sanidad, medio ambiente, formación profesional y transporte.

2.6. El Comité de las Regiones acoge favorablemente la oportunidad de debatir su Dictamen y sus ideas en un Foro urbano que se celebrará en el otoño de 1998. El Comité de las Regiones considera que este dictamen sentará las bases para un debate más amplio en el seno de sus comisiones. Además, junto con otros dictámenes más centrados en ámbitos específicos (sectoriales) de la política comunitaria, el presente Dictamen supondrá una aportación importante para el Libro Blanco europeo sobre desarrollo urbano.

3. Ciudades y regiones: análisis

3.1. *Las ciudades y la cultura europea*

3.1.1. Las ciudades y su cultura han sentado las bases de la civilización europea. Como se afirma en distintos documentos relativos a la perspectiva urbana en las políticas de la Unión Europea, Europa tiene una larga tradición de cultura urbana. Con posterioridad al período romano, y particularmente tras el Renacimiento, a finales de la Edad Media, las ciudades se desarrollaron rápidamente. La economía urbana aportó nuevas tecnologías y productos. En la actualidad, la mayoría de los especialistas, líderes de opinión y políticos coinciden en calificar a la cultura europea, su sociedad y su sistema económico de predominantemente urbanos. El ochenta por ciento de la población europea vive en las ciudades. «Un 20 % de los ciudadanos europeos vive en grandes aglomeraciones de más de 250 000 habitantes», otro

⁽¹⁾ COM(97) 197 final, p. 9.

⁽²⁾ COM(97) 197 final, p. 16.

20 % en ciudades de dimensiones medias (50 000-250 000) y un 40 % en ciudades de 10 000 a 50 000 habitantes⁽¹⁾.

3.1.2. En la actualidad, las ciudades también son fuente de progreso, libertades y cultura. Sin embargo, durante los últimos 20 años hemos visto que numerosas ciudades europeas se enfrentan cada vez más a serias amenazas sociales, económicas y medioambientales. Los problemas de determinadas zonas urbanas con una tasa de desempleo muy alta pueden ser tan graves que afectan considerablemente al conjunto de la zona urbana. Una evolución negativa de las ciudades perjudicará irremediablemente a la sociedad europea y a su economía. Para muchas ciudades el desempleo es el problema más serio. Muchas ciudades tienen tasas de desempleo superiores a la media nacional. Estos altos índices son la causa de muchos de los problemas sociales.

3.1.3. En el futuro, el papel de las ciudades en Europa seguirá siendo fundamental, especialmente el papel de sus redes urbanas y metropolitanas. Como consecuencia del mercado único, las economías nacionales pierden importancia no sólo a favor de las regiones, sino a favor de las áreas metropolitanas y los conglomerados de ciudades, que están conectadas en redes internacionales y a veces incluso a escala europea. Importantes ejemplos de la posición cambiante de las ciudades en las redes internacionales son Barcelona, Lille, Berlín, Londres y París. Las ciudades más pequeñas también se van integrando progresivamente en redes urbanas más grandes, tanto a nivel regional como nacional e internacional. Por consiguiente, el papel de las ciudades y regiones metropolitanas sigue siendo de gran importancia para la economía europea.

3.1.4. Hay ciudades de todo tipo y tamaño, y las distintas ciudades de la Comunidad se enfrentan a diferentes problemas y desafíos. Las ciudades varían mucho en lo que se refiere a tamaño, estructura económica y posición en la red económica europea. No todas las ciudades forman parte de la red europea, ni tampoco tienen la misma estructura socioeconómica, ni tampoco están todas en declive. Así, las ciudades deberían clasificarse en distintas categorías, en función de su posición en las redes funcionales y los desafíos y problemas que deben afrontar, y no sólo por su tamaño. En referencia al Plan Europeo de Ordenación del Territorio (PEOT) (primer borrador), existen ocho tipos de ciudades divididos en tres niveles. Cada nivel se refiere a la escala más alta de la red con la que se vincula la ciudad:

— nivel internacional:

- 1) metrópolis;
- 2) regiones metropolitanas;
- 3) capitales;

— nivel nacional:

- 4) «antiguas ciudades industriales»;
- 5) «ciudades periféricas»;

— nivel regional:

- 6) ciudades dentro del área central;
- 7) fuera del área central;
- 8) ciudades de tamaño medio en regiones predominantemente rurales.

3.1.5. Cada uno de estos ocho tipos de ciudades hace referencia a una forma de inserción en una red urbana, características específicas de su base económica y una relación específica con la región o las ciudades colindantes. No existen dos ciudades europeas iguales y esta clasificación indica en sí el amplio espectro de ciudades europeas y sus características. Las ciudades varían desde las relativamente pequeñas a las aglomeraciones con millones de habitantes, desde las tradicionales con economías basadas en los servicios a los centros industriales, desde los centros en regiones casi vacías hasta las enormes áreas urbanas con una alta densidad de población. Esto implica que no existen soluciones tipo que puedan aplicarse a todas las ciudades europeas.

3.2. *La ciudad europea en su región: un equilibrio amenazado*

3.2.1. Mientras existan las ciudades, su dependencia de las regiones que las rodean es inevitable. No sólo en cuanto al agua, la producción de alimentos y las materias primas de las fábricas, sino también en lo que al trabajo se refiere. Ninguna ciudad puede o podría existir sin sus áreas circundantes. Así era en la Edad Media y así es en la actualidad, aunque hoy en día las ciudades también dependen de sus vínculos económicos a larga distancia, tanto a escala nacional como internacional. Por otro lado, las regiones han dependido durante mucho tiempo de sus ciudades más céntricas porque éstas proveen distintos servicios (comercio, ocio, educación, arte, asistencia sanitaria, etc.) y también son fuente de trabajo e ingresos para muchos habitantes de las regiones circundantes. Como se afirma en el PEOT, la interdependencia de las áreas rurales y urbanas incluso está aumentando en la actualidad, debido a la suburbanización, los trabajos de infraestructura, las economías muy entrelazadas, los asuntos medioambientales comunes y la creciente importancia del paisaje en las actividades de recreo y ocio.

3.2.2. Por consiguiente, a la hora de estudiar los problemas urbanos y formular políticas urbanas, el Comité de las Regiones es partidario de situarse en la perspectiva de lo que se denomina áreas urbanas funcionales (AUF): redes de ciudades y áreas circundantes que están interrelacionadas en términos de economía local y regional y desplazamientos (diarios) de sus ciudadanos. A menudo las AUF van más allá de la frontera administrativa del casco urbano. Incluyen los asentamientos suburbanos relacionados con los cascos urbanos. Sin embargo, las regiones urbanas funcionales pueden variar mucho según el tipo y tamaño de ciudad de que se trate, en escala y número de habitantes: desde las AUF alrededor de las ciudades de tamaño medio y

⁽¹⁾ COM(97) 197 final, p. 4.

pequeño en áreas rurales sobre todo a las regiones metropolitanas. El concepto de AUF ofrece la posibilidad de considerar los fenómenos urbanos más allá de los límites de su casco urbano y puede proporcionar asimismo soluciones a los problemas urbanos a una escala apropiada. El concepto de AUF debería desarrollarse más en el futuro a fin de conseguir un marco conceptual adecuado para el análisis urbano y la política urbana, es decir, para ilustrar la importancia de la dimensión urbana.

3.2.3. Aunque la interdependencia entre las ciudades y sus alrededores está aumentando, también se ha hecho más problemática y vulnerable. En primer lugar, la suburbanización provoca muchos problemas medioambientales, de transporte y de seguridad en numerosas áreas urbanas europeas. Como se afirma en el PEOT, las aldeas, los pueblos y las ciudades siguen extendiéndose, con frecuencia de manera relativamente incontrolada, a causa de la creciente necesidad de espacio de la población europea. Los grupos con ingresos medios y altos tienden a mudarse a las afueras, pero siguen trabajando en la ciudad, que sigue siendo el lugar preferido para los servicios y la educación de alta calidad. Como consecuencia de esto, la autoridad central de la ciudad se enfrenta a problemas financieros, tanto de ingresos fiscales como de reducción de poder adquisitivo para la economía de la ciudad. Este proceso de suburbanización empezó en primer lugar en los años sesenta en los países del Noroeste de Europa, donde se ha convertido en un modelo establecido de asentamiento. En otros países europeos, los asentamientos suburbanos han empezado a desarrollarse a causa de la subida del nivel de vida, el incremento del uso del automóvil y la mejora de las carreteras. Las amplias zonas verdes alrededor de las ciudades han sido transformadas en grandes zonas suburbanas, donde el tráfico diario provoca atascos y problemas medioambientales. Esta denominada urbanización irregular es consecuencia del afán de prosperidad, la descentralización y el crecimiento, pero incrementa los costes en materia de infraestructura urbana, tráfico y consumo de energía y a menudo repercute negativamente en la calidad del paisaje.

3.2.4. En segundo lugar, muchas áreas rurales tienen que soportar una importante disminución de su base agrícola tradicional. Como consecuencia de la apertura del mercado y la reducción de la contribución pública, las zonas agrícolas serán transformadas o absorbidas por otras zonas agrícolas del mismo país o de otros países de la UE. Por consiguiente, las zonas tradicionalmente agrícolas experimentan cambios estructurales. Y otras regiones, por ejemplo en el Sur de Europa, están abandonando parcialmente la producción o extienden su producción en un territorio más amplio. Otras zonas intensifican su producción con nuevas técnicas. Todos estos procesos de transformación traen como consecuencia una pérdida de empleo y una disminución de la población. Por consiguiente, es necesario desarrollar nuevas estrategias a fin de mantener viva la actividad económica de esas regiones. Dichas estrategias deberían tener en cuenta las relaciones de tipo funcional completamente nuevas entre las ciudades y las regiones que se producen como consecuencia de los cambios en la agricultura. Las zonas rurales adquieren un papel cada

vez más importante en la oferta de actividades de recreo y lugares de ocio para los habitantes de la ciudad, sobre todo en zonas de Europa con una densidad de población relativamente alta. Cuando la base económica tradicional se debilita, las zonas rurales se vuelven más dependientes económicamente de la población urbana. Se hace difícil mantener la calidad del paisaje y garantizar la supervivencia de las comunidades locales.

3.2.5. Numerosas ciudades europeas están experimentando una transición hacia una economía basada en los servicios. En particular, las antiguas ciudades industriales necesitan dar un fuerte giro hacia una estructura económica completamente nueva, basada en los servicios, los conocimientos, el ocio y el turismo. Los nuevos empleos que se crean en la ciudad no siempre dan trabajo a los desempleados de la industria tradicional. El sector de los servicios y el de la economía basado en los conocimientos requieren trabajadores especializados y con un alto nivel de formación, mientras que muchos desempleados tienen un nivel de formación insuficiente y carecen de la formación necesaria. Este proceso se ve acelerado por los rápidos cambios en la tecnología de la información y las redes de telecomunicación, y en el futuro se prevé una serie de cambios fundamentales en la sociedad. La tecnología de la información modificará considerablemente el modo en que la gente y las organizaciones se comunican, aprenden y hacen negocios.

3.2.6. Los cambios económicos, demográficos y espaciales pueden ser drásticos. Muchas ciudades son incapaces de adaptarse con la suficiente rapidez a las circunstancias cambiantes. Las inversiones necesarias son demasiado elevadas y los presupuestos están sometidos a demasiadas presiones para soportar los costes sociales inevitables. Cuando los esfuerzos se quedan cortos, las ciudades pueden perder su vitalidad y caer en un escenario de crisis urbana. Las inversiones previstas para el futuro tendrán que utilizarse para abordar las necesidades sociales más inmediatas, con lo que la ciudad quedará rezagada. Por esta razón, muchas ciudades requieren un proceso de cambio estructural. Este proceso lleva muchos años y debe ir acompañado de medidas estructurales a largo plazo.

3.2.7. Cuando se analizan de cerca, los llamados problemas urbanos como el desempleo, la fragmentación social, la merma de la calidad de vida y los problemas de tráfico y transporte son el resultado de procesos complejos que se producen a escala de la región urbana funcional. Por ejemplo, los procesos de migración selectiva de la ciudad a las regiones periféricas son los causantes de las congestiones diarias de tráfico, pero también de la presencia de un elevado porcentaje de grupos con ingresos bajos en las ciudades. Las instalaciones urbanas caras como los hospitales, centros de enseñanza secundaria, teatros y museos cuentan a menudo con importantes subvenciones de los gobiernos locales, pero son utilizadas por gente de una amplia área periférica que se extiende mucho más allá de los límites administrativos de la ciudad. Esto ocasiona más problemas financieros para la ciudad.

3.2.8. Sin embargo, los procesos que se desarrollan a escala de la región urbana funcional causan a menudo problemas a escala muy local: tanto en las ciudades como en otras partes de las zonas urbanas, determinados

barrios presentan un alto índice de desempleo, otros padecen las molestias del tráfico rodado, el ruido de un aeropuerto o los perjuicios causados por la industria. La calidad y el propio valor en el futuro de determinados barrios urbanos es particularmente alarmante. En estas áreas urbanas en dificultad, los problemas económicos, sociales y físicos se acumulan y dan lugar a una falta de cohesión social y a la exclusión social de la población. Concentrarse en la recuperación económica de estas zonas exige una manera diferente de analizar estos barrios, haciendo hincapié tanto en las oportunidades como en los problemas. Un enfoque así no pecará nunca de inconsistente porque aborda los cambios estructurales fundamentales. Dicho de otro modo, los procesos de desarrollo regional positivo exigen a menudo medidas a escala muy local (de barrio).

3.2.9. Debido al alto índice de desempleo, que se ha incrementado considerablemente en los años noventa, numerosos parados se han visto excluidos de las cajas de subsidios. Además, un gran número de parados no ha accedido nunca al mercado de trabajo y, por tanto, no se beneficia de los subsidios de desempleo nacionales. En muchos Estados miembros los parados dependen en gran medida de la ayuda social de los municipios para poder subsistir. Esta dependencia pasiva afecta negativamente a la autoestima y tiene consecuencias devastadoras para la economía de las ciudades. Una de las consecuencias de esta evolución es también que los ingresos fiscales que las ciudades deberían dedicar a la prestación de servicios como la educación, la atención sanitaria, los servicios a las personas, etc., se dedican al final a la ayuda social. Además, esto engendra tensiones y conflictos entre los diferentes grupos sociales de nuestras ciudades. Debido a la falta de ayudas del Estado, el aumento de los costes de la ayuda social en algunos países se ha incrementado con las últimas olas de emigración que afectan fundamentalmente a las ciudades.

3.3. *Hacia una perspectiva urbana multisectorial para las cuestiones sectoriales*

3.3.1. Una de las características de las ciudades es la diversidad que presentan en un área pequeña. Son centros tradicionalmente multiculturales, de tolerancia y libertad de culto. Cuanta más diversidad, más ciudad. Las ciudades son concentraciones de conocimientos, información y servicios especializados. La complejidad de los problemas y procesos urbanos requiere a menudo una perspectiva multisectorial. En muchas ciudades sucede que una gran variedad de funciones y un elevado número de personas se encuentran muy concentrados en espacios relativamente reducidos, algunas veces incluso en las distintas plantas de un mismo edificio. Este positivo efecto estimulante de combinación de funciones puede brindar verdaderas oportunidades económicas y culturales, que las autoridades locales pueden utilizar para mejorar la cohesión urbana.

3.3.2. Como consecuencia de esta complejidad urbana, las medidas que se toman en un ámbito determinado tienen una gran influencia en otros ámbitos. En lugar de problemas tipo con soluciones tipo, las ciudades se enfrentan a problemas complejos que exigen soluciones multisectoriales y hechas a medida. Por ejemplo, a la hora de proporcionar viviendas situadas en medio de los centros económicos o de recreo, las zonas públicas han de ser utilizadas con mayor intensidad que en otros lugares, y el tráfico excesivo y los problemas de aparcamiento requieren soluciones creativas.

3.3.3. Las repercusiones en un sector de las medidas destinadas a otro sector son mayores en las ciudades que en las zonas rurales. El aumento del tráfico y del transporte tiene mayor influencia en la calidad de vida de las ciudades que en las zonas rurales. Las medidas adoptadas en un ámbito pueden tener un impacto negativo en otro ámbito. Por ejemplo, las nuevas infraestructuras que unen las ciudades europeas pueden tener consecuencias negativas en la calidad de vida de ciertos barrios. Los conceptos de sostenibilidad se pueden evaluar mejor y más fácilmente en las nuevas ciudades y barrios de las regiones metropolitanas que en los barrios existentes, especialmente cuando son atravesados por carreteras con mucho tráfico.

4. Un marco para las políticas urbanas locales

4.1. *Integración al nivel local*

4.1.1. La creciente sensibilización sobre las ciudades y los problemas y desafíos que deben afrontar han dado lugar a una serie de estudios sobre el papel que desempeñan las ciudades en Europa. Se han establecido varios programas de acción para beneficiar a las ciudades en particular. Asimismo, una serie de instrumentos existentes fueron adaptados (en parte) a fin de ajustarse mejor a las necesidades urbanas. En su dictamen de iniciativa sobre «La evaluación de las consecuencias financieras y administrativas de los actos legislativos de la UE para las entidades regionales y locales», el Comité de las Regiones subrayó la necesidad de comprobar las consecuencias de las nuevas medidas europeas para los entes regionales y locales. Esto ha sido aceptado recientemente por el Consejo de Amsterdam y será incluido en el protocolo relativo a la aplicación del principio de subsidiariedad.

4.1.2. Sin embargo, este enfoque se basa más en políticas sectoriales y es independiente de otras medidas. Por consiguiente, se deberían examinar también nuevas medidas europeas para determinar de qué modo podrían influir en las medidas existentes que afectan a las ciudades y si se ajustan a una política urbana integrada. La tarea más importante será desarrollar una política urbana que coordine las actuales políticas sectoriales ad hoc y muy fragmentadas, a fin de lograr un enfoque coherente, integrado y, por consiguiente, eficaz.

4.1.3. Todos los debates actuales sobre esa futura política urbana tienen una característica común; su enfoque es de arriba abajo. Sin embargo, la clave para la política urbana debería combinar este enfoque de arriba abajo con otro de abajo arriba. Por su propia naturaleza, las políticas de las autoridades locales deben ser integradas, coordinadas y coherentes. Este enfoque de abajo arriba debería aportar valiosas ideas para una futura política urbana europea.

4.1.4. Cada ciudad presenta una combinación única de problemas y posibilidades, y la tendencia subyacente es en general la misma. Muchas ciudades examinan sus oportunidades así como las amenazas que se ciernen sobre ellas y establecen estrategias para mejorar su vitalidad. Las políticas urbanas locales pueden agruparse de distintos modos. A continuación se expone el doble desafío de la política urbana observado en la Comunicación de la Comisión («mantener las ciudades europeas al frente de una economía cada vez más globalizada y competitiva y superar el pesado legado de privaciones y penurias urbanas»)⁽¹⁾ y la necesidad de prestar mayor atención a los ciudadanos:

- el desarrollo de una ciudad sólida;
- la creación de barrios de valor;
- mejorar la participación de los ciudadanos.

Hay que tener en cuenta que se trata sólo de un modelo y que, en realidad, las políticas de cualquiera de los grupos no sólo afectarán a otras políticas de su propio grupo, sino también a las de los dos restantes. Cabe destacar también que estos ejemplos de políticas locales no son aplicados por todas las ciudades de la misma manera, o en la misma combinación.

4.2. *El desarrollo de una ciudad sólida*

4.2.1. De los análisis anteriores se desprende claramente que las ciudades están amenazadas por la suburbanización y el éxodo al campo. Las ciudades pierden habitantes y negocios, experimentan una migración selectiva continua y se reducen las funciones típicamente urbanas. Las autoridades locales tratan de invertir la tendencia mejorando la competitividad y creando una ciudad más fuerte y vital.

4.2.2. La clave para conseguir vitalizar las ciudades es la reurbanización. Las políticas de las ciudades están orientadas hacia la creación de diversidad y sostenibilidad y el desarrollo de entornos atractivos para viviendas y comercios. Por un lado, el objetivo de estas políticas es una utilización más eficaz del espacio urbano mediante el desarrollo de una ciudad compacta, y por

otro, la mejora de la habitabilidad con más espacios públicos de alta calidad. Un planteamiento equilibrado de la urbanización permite que las ciudades den prioridad a la construcción de nuevas casas en áreas urbanas existentes antes que crear nuevas urbanizaciones. Por supuesto, ambas cosas son necesarias, pero deberían desarrollarse de tal modo que el conjunto de la ciudad saliera fortalecido.

4.2.3. Una ciudad sólida depende en gran medida de una economía fuerte como condición básica para el empleo. La creación de puestos de trabajo debe tener lugar ante todo en el mercado. Ya que las compañías tienen cada vez más movilidad, el objetivo de las políticas es crear condiciones favorables para su instalación. Los centros comerciales y los obsoletos edificios de oficinas vuelven a utilizarse y se crean suficientes espacios nuevos y oficinas para atraer nuevas empresas y ofrecer a las ya existentes posibilidades de expansión. A ese respecto, cabe llamar la atención sobre la instalación de «tiendas de fábricas» en las ciudades y en sus periferias. Se evalúa de modo muy diferente, tanto a nivel local como regional, el impacto de estos centros en el desarrollo del núcleo de las ciudades. Debería realizarse un estudio para determinar los efectos positivos y negativos de estas «tiendas de fábricas» a fin de arrojar la luz necesaria sobre el tema, tomando como punto de partida la evaluación de estos centros comerciales en función del criterio de que deben servir como refuerzo de la economía global de la ciudad, con el fin de mantener o, en caso necesario, recuperar las disposiciones comerciales que rijan a nivel municipal.

4.2.4. Los esfuerzos de las ciudades parecen centrarse en dar acogida a algunas grandes compañías internacionales, pero con frecuencia resultan más importantes las pequeñas y medianas empresas que abastecen el mercado local o regional. Son fundamentales para el crecimiento económico. Los gobiernos locales pueden actuar como incubadoras, fomentando la iniciativa y la innovación, apoyando el establecimiento de nuevas empresas y asegurándose de que no van a trasladarlas a otro lugar. Se presta una importancia creciente a la capacidad emprendedora y al desarrollo de nuevas empresas en los barrios más desfavorecidos. Por consiguiente, el desarrollo local y regional debería impulsarse, en primer lugar, desde dentro.

4.2.5. Son cada vez más las ciudades europeas que adoptan una estrategia a largo plazo para el desarrollo económico. En primer lugar, se centran en mejorar el clima económico general y, sobre todo, en eliminar las desventajas competitivas en la ciudad o región. En este sentido, las primeras cuestiones que se abordan son las consecuencias negativas de las acciones del gobierno. Las estrategias se basan en las oportunidades que puedan encontrarse en la ciudad o en el contexto más amplio de la región. Las estrategias se caracterizan cada vez más por un desarrollo con objetivos concretos, ya que este tipo de especialización permite un mejor uso de los recursos disponibles y, además, puede contar con la infraestructura existente y la imagen de la ciudad. No todas las ciudades pueden convertirse en Silicon Valley o tener un aeropuerto. Así pues, estas estrategias tienen como objetivo mejorar las condiciones para las empresas existentes y ofrecer más atractivos a los nuevos interesados.

⁽¹⁾ COM(97) 197 final, p. 15.

4.2.6. La infraestructura es un factor de localización fundamental que no puede ser completamente controlado por las políticas locales. La infraestructura básica es en primer lugar competencia nacional y el desarrollo de las redes transeuropeas de transporte y telecomunicaciones (RTE) la convierte incluso en un asunto internacional. Es fundamental que las ciudades y regiones, independientemente de su tamaño, estén conectadas directa o indirectamente a las RTE por medio de las redes nacionales.

4.2.7. También es importante la accesibilidad interna de la región urbana. El incremento de movilidad ha dado como resultado formas inaceptables de congestión. Los transportes locales y regionales han de cambiar para pasar del coche privado a otros modos de transporte y se deben construir carreteras de circunvalación. Por consiguiente, el objetivo de las políticas de los gobiernos locales es hacer más atractivo el transporte público, desviar el tráfico por el exterior de las ciudades, instar al abandono del coche y crear infraestructuras especiales para la bicicleta. Estas políticas se llevan a cabo cada vez más desde una perspectiva regional, especialmente en las regiones más urbanizadas. La infraestructura necesaria en las áreas más densas debería integrarse en el tejido urbano ocasionando el mínimo perjuicio a los barrios circundantes.

4.2.8. La necesidad de revitalizar la ciudad mediante más urbanización dentro del casco urbano y mayor crecimiento económico puede perjudicar el entorno urbano, lo cual a su vez repercutirá negativamente en la vitalidad de la ciudad. La calidad medioambiental por sí misma es considerada cada vez más como un factor importante de localización. La clave para el desarrollo urbano es, por lo tanto, mantener un equilibrio. Las autoridades locales tratan de lograrlo dando un enfoque sostenible al desarrollo urbano y abordando los problemas económicos, sociales y medioambientales de una manera integrada.

4.2.9. Al atraer habitantes, visitantes y empresas a una ciudad, la imagen de ésta se hace cada vez más importante. La imagen es importante, tanto para una ciudad histórica como para una ciudad con arquitectura moderna, una ciudad turística o una ciudad comercial. Por consiguiente, uno de los aspectos de un enfoque más estratégico en materia de desarrollo urbano es basarse en el carácter específico y la imagen de la ciudad. A través de la comercialización de la ciudad, las autoridades locales difunden su imagen; si es buena, su propagación se hará por sí sola.

4.3. *La creación de barrios de valor*

4.3.1. Lo más importante para que una ciudad sea compacta es crear un entorno donde a la gente le guste vivir, trabajar y pasar su tiempo de ocio. Además, la sociedad de la información traerá cambios, como el teletrabajo y la potenciación del entorno doméstico. Algunas ciudades tienen más éxito a la hora de retener a su población que otras, y determinadas ciudades atraen notablemente más nuevos habitantes que otras. Por

consiguiente, lo básico para que una ciudad sea vital es la diversidad social y cultural de su población. Es necesario atraer de nuevo a la gente que haya abandonado la ciudad por haberse convertido en un lugar inseguro, sucio o insalubre. Por ello, las autoridades locales tienen como objetivo mejorar la calidad de vida partiendo de principios básicos como la higiene, la salud y la seguridad, e invertir asimismo en el capital intelectual, social y cultural de su población.

4.3.2. Para atraer familias con una sólida base socio-económica es necesario mejorar la calidad de la vivienda en muchas ciudades. Esto no se debería llevar a cabo sólo construyendo nuevas urbanizaciones, sino desarrollando diversos tipos de viviendas en las áreas urbanas existentes, y especialmente en aquellas más desfavorecidas. Por supuesto, esta iniciativa sólo tendrá éxito si la calidad de vida de esos barrios mejora en general.

4.3.3. Mejorar la calidad de vida en las ciudades requiere a menudo una mejora del espacio público, zonas verdes e instalaciones recreativas. Por esta razón, las ciudades están invirtiendo más en la calidad de este espacio público y haciendo un uso mejor de las zonas verdes disponibles. Allí donde es posible, se están construyendo nuevas zonas verdes como parques, calles peatonales o carriles para bicicletas. Además, las ciudades están invirtiendo cada vez más en la creación de una región verde accesible con la red de transportes públicos.

4.3.4. Las ciudades pueden estar a menudo sucias. La basura, las defecaciones de los perros, las pintadas y el vandalismo constituyen un perjuicio público que retrae a visitantes y a nuevos habitantes potenciales. Mantener la ciudad limpia es una importante responsabilidad cívica. En primer lugar, los gobiernos locales han de ofrecer suficientes instalaciones para depositar los desechos. Pero es igualmente importante informar al público y tomar serias medidas contra los infractores. En cuanto a la sostenibilidad medioambiental, también requiere el fomento del reciclado proporcionando las instalaciones necesarias para la separación de los desechos.

4.3.5. Mucha gente se siente insegura en las ciudades, especialmente en las más grandes. Los robos, allanamientos de morada, atracos, asaltos, la violencia, el vandalismo y los delitos relacionados con la droga hacen que las ciudades transmitan una sensación de inseguridad. La imagen negativa de las ciudades como lugar de delincuencia amplía los sentimientos subjetivos sobre la falta de seguridad. En particular, la falta de oportunidades para la juventud de los barrios desfavorecidos con un alto índice de desempleo puede dar lugar a modos de vida desorganizados que lleven al tráfico de drogas u a otras actividades delictivas. La lucha y prevención de la delincuencia, con especial atención a los delitos relacionados con la droga, constituye una prioridad. Igualmente importante es la necesidad de mejorar las oportunidades en los barrios desfavorecidos. La reducción de la delincuencia no significa necesariamente que la gente se sienta más segura; sin embargo, esto sí

se logra con más policía en las calles, la presencia de guardas de seguridad en los transportes públicos, la mejora del alumbrado y la conservación de los espacios públicos. Los policías municipales han de orientarse, por consiguiente, hacia la reconquista del ámbito público. Ello requiere una estrategia a largo plazo y un seguimiento atento a fin de evitar que las áreas problemáticas se trasladen a otros barrios.

4.3.6. Las ciudades adoptan distintos enfoques para la revitalización urbana. Ésta puede variar desde la renovación urbana (demolición de barrios enteros) y la lucha contra la degradación en general hasta diversas formas de renovación social (fomento de la iniciativa propia y de la responsabilidad) y el estímulo de la economía local. Recientemente, algunas autoridades locales han iniciado experiencias que combinan estas distintas estrategias en un enfoque integrado para una zona, que se centra más en recuperar la flexibilidad y las oportunidades económicas que en solucionar los problemas.

4.4. *Mejorar la participación de los ciudadanos*

4.4.1. Muchas ciudades han experimentado una renovación física muy amplia y, al mismo tiempo, han sufrido una degradación social. El verdadero reto es desarrollar la «renovación social» de las ciudades. Ya se han llevado a cabo esfuerzos considerables en diversos ámbitos, como la educación y la formación, la integración de los nuevos habitantes, la política de seguridad integrada y la política juvenil. Sin embargo, las ciudades no han sido capaces de invertir la tendencia. Adoptar políticas ad hoc a corto plazo no es deseable. El único resultado sería una cultura política de políticas transitorias y falta de continuidad. Las autoridades locales prefieren centrarse en restaurar el tejido social estimulando la integración y la participación de los ciudadanos en la sociedad.

4.4.2. El desempleo es probablemente uno de los problemas más serios de las ciudades. La disparidad entre oferta y demanda resulta particularmente difícil de resolver. La creación de nuevos puestos de trabajo depende en primer lugar del mercado comercial. Sin embargo, éste no ha proporcionado bastantes puestos a nivel local. El objetivo de las políticas de las autoridades locales es integrar a los desempleados en la sociedad. Los servicios públicos pueden crear muchos puestos de trabajo. A menudo, sin embargo, se trata de un tipo de trabajo adicional que tiene por objetivo mejorar la calidad de vida en la ciudad, pero que no es comercialmente viable. Valgan como ejemplos los barrenderos, los guardas de seguridad en los transportes públicos y los asistentes policiales. El éxito de este tipo de políticas depende en gran medida de los fondos disponibles. Se puede crear un número importante de puestos de trabajo recurriendo especialmente a las ayudas de la seguridad social, pero esto no es suficiente para crear pleno empleo.

Se insta a los desempleados a que realicen un trabajo voluntario a fin de que sigan integrados en la sociedad.

4.4.3. La clave para el empleo futuro es la educación, la formación y la movilidad. Las políticas urbanas tratan de animar a los ciudadanos a que mejoren su nivel de educación y formación y tienen como objetivo la creación de centros fácilmente accesibles a nivel local. Las personas que no han recibido una formación adecuada deberían tener la oportunidad de remediar este problema. Son importantes también las políticas destinadas a evitar que se abandone la escuela a temprana edad. Los jóvenes en particular requieren una vigilancia constante y también se presta especial atención a la integración de nuevos habitantes que pueden tropezar con barreras lingüísticas y culturales. Además, las políticas urbanas tratan de construir puentes entre las instituciones educativas y las empresas a fin de que la formación se ajuste más a las necesidades del mercado de trabajo. Por último, los problemas particulares de los parados de larga duración que tengan más de 50 años deberían ser tenidos en cuenta. Se les debería dar la posibilidad de elegir entre la formación profesional y una formación especial que les permita colaborar en organizaciones con fines no lucrativos, sociales o locales. Esta «inversión social» reduciría la sensación de desempleo social al mismo tiempo que incrementaría la calidad de la infraestructura social.

4.4.4. Las ciudades son algo más que entes económicos. Dejando de lado las ideologías políticas, representan un modelo social que reúne grandes grupos compuestos por personas muy diversas, que a menudo no se conocen. Con tantas personas concentradas en un lugar pequeño, las sociedades urbanas sólo pueden funcionar cuando son, hasta cierto punto, previsibles y controlables. Así pues, las autoridades locales y los ciudadanos establecen y cumplen numerosas normas, tanto de manera formal como informal, a fin de garantizar que la vida urbana funciona siguiendo un orden: social, normativo, económico y territorial.

4.4.5. Los cambios en la población, la renovación urbana, la individualización de la sociedad y los sentimientos de inseguridad han influido considerablemente en el modo como los ciudadanos se relacionan. Las normas sociales ya no son tan evidentes para todos los miembros de la sociedad. Las políticas de las ciudades tratan de restaurar el tejido social en los barrios. Las inversiones sociales dedican conscientemente tiempo, esfuerzo y dinero a la calidad social de la ciudad y a mejorar la capacidad de los ciudadanos para hacer cosas de manera independiente, mediante el desarrollo de la conciencia comunitaria y las iniciativas locales. Un enfoque que tenga en cuenta los barrios anima a los ciudadanos a colaborar y asumir sus responsabilidades.

4.4.6. Se presta especial atención a las necesidades de los grupos socialmente vulnerables, por ejemplo, jóvenes, ancianos y emigrantes. En las ciudades, el índice de fracaso escolar y delincuencia entre los jóvenes es considerablemente superior a la media nacional. Los jóvenes necesitan una preparación sólida y seguimiento,

tanto en la escuela como después de las horas de clase, y se debería fomentar entre ellos el deporte y otras actividades sociales. Al final de su formación se les debería garantizar un empleo (subsidiado) en vez de abandonarlos al desempleo. Los emigrantes forman una parte creciente de la población, y a menudo se concentran en los barrios desfavorecidos. Es fundamental integrarlos en nuestra sociedad mediante la educación (tanto lingüística como profesional), el empleo y la vivienda. La integración es responsabilidad tanto del nuevo residente como de la sociedad urbana. La proporción de ancianos en la población europea está creciendo de manera considerable. Aunque no es sólo un problema de las ciudades, el gran número de ancianos residentes en ellas requiere instalaciones especiales, facilidades de acceso y barrios seguros.

4.4.7. La gente que vive en los barrios o zonas desfavorecidas tiene a menudo problemas de salud. Existe una relación directa entre sanidad y educación, ingresos, calidad de vida, desempleo, etc. Así pues, las políticas urbanas pueden influir considerablemente en la sanidad mejorando dichos factores. Las medidas complementarias tienen como objetivo mejorar los efectos de las políticas locales en la sanidad y tomar nota de las condiciones de insalubridad locales que requieren acciones conjuntas. Además, estas políticas tienen como objetivo la educación sanitaria y la prevención a nivel local. Se presta una especial atención a la educación sanitaria «para y por» los ancianos y los emigrantes.

5. Un nuevo enfoque para la política urbana

5.1. *La necesidad de un nuevo enfoque*

5.1.1. En su dictamen de iniciativa sobre «El desarrollo urbano y la Unión Europea», el Comité de las Regiones destacó la ausencia de una referencia específica a las zonas urbanas en el Tratado de Maastricht, ausencia que no ha sido corregida por el nuevo Tratado. Hasta ahora no ha habido visión estratégica en materia de desarrollo urbano y ello ha dado lugar a la adopción de medidas no coordinadas. Además, no existen disposiciones específicas para la coordinación efectiva de las políticas de la UE en materia de transportes, medio ambiente, sanidad y desarrollo económico en las áreas urbanas. Sin embargo, una política urbana a nivel europeo se puede basar de manera implícita en el artículo 2 del Tratado, en el que se afirma que una de las funciones de la Comunidad es «...promover...un desarrollo armonioso y equilibrado de las actividades económicas en el conjunto de la Comunidad...» y «...la elevación del nivel y de la calidad de vida, la cohesión económica y social y la solidaridad entre los Estados miembros.»

5.1.2. El análisis del papel de las ciudades muestra que en el pasado las ciudades desempeñaron una labor fundamental en la realización de esos «grandes principios» del Artículo 2. Por consiguiente, los problemas a menudo graves que afrontan las ciudades suponen una seria amenaza para el futuro bienestar de Europa. Si no se invierte la tendencia, Europa no conseguirá llevar a cabo sus principales objetivos de cohesión. Por diversas razones, las autoridades locales no han sido capaces de solucionar esos problemas de manera adecuada. De acuerdo con el principio de subsidiariedad, las políticas urbanas deberían ser competencia nacional. Un número de Estados miembros ya lo ha reconocido y ha desarrollado políticas urbanas en mayor o menor escala. Sin embargo, la subsidiariedad no exime a los restantes niveles de autoridad de asumir sus responsabilidades. Esto, en efecto, vale también para otros ámbitos de actividad de la UE. Se debería instar la Unión Europea a que coordine e integre las medidas que afectan a las zonas urbanas a fin de mejorar su efectividad y eficiencia. Por ello, el Comité de las Regiones pide a la Comisión Europea que, en aras igualmente del interés europeo, desarrolle una política urbana, que complemente las políticas urbanas nacionales, destinada a mejorar la cohesión social en las zonas urbanas. Al mismo tiempo, esta política urbana europea debería actuar como incentivo para una mayor cooperación estructural a nivel de las regiones urbanas funcionales entre las autoridades locales.

5.1.3. El hecho de que ahora se incluyan claramente las cuestiones urbanas en el orden del día europeo, tanto a través de la Comunicación de la Comisión «Hacia una política urbana para la Unión Europea» como en las propuestas de la Agenda 2000, permite considerar que ya no se cuestiona la existencia de la política urbana. Evidentemente, es necesario poner plenamente en marcha una política urbana en un futuro próximo y es el momento de prestar atención a su contenido. En el momento en que dentro de la UE se preste más atención a dicha política y ésta se haga operativamente (más visible a escala europea, se impondrá por sí misma la necesidad de incluir en el Tratado un capítulo sobre el particular.

5.1.4. La ayuda a las zonas especialmente vulnerables de las grandes ciudades es un elemento completamente nuevo en la política estructural europea. Por ello, la aplicación de las orientaciones en materia de ayudas del Estado⁽¹⁾ supone un instrumento inadecuado para los Estados con baja densidad de población, dado que estas normas están previstas para las regiones y no para las zonas urbanas.

El Comité de las Regiones invita, pues, a la Comisión a tener en cuenta las circunstancias regionales especiales en el caso de ayudas a zonas urbanas. En determinadas áreas de escasa densidad de población, el Comité de las Regiones pide a la Comisión que examine el modo de introducir excepciones al criterio ficticio de 100 000 habitantes.

⁽¹⁾ DO C 74 de 10.3.1998, p. 9 (artículo 3.10.3).

5.2. *Un enfoque integrado*

5.2.1. El enfoque actual de las zonas urbanas es ante todo sectorial. Diversas medidas de la UE tienen influencia en las ciudades; pero las cuestiones urbanas no figuran como objetivos directos y, cuando lo hacen, las autoridades locales no siempre pueden intervenir en su aplicación. De hecho, en diversos Estados miembros, las autoridades locales no tienen la oportunidad de abordar estos problemas porque muchas de las funciones tradicionales son desempeñados cada vez más por organismos no electos. Además de estas medidas de la UE, las ciudades tienen que afrontar las políticas y programas de los gobiernos nacionales y regionales, y los gobiernos locales se encargan de incorporar y aplicar este conjunto de medidas incoherentes y a menudo contradictorias dentro de sus propias políticas. El mayor desafío es llevar a cabo la integración de la política urbana en todos los niveles administrativos. Dicho de otro modo, es necesaria una política urbana eficaz a nivel europeo a fin de completar las políticas urbanas integradas a nivel nacional.

5.2.2. La clave de una política urbana, tanto europea como nacional, es adoptar un enfoque de abajo arriba, es decir desde, el punto de vista de las autoridades locales. Las autoridades locales y regionales ocupan una posición privilegiada para tratar una multitud de cuestiones, problemas, organizaciones y políticas que requieren un enfoque multisectorial y coherente. Además, las ciudades (especialmente las de «nivel internacional») son las primeras en experimentar los problemas y las oportunidades que serán decisivos para el futuro de Europa. Es necesario también que las políticas que se elaboran en beneficio de las ciudades satisfagan en la medida de lo posible las necesidades locales. Por consiguiente, el Comité de las Regiones considera que la experiencia de los gobiernos locales debería servir como base del desarrollo de una política urbana europea integrada.

5.2.3. A fin de desarrollar realmente una política urbana integrada, se requiere un marco claro basado en una perspectiva europea y una estrategia sobre el funcionamiento socioeconómico del sistema urbano europeo. Dicho marco debería tener en cuenta que las regiones urbanas funcionan cada vez más como partes de un sistema interdependiente. El marco debería abarcar los distintos tipos de ciudades existentes en Europa, desde las grandes ciudades en el centro de Europa hasta las ciudades más periféricas, particularmente las que afectan a grandes economías regionales. Este sistema se está desarrollando más debido a la integración europea, las infraestructuras europeas y la necesidad de una especialización territorial; sin embargo, también debería reflejar la necesidad de un mayor equilibrio y unas relaciones más estrechas entre las ciudades y sus regiones. La falta de una visión adecuada sobre el desarrollo más

idóneo para las ciudades de Europa lleva a decisiones inadecuadas y resultados indeseables desde una perspectiva europea. El Plan Europeo de Ordenación del Territorio es un primer paso en esta dirección.

5.2.4. Un marco europeo sobre desarrollo urbano también debería tener en cuenta que las ciudades actúan como motores que impulsan el crecimiento regional, nacional y europeo —particularmente en las áreas metropolitanas y las capitales— y como puertas internacionales que conectan Europa al mercado global. Además, debería plantear interrogantes a nivel europeo sobre temas como el desempleo, la exclusión social, la regeneración urbana, la sostenibilidad y la movilidad, la educación y la formación, la juventud, las personas de edad avanzada, los emigrantes, la seguridad y la sanidad pública. También se debe tener en cuenta el modo en que todas estas cuestiones interactúan entre sí a nivel local. Se debería prestar especial atención a las ideas prácticas procedentes del nivel local, como la participación comunitaria local.

5.2.5. Este marco, pues, debería crear las condiciones necesarias para desarrollar plenamente el potencial urbano de Europa, pero también ser lo suficientemente flexible para tener en cuenta las medidas de política nacional y las diferencias regionales, a fin de garantizar la complementariedad que permita llevar a cabo una aplicación hecha a la medida.

5.2.6. Una vez que se haya establecido un marco europeo sobre desarrollo urbano, es relativamente fácil desarrollar una perspectiva urbana en las políticas más sectoriales de la Unión Europea. Como afirma la Comisión, éstas deberían desempeñar un papel complementario y tener una correspondencia plena con las acciones llevadas a cabo a otros niveles de autoridad. Por consiguiente, las actuales medidas relativas a las ciudades necesitan ser adoptadas dentro de una visión y estrategia globales, mientras que las nuevas políticas y programas habrán de ser contrastadas. El resultado será una aplicación mucho más específica de las medidas sectoriales y, por tanto, un uso más efectivo y eficiente de los recursos de la Comunidad.

5.3. *Un enfoque basado en el conocimiento*

5.3.1. El Comité de las Regiones considera que «cada día es más necesario disponer de información significativa y comparable sobre las ciudades, y esto es especialmente cierto en el caso de las autoridades locales y demás autoridades públicas»⁽¹⁾. Una información regional y urbana global es, de hecho, una condición previa para poder realizar una gestión urbana adecuada. Diversas autoridades locales ya han desarrollado «barómetros» que miden la calidad de vida en una ciudad, a menudo adaptados a las circunstancias locales. Estos sistemas identifican las necesidades y tendencias y permiten un control fiable de los efectos de las diferentes

⁽¹⁾ COM(97) 197 final, p. 19.

políticas. Sin embargo, la declaración de Barcelona sobre la necesidad de crear un sistema europeo de indicadores locales ⁽¹⁾ afirma asimismo que «actualmente, el volumen y las características de los datos estadísticos y de los indicadores comparables disponibles son claramente insuficientes» (punto 2). Por consiguiente, es necesario «un sistema europeo de indicadores locales y regionales de calidad de vida» (punto 3).

5.3.2. El Comité de las Regiones ha hecho hincapié en la necesidad de normas comparables: «la propuesta que la Comisión Europea desea lanzar próximamente de iniciar una auditoría urbana representa un primer paso concreto en esta dirección». Esta auditoría se centra en 58 ciudades, 8 conurbaciones y 21 áreas metropolitanas amplias. Se basa en una serie de indicadores simples y bastante generales cuya función es medir ante todo la calidad de vida en la ciudad. El Comité de las Regiones, sin embargo, considera que el sistema propuesto debería ser más detallado, a fin de conseguir los resultados requeridos, y debería tener en cuenta las circunstancias locales y regionales específicas. Además, la información debería reflejar la región urbana funcional, tal y como se propone en el capítulo 3 del presente dictamen, en lugar de basarse en límites administrativos. Estos principios serán elementos clave del estudio del Comité de las Regiones sobre el actual estado de los indicadores para las principales ciudades europeas y su correlación a nivel regional.

5.3.3. Aunque los indicadores y datos estadísticos adecuados son importantes para el proceso decisorio, las autoridades locales se interesan particularmente en conocer las políticas y proyectos de los demás. Por consiguiente, el Comité de las Regiones propone basarse en las prácticas correctas de las autoridades locales y fomentar activamente el intercambio de experiencias entre quienes toman las decisiones a nivel local y los gestores urbanos. Las autoridades locales deben desempeñar un papel fundamental en estos procesos. A este respecto, el CDR desea subrayar que es preciso organizar los intercambios transnacionales de experiencias en el ámbito del desarrollo urbano con el acuerdo y la participación activa de las ciudades y, en caso adecuado, de las asociaciones de ciudades que participan en dichos intercambios.

5.3.4. Este intercambio de experiencias ha sido la razón principal para la creación de un gran número de redes de ciudades, que van desde el «simple» hermanamiento de ciudades hasta formas más complejas de cooperación en temas específicos. El Comité de las Regiones acoge favorablemente la intención de la Comisión de apoyar e incentivar estas colaboraciones urbanas internacionales. El Comité de las Regiones, sin embargo, considera que es necesario fomentar una mayor concentración y coordinación de estas actividades de red. Es fundamental basarse en las experiencias y conocimientos ya adquiridos y en las estructuras ya establecidas. El Comité de las Regiones, especialmente tras su ampliación de competencias, es la plataforma ideal para llevar esto a cabo.

5.3.5. El Comité de las Regiones coincide totalmente con la Comisión en la necesidad de mejorar la cooperación entre las autoridades locales en distintas partes del mundo. Desde el punto de vista de la ayuda al desarrollo, el apoyo a la democracia local, y también del intercambio de experiencias con otras autoridades locales bien desarrolladas, se debería fomentar enérgicamente este tipo de redes.

5.3.6. La Comisión ha señalado que los indicadores urbanos no serán utilizados como criterios de selección para las ayudas de los fondos estructurales. Al mismo tiempo ha sugerido que en una segunda fase estos indicadores podrían «permitir llevar a cabo una mejor valoración de la repercusión de distintas políticas nacionales y europeas en la evolución de las zonas urbanas». El Comité de las Regiones ha subrayado que un futuro sistema europeo de indicadores locales y regionales podría realmente aportar «el vínculo esencial entre la identificación y la necesidad de objetivos políticos específicos urbanos y regionales, y contribuir al desarrollo, la puesta en práctica y al seguimiento de las acciones efectuadas para lograr estos objetivos». Se debe garantizar, sin embargo, que los indicadores utilizados para determinar la elegibilidad de las ayudas de los fondos estructurales son distintos de los que se usan para aplicar y controlar los programas.

5.3.7. El Comité de las Regiones considera esencial que se inicien estudios sobre el futuro de las ciudades en relación con el impacto de la tecnología de la información, la naturaleza cambiante del trabajo, los avances en materia de transportes y la mayor sensibilización medioambiental. En este sentido acoge favorablemente la inclusión del objetivo de «la ciudad del mañana» en el quinto programa marco y pide que se investigue más sobre tales temas en el contexto europeo.

5.4. *El papel de los fondos estructurales*

5.4.1. Los estudios sobre las «Autoridades locales y regionales en la Unión Europea» muestran que los ingresos por impuestos locales y regionales y los ingresos generales, procedentes de las políticas nacionales son la principal fuente de ingresos de los gobiernos locales. Las políticas nacionales cubren programas que abordan cuestiones sociales generales. Sin embargo, la concentración y acumulación de estas cuestiones sociales en las principales ciudades y regiones urbanas exigen una aplicación más específica. Las políticas de regeneración que abarcan las políticas territoriales y de infraestructuras para la (re)urbanización de terrenos, centros comerciales e infraestructuras dependen de las prioridades nacionales y de los recursos, cuyo objetivo es consolidar la posición de los centros económicos en un entorno competitivo a nivel internacional. Es necesaria una orientación urbana más firme en estas políticas generales. En este sentido, los problemas y oportunidades en materia urbana son abordados mediante mejoras estructurales en los niveles superiores e inferiores. Las políticas europeas deberían ser complementarias de estas políticas

⁽¹⁾ CDR 138/97 fin.

nacionales. Al centrarse en el nivel más bajo, por ejemplo las zonas urbanas más deprimidas, estas medidas complementarias de la Unión Europea pueden proporcionar el apoyo necesario y estimular una nueva orientación en materia de desarrollo urbano y regional en Europa.

5.4.2. La principal influencia de las políticas de la UE en las ciudades, al menos desde el punto de vista financiero, proviene de los fondos estructurales. Sin embargo, ha habido un reconocimiento insuficiente de las necesidades específicas de las zonas urbanas. Por ello, el Comité de las Regiones apoya la sugerencia de la Comisión de que «la atención prestada al desarrollo urbano en la elaboración de estrategias y en los programas futuros podría concretizarse en 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» (1).

5.4.3. Sin embargo, este enfoque sólo se centra en la cohesión entre regiones. El Primer informe de cohesión (1996) subrayaba la necesidad de reforzar la cohesión, tanto dentro de cada ciudad como entre ciudades, y sostenía que existe un verdadero riesgo de mayor fragmentación en el seno de las ciudades europeas, ya que el creciente desempleo y la exclusión social van acompañados de una división cada vez más profunda entre quienes disponen y quienes no disponen de medios para vivir. En algunos Estados miembros, el problema urbano se considera ya como el mayor desafío a la cohesión nacional. Dicho informe consideraba asimismo necesario un enfoque más centrado en este asunto a nivel de la Unión (2).

5.4.4. Por consiguiente, el Comité de las Regiones acoge favorablemente el documento «Agenda 2000», que considera las «zonas urbanas problemáticas» como uno de los cuatro elementos clave de un nuevo Objetivo 2 que «deberá tener como finalidad la diversificación económica, en particular en las regiones con una gran dependencia de un único sector económico en crisis. A tal fin, será necesario incrementar el apoyo a las PYME y a la innovación, dar prioridad a la formación profesional, al potencial local de desarrollo, a la protección del medio ambiente y a la lucha contra la exclusión social, sobre todo en zonas urbanas problemáticas». Además, «combatir la exclusión social» se ha definido como una de las cuatro áreas de activación del objetivo horizontal 3. Dado que la exclusión social se encuentra en las zonas urbanas, es preciso incluir esta dimensión en el nuevo Objetivo 3 (3). Por otro lado, la Agenda 2000 no propone hacer hincapié en la necesidad de una mayor concentración urbana en los programas regionales de Objetivo 1. El Comité de las Regiones considera que

una política urbana europea equilibrada debe incluir las zonas urbanas y las ciudades cubiertas por los Objetivos 1 y 2 y apoyar las subvenciones de la UE en diversas regiones no elegibles para ayudas regionales de los fondos estructurales.

5.4.5. La Comunicación «Agenda 2000» sugiere que la iniciativa comunitaria URBAN, que tanto éxito ha cosechado, no debería continuar, sino integrarse en los programas principales. Esto permitiría aprovechar el éxito de URBAN y al mismo tiempo daría un impulso adicional a la creación de empleo y a la lucha contra la exclusión social. Además, el Comité de las Regiones desea subrayar la importancia de los programas que abordan las necesidades de las ciudades. Los proyectos piloto urbanos del artículo 10 del Feder y, en mayor medida, las iniciativas comunitarias URBAN ya han demostrado su éxito a la hora de tratar esas necesidades. Los tradicionales programas de los Objetivos se centran en el nivel regional; sin embargo, URBAN tiene como objetivo las zonas deprimidas y su finalidad consiste en mejorar la cohesión urbana. El Comité de las Regiones considera que se debe estudiar el efecto de estos programas, que han beneficiado a muchas ciudades, centrándose especialmente en su posibilidad de actuar como catalizadores del desarrollo urbano. El Comité de las Regiones tiene la firme convicción de que se debe continuar con este enfoque, independientemente de las propuestas para un nuevo Objetivo 2.

5.4.6. El Comité de las Regiones apoya plenamente las propuestas de la Comisión de una mayor concentración. En la actualidad, los Objetivos 1 y 2, 5b y 6 cubren el 51 % de la población de la Unión. Los futuros fondos estructurales deberían centrarse en aquella parte de la población que se encuentra en las peores circunstancias posibles y ello debería incluir a las personas que viven en los barrios más pobres de Europa. La iniciativa URBAN también persigue este tipo de objetivos geográficos cuya consecución constituye, como se ha demostrado, una utilización eficaz de los Fondos europeos.

5.4.7. El CDR valora muy positivamente la propuesta de simplificación del sistema financiero a través de un sólo programa por región. Los gobiernos locales en particular se enfrentaban a menudo a disposiciones contradictorias de los distintos fondos europeos, y a veces un proyecto específico que cumpliera las condiciones para un fondo no las reunía para otro. El resultado final era a menudo la retirada de un proyecto potencialmente elegible. Estas incoherencias en las disposiciones de los fondos estructurales constituyen una barrera al enfoque integrado que debe ser eliminada.

5.4.8. En la Agenda 2000 se proponen criterios de elegibilidad más sencillos y transparentes para cada tipo de área cubierta por el nuevo Objetivo 2. Dichos criterios deberían tener en cuenta los correspondientes criterios socioeconómicos, los niveles de desempleo y el grado de

(1) COM(97) 197 final, p. 18.

(2) COM(97) 542 final.

(3) COM(97) 2000 final, p. 22.

exclusión social. El Comité de las Regiones considera que estos criterios para zonas urbanas y cuyo objetivo es la cohesión social deberían incluir criterios sobre la calidad de vida y la sostenibilidad. Por último, estos criterios deberían tener en cuenta las dinámicas urbanas y los caracteres diferentes de las ciudades en las distintas partes de la Unión.

5.5. Aspectos institucionales

5.5.1. Es necesario que las instituciones europeas muestren claramente que dan un nuevo enfoque a la política urbana. Esto atañe particularmente a la Comisión Europea, que se encarga de hecho de elaborar y aplicar la política urbana europea. Sin embargo, en la actualidad sólo hay un Grupo interservicios con carácter informal sobre temas urbanos. Esta estructura informal depende demasiado de la voluntad de quienes la llevan a cabo, mientras que en el nuevo sistema, la política urbana ha de ser una responsabilidad fundamental.

5.5.2. La actual política de modernización de la administración y de personal (MAP 2000) permite establecer una estructura más adecuada y formalizada. El Comité de las Regiones propone que esto se lleve a cabo creando un equipo interdisciplinario, preferiblemente en el seno de la Dirección General de Política Regional y Cohesión. Este equipo se encargaría del desarrollo del marco urbano estratégico propuesto. Es más, debería encargarse también de contrastar las (nuevas) políticas y programas sectoriales con el mencionado marco.

5.5.3. El Comité de las Regiones considera que esta estructura administrativa formal debería completarse finalmente con la asignación a un Comisario europeo de las responsabilidades globales en materia de política urbana y los presupuestos correspondientes. El nuevo Objetivo 2 propuesto —para zonas urbanas en dificultad—, el nuevo Objetivo 3 —combatir la exclusión social— y los programas innovadores como URBAN y el artículo 10 del Feder (proyectos piloto urbanos) estarían obviamente incluidos.

5.5.4. El Comité de las Regiones considera que tanto la mayor atención hacia las cuestiones urbanas como la estructura, más formal, propuesta por la Comisión Europea debería recibir apoyo democrático. En la actualidad, la Comisión de Política Regional del Parlamento Europeo se encarga principalmente de las cuestiones urbanas, particularmente cuando se trata de los fondos estructurales. Sin embargo, las cuestiones urbanas también se abordan en otras comisiones parlamentarias desde un punto de vista más sectorial. En el pasado hubo un intergrupo de representantes locales y regionales de los grupos políticos que desempeñó un papel funda-

mental en la inclusión de las cuestiones urbanas en el orden del día europeo.

5.5.5. Antes de la aplicación del Tratado de Amsterdam, el Comité de las Regiones desearía proponer al Parlamento Europeo que considere la creación de una plataforma más estructurada para las cuestiones urbanas. Lo ideal sería crear una nueva Comisión sobre Política Urbana. De momento, el Comité de las Regiones quiere manifestar su intención de colaborar estrechamente con el Parlamento Europeo en la elaboración del Foro Urbano y el Libro Blanco sobre desarrollo urbano.

5.5.6. Los dos organismos consultivos de la Unión Europea están ya preparados para abordar los temas urbanos de manera efectiva. El Comité de las Regiones manifiesta su voluntad de apoyar al Comité Económico y Social en la continuación de sus trabajos sobre la agenda urbana europea. El Comité de las Regiones proseguirá también el desarrollo de la agenda urbana en el seno de la Comisión 4 (Comisión de Ordenación del Territorio, Política Urbana, Energía y Medio Ambiente).

5.5.7. Por último, el nuevo enfoque propuesto en materia de política urbana también debería reflejarse en el Consejo Europeo. El Comité de las Regiones valoró muy positivamente la iniciativa de la Presidencia holandesa y las conclusiones del Consejo de Noordwijk sobre política urbana. La voluntad de desarrollar la agenda da un impulso adicional al intercambio de experiencias y el CDR acoge muy favorablemente la convocatoria de una segunda reunión durante la Presidencia del Reino Unido. El Comité de las Regiones desearía que el Consejo continuase este trabajo de manera estructurada, preferiblemente convocando reuniones del Consejo sobre política urbana con una periodicidad anual.

5.5.8. Para poder sacar el máximo partido a los debates de las distintas instituciones, el Comité de las Regiones propone que se convoquen reuniones interinstitucionales con carácter regular. Además, podría celebrarse una reunión especial con grupos de interés una vez al año. El Foro urbano propuesto podría ser la primera de dichas reuniones.

5.5.9. El Comité de las Regiones valora positivamente la intención de la Comisión Europea de establecer un Grupo de expertos que colabore en la elaboración de un Libro Blanco sobre desarrollo urbano. El Comité de las Regiones considera que dicho grupo no sólo debería estar formado por expertos de varios Estados miembros e investigadores urbanos experimentados, sino que también debería contar con la participación de expertos de las autoridades locales.

5.5.10. La necesidad de una política urbana europea integrada no significa que los demás niveles de autoridad ya no deban tener como objetivo la integración de las

políticas. Las políticas nacionales, sobre todo, tienen una gran influencia en las ciudades, y las autoridades locales dependen económicamente de sus gobiernos nacionales para cumplir con sus responsabilidades. Como consecuencia de las restricciones presupuestarias, es cada vez más importante una mayor coordinación de las políticas sectoriales más generales. Por ello, el Comité de las Regiones desea proponer al Consejo Europeo que fomente la integración de las políticas más profundamente arraigadas y las propias políticas urbanas nacionales.

5.5.11. Las autoridades locales y regionales se beneficiarán de manera significativa de la integración de las políticas a nivel nacional y europeo, y ello reducirá considerablemente el trabajo de coordinar la amplia variedad de políticas e iniciativas regionales, nacionales y comunitarias que existen en la actualidad. Sin embargo, también las autoridades locales deben redoblar sus esfuerzos para aplicar los recursos disponibles de la manera más efectiva y eficiente posible.

5.5.12. Las autoridades locales deben abordar sus problemas y aprovechar sus oportunidades en el nivel más adecuado, es decir, el más próximo a los ciudadanos. Muchos de los problemas de las ciudades se concentran en barrios específicos, y a menudo las soluciones han de buscarse también en el barrio. Sanidad pública, inclusión social, educación y seguridad pública requieren soluciones adaptadas a las necesidades. Por otro lado, las políticas necesarias para incentivar la economía, crear empleo y fomentar el transporte público han de ser desarrolladas en el nivel de la ciudad o de la conurbación correspondiente. Debe señalarse asimismo que los problemas de determinados barrios sólo pueden solucionarse en las áreas circundantes o en la conurbación. Al mismo tiempo debe garantizarse que estas áreas problemáticas pueden beneficiar totalmente de los desarrollos de las zonas circundantes más prósperas. La ayuda de los fondos estructurales podría ser un incentivo valioso para mejorar la cohesión urbana.

5.5.13. Abordar los problemas a nivel de barrio debería ser parte de las competencias de las autoridades locales. Sin embargo, en el caso de diversas ciudades, ésta sería la situación preferida aunque no la real. Además, en su mayor parte, los límites administrativos de las autoridades locales no suelen coincidir con la administración de la región urbana funcional. Siempre que fuera posible, se deberían buscar activamente mecanismos de cooperación de carácter más permanente y vinculante entre las autoridades locales y establecer las estructuras necesarias.

5.5.14. Al mismo tiempo, las autoridades locales deberían centrarse en sus responsabilidades principales, ofrecer unos servicios de calidad que justifiquen su precio y reflejar las preocupaciones cambiantes de la sociedad. Deben mejorar las relaciones, a veces

erosionadas, con sus ciudadanos, que se basan en gran parte en la confianza. Los ciudadanos deberían ser los pilares de la sociedad urbana.

5.5.15. Para abordar todos estos temas, las ciudades han de organizarse. En primer lugar, las autoridades locales deben unir a las organizaciones locales, tanto públicas como privadas, a fin de movilizar conocimientos, competencia y energía. La cooperación en el seno de la conurbación requiere la participación de las autoridades locales. Igualmente importantes son las relaciones con los gobiernos regionales y nacionales y la Unión Europea. Los programas y políticas urbanas deberían establecerse, aplicarse y controlarse en colaboración con las autoridades locales, a fin de tener verdaderamente en cuenta la experiencia y los conocimientos disponibles a nivel local. Esta capacidad organizativa de las autoridades locales también implica un nuevo estilo de gestión urbana que sea capaz de elaborar estrategias de desarrollo urbano y crear las coaliciones necesarias.

6. Conclusiones

6.1. El Comité de las Regiones acoge favorablemente la Comunicación de la Comisión, que toma la iniciativa de entablar un debate sobre una futura agenda urbana en la Unión Europea. Dicha Comunicación refleja totalmente la renovada atención que se presta a nuestras ciudades y la necesidad de que Europa esté más cerca de sus ciudadanos. Supone un gran paso adelante hacia la concienciación de que las zonas urbanas de Europa son los verdaderos motores del crecimiento económico, la prosperidad y la cultura, pero que también se enfrentan a los problemas más serios de la sociedad moderna. El Comité de las Regiones considera que es hora de entablar un amplio debate a nivel europeo y por ello apoya firmemente la intención de la Comisión Europea y del Consejo de Ministros de organizar un Foro europeo en 1998. Los resultados de este debate deberían recogerse en un Libro Blanco sobre desarrollo urbano.

6.2. Las ciudades son polifacéticas y pluridimensionales. Por un lado, son los motores de las economías regionales y nacionales. Por otro, estas ciudades, y más concretamente determinadas zonas urbanas, experimentan una grave degradación debido a problemas sociales, económicos y medioambientales. Los elevados niveles de desempleo, la pobreza, unas condiciones de vida difíciles y la falta de seguridad dan lugar a la exclusión social y la segregación. Esto supone una creciente amenaza para la vitalidad social y económica y la cohesión de nuestra sociedad. El Comité de las Regiones cree firmemente que este proceso debe invertirse. Las ciudades deben convertirse de nuevo en el lugar donde deseamos vivir, educar a nuestros hijos y pasar nuestro tiempo de ocio.

6.3. El Comité de las Regiones está convencido de que hay una necesidad imperiosa de mejorar la relación

entre las ciudades y sus regiones circundantes. Esta fuerte interdependencia se refleja en el concepto de área urbana funcional (AUF). Este concepto debería ser válido para todos, independientemente del tamaño de las ciudades, y debería constituir el punto de partida de una futura política europea. El principal desafío es desarrollar una política urbana europea que incluya ciudades y regiones de todo tipo y tamaño. El Plan Europeo de Ordenación del Territorio constituye una primera respuesta a este desafío, respuesta que deberían enriquecer los seminarios transnacionales organizados por la Comisión Europea.

6.4. El Comité de las Regiones admite que diversos instrumentos comunitarios ya tienen una influencia considerable en el desarrollo urbano. Sin embargo, no equivalen a una política urbana europea que coordine e integre las acciones comunitarias y específicamente destinada a las ciudades y sus habitantes. En diversos dictámenes, el Comité de las Regiones propuso ya cómo incluir la perspectiva local y regional en los programas y políticas comunitarias. Lo que se necesita ahora es un nuevo enfoque global para las zonas urbanas. Esto debería ser responsabilidad en primer lugar de las autoridades locales, con el apoyo de las autoridades regionales y nacionales y en colaboración con ellas. El Comité de las Regiones subraya la necesidad de una integración de las políticas sobre cuestiones urbanas en todos los niveles administrativos. En este sentido, el desarrollo de una política urbana integrada a nivel nacional en todos los Estados miembros es una prioridad absoluta. Para conseguir su principal objetivo de cohesión, la Unión Europea debería desarrollar una política urbana que fuese complementaria de las políticas nacionales, que refleje la necesidad de armonizar las políticas comunitarias y planes de acción que ya afectan a las ciudades con las necesidades de las ciudades y que respete el principio de subsidiariedad.

6.5. El Comité de las Regiones considera que un nuevo enfoque en materia de cuestiones urbanas requiere en primer lugar un claro marco de trabajo para el desarrollo urbano. Este marco debería basarse en una visión y una estrategia sobre el futuro papel de las ciudades. Debería reflejar los efectos territoriales de la integración europea, la especialización y las redes transeuropeas. Sin embargo, también debe abordar una serie de temas de ámbito europeo relacionados con el desempleo, la exclusión social, la regeneración urbana, la sostenibilidad, la movilidad, la seguridad, la educación, la juventud y la sanidad pública. A fin de garantizar la complementariedad, dicho marco necesita tener en cuenta la política nacional, y también ha de ser lo suficientemente flexible para tomar en consideración las diferencias regionales que requieren acciones hechas a medida. Cuando se haya establecido un marco así, las políticas (sectoriales) actuales y los programas que afecten a las ciudades habrán de ajustarse y las nuevas medidas comunitarias habrán de contrastarse. El Comité de las Regiones está convencido de que mejorará

sustancialmente tanto la efectividad y eficiencia de los recursos comunitarios como la transparencia de las políticas de la UE.

6.6. El Comité de las Regiones se muestra a favor de una agenda urbana que se base en las experiencias de las autoridades locales, como ocurre en el nivel local, donde numerosas medidas sectoriales han de aplicarse teniendo en cuenta el día a día. Además, las ciudades (y especialmente las grandes ciudades y regiones urbanas) son las primeras en hacer frente tanto a los problemas como a las oportunidades de la sociedad moderna. Las experiencias del nivel local muestran que el refuerzo de la estructura económica debe ser la base principal de cualquier política urbana. Sin embargo, también es evidente que esto sólo puede llevarse a cabo con iniciativas paralelas que refuercen la infraestructura social: educación y formación, calidad de vida, seguridad y atención, particularmente destinada a los excluidos sociales. Dicho de otro modo, «desarrollar una ciudad sólida, crear barrios atractivos y mejorar la participación de los ciudadanos».

6.7. Una política urbana europea debería facilitar e integrar un enfoque coordinado y más centrado para las cuestiones urbanas. Además, debería basarse en los conocimientos para determinar las necesidades y tendencias, y garantizar un control fiable, y por lo tanto ser independiente de los criterios usados para la concesión de los fondos. Además de incluir estadísticas, debería incluir información sobre políticas específicas y proyectos para mejorar la elaboración de medidas destinadas a las zonas urbanas. El Comité de las Regiones también considera que es necesaria la colaboración entre los distintos niveles de gobierno, así como con el sector privado, las instituciones educativas y diversos actores del nivel urbano. Esta colaboración debería contar con la utilización efectiva de las redes urbanas, basándose en su experiencia y estructuras. Esta colaboración también requiere una mayor concentración y coordinación de las actividades llevadas a cabo con la red, que podrían realizarse en el marco del Comité de las Regiones.

6.8. El Comité de las Regiones está firmemente convencido de que la política urbana debería hacer hincapié en la recuperación socioeconómica a largo plazo y relacionarse con el potencial inherente de las zonas urbanas, a fin de devolver la vida a esas áreas. Esta revitalización desde dentro requiere en primer lugar un mejor enfoque, tanto geográfica como temáticamente, concentrándose en las zonas urbanas más desfavorecidas, tal y como ya se subrayó en el Primer informe de cohesión. Por consiguiente, el Comité de las Regiones apoya la propuesta de la Agenda 2000 de incluir los temas urbanos en el marco de un Objetivo 2 redefinido, destinado a la reestructuración económica y social. Esto brindaría la oportunidad de llevar a cabo URBAN con éxito, al mismo tiempo que se haría mayor énfasis en resolver el desempleo y fomentar la cohesión social.

Debe señalarse, sin embargo, que también es importante dar un mayor enfoque urbano a los programas regionales del Objetivo 1. Al mismo tiempo, una política urbana europea debe integrar también zonas urbanas no incluidas en las ayudas regionales, por ejemplo añadiendo programas para combatir la exclusión social del nuevo Objetivo horizontal 3. Además, el Comité de las Regiones desea subrayar la importancia de los programas que examinan las nuevas necesidades de las ciudades. El éxito de los planteamientos innovadores propuestos en los proyectos piloto urbanos del artículo 10 del Feder y el programa URBAN requieren que se mantenga un importante programa sobre desarrollo urbano.

La experiencia acumulada en las iniciativas innovadoras (PPU y URBAN) ofrece actualmente a las ciudades, a los expertos y a los responsables asociativos la posibilidad de enriquecer sus conocimientos informándose de lo que ocurre en los otros países de la Unión. Se trata, hoy por hoy, de una cualificación necesaria. Los intercambios deben estructurarse y ponerse en práctica progresivamente. El Comité de las Regiones propone que la Comisión aliente este intercambio de conocimientos técnicos y anime a participar a expertos, asociaciones, responsables de los entes locales y del mundo universitario. Este intercambio debe permitir formar mejor a los actores en las cuestiones decisivas y en el dominio de una política urbana europea. Estos actores ejercen funciones diversificadas y son elementos pertinentes para el éxito de una política urbana europea. Prefiguran las profesiones del mañana. La reflexión y la acción sobre la formación de los actores urbanos debe conciliar la cualificación individual y la cualificación colectiva: equipo pluridisciplinario, representantes locales o militantes asociativos.

6.9. La realización y la aplicación de una política urbana europea requieren también cambios en las instituciones. El Comité de las Regiones propone que la Comisión Europea establezca un grupo interdisciplinario dentro de la Dirección General de Política Regional y Cohesión y que la responsabilidad global corresponda a un Comisario. El Comité de las Regiones considera que esta estructura debería contar con el apoyo de un grupo de expertos urbanos formados por especialistas de los Estados miembros e investigadores urbanos, así

como expertos de las autoridades locales. Esta estructura requiere el apoyo democrático del Parlamento Europeo. La Comisión 4 (Comisión de Ordenación del Territorio, Política Urbana, Energía y Medio Ambiente) del Comité de las Regiones y la Sección de Desarrollo Regional, Ordenación del Territorio y Urbanismo del Comité Económico y Social podrían servir como modelos para dicho grupo. Además, el Comité de las Regiones considera que la iniciativa del Consejo urbano debe proseguirse de manera estructurada, a fin de llevar a cabo la integración política, la descompartimentalización y las auténticas políticas urbanas a todos los niveles administrativos. El Comité de las Regiones está convencido de que la política urbana europea sólo puede llevarse a cabo mediante una estrecha colaboración entre todas las instituciones y sus órganos consultivos.

6.10. Una política urbana europea también requiere una serie de cambios a nivel local. El Comité de las Regiones desea animar a las autoridades locales a que redoblen sus esfuerzos para hacer un uso mejor y más específico de los recursos disponibles. Las cuestiones urbanas necesitan tratarse al nivel más próximo a los ciudadanos, y éste es a menudo el barrio, pero algunos de los problemas y oportunidades requieren respuestas de la ciudad o de la conurbación. Para muchas ciudades, esto implicará una reestructuración de la administración a fin de desarrollar formas más permanentes y vinculantes de cooperación dentro de la región. Sin embargo, el Comité de las Regiones cree que esto requiere un nuevo estilo de gestión urbana, que movilice conocimientos, competencia y energía de todas las organizaciones, tanto públicas como privadas, y considere a los ciudadanos como pilares de la sociedad urbana.

6.11. Optar por desarrollar ciudades vitales y sostenibles para el siglo XXI no sólo es una preocupación urbana, sino también una cuestión muy importante tanto a nivel nacional como europeo. Reforzar la urbanización requiere perseverancia. En el pasado, el tratamiento de la política urbana —que, en sí mismo, data de fecha muy reciente— ha sufrido demasiado a menudo los constantes cambios de políticas y la inconstancia. Se requiere ahora un nuevo enfoque europeo coordinado e integrado basado en las ciudades, su contexto regional y sus ciudadanos. La Europa de los ciudadanos empieza en nuestras ciudades.

Bruselas, el 14 de mayo de 1998.

El Presidente
del Comité de las Regiones
Manfred DAMMEYER

Dictamen del Comité de las Regiones sobre «El turismo cultural en las zonas urbanas y sus consecuencias para el empleo»

(98/C 251/05)

EL COMITÉ DE LAS REGIONES,

vistas las decisiones de la Mesa de 11 de junio de 1997 y 18 de febrero de 1998, de conformidad con el apartado 4 del artículo 198 C del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea, de emitir un dictamen sobre «El turismo cultural en las zonas urbanas y sus consecuencias para el empleo» y de encargar su preparación a la Comisión de Política Urbana (Comisión 4);

vistos el Dictamen del Comité de las Regiones (CDR 206/96 fin)⁽¹⁾ sobre el «Primer informe sobre la consideración de los aspectos culturales en la acción de la Comunidad Europea»⁽²⁾ y su Dictamen (CDR 69/97 fin)⁽³⁾ sobre la «Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social y al Comité de las Regiones — Política de cohesión y cultura — Una contribución al empleo»⁽⁴⁾;

vistas la «Comunicación de la Comisión — Hacia una política urbana para la Unión Europea»⁽⁵⁾ y la «Propuesta de Decisión del Parlamento Europeo y del Consejo relativa a la adopción de una iniciativa comunitaria en favor de la manifestación “Ciudad Europea de la Cultura”»⁽⁶⁾;

visto el proyecto de Dictamen (CDR 422/97 rev. 3) aprobado por la Comisión 4 el 14 de enero de 1998 (Ponente: Sra. Freehill);

considerando que, si bien se ha reconocido desde siempre la importancia de la cultura de las zonas urbanas como un valioso instrumento para la regeneración urbana, en términos de mejora de la reputación de las ciudades, desarrollo físico, fomento del turismo y atenuación de las consecuencias de la reestructuración económica, su potencial nunca se ha visto reconocido de forma suficiente o explícita en la política urbana,

ha aprobado por unanimidad en su 23º Pleno celebrado los días 13 y 14 de mayo de 1998 (sesión del 13 de mayo) el presente Dictamen.

1. Introducción

1.1. Uno de los activos más valiosos de Europa es la diversidad de su patrimonio cultural y el dinamismo de la creación artística y cultural. Las zonas urbanas se consideran, cada vez más, elementos del patrimonio cultural nacional y lugares de oferta cultural y turística. La conservación de este patrimonio y la calidad de la oferta cultural aumentan el atractivo de las zonas urbanas y, por ello, revisten un interés económico al atraer inversiones y generar turismo urbano. La Comisión Europea reconoce la existencia de un vínculo directo entre la política de cohesión y la cultura y sus consecuencias para el empleo, pero aún no se han aprovechado plenamente ni el potencial de este activo ni las nuevas oportunidades que genera en el ámbito de la innovación.

1.2. El tema central del presente Dictamen es el turismo cultural y, en particular, la redefinición de sus

objetivos, examinando sus efectos sobre la economía y el empleo en el entorno urbano. No obstante, esto no significa que el Comité de las Regiones quiera dotar a estos aspectos de un carácter preeminente. En realidad, el Comité ha subrayado, en muchos de sus dictámenes anteriores, la importancia de la actividad cultural desde el punto de vista de su contribución a la cohesión social, a la identidad regional y al desarrollo comunitario en el entorno urbano y rural.

1.3. No obstante, la Comisión Europea reconoce que las actividades culturales son, en particular, una importante característica de las ciudades europeas⁽⁷⁾. Aunque el turismo cultural es un tema que se plantea repetidas veces en la Comunicación de la Comisión, no se aborda suficientemente ni su impacto en el empleo ni el grado de dicho impacto. La posible contribución económica de la cultura en las zonas urbanas gana en importancia habida cuenta de la especial gravedad de los problemas de desempleo que se concentran en ellas. El nivel de pobreza existente en algunas ciudades amenaza con erosionar el tejido social y proporciona un caldo de cultivo para subculturas incipientes y, a menudo, discordantes.

(1) DO C 116 de 14.4.1997, p. 65.

(2) COM(96) 160 final.

(3) DO C 379 de 15.12.1997, p. 21.

(4) COM(96) 512 final.

(5) COM(97) 197 final.

(6) COM(97) 549 final — DO C 362 de 28.12.1997, p. 12.

(7) «Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social y al Comité de las Regiones — Política de cohesión y cultura — Una contribución al empleo» — COM(96) 512 final.

2. La contribución de la cultura al desarrollo económico

2.1. Las numerosas facetas de la cultura ejercen una gran influencia sobre el bienestar económico y social de una región. La cultura y sus actividades conexas constituyen una fuente directa e indirecta de empleo. Se trata de un factor que ejerce cada vez más influencia sobre la ubicación de nuevas inversiones, puesto que proyecta una imagen positiva y contribuye al atractivo de la región. Asimismo, es un instrumento crucial para la regeneración económica y social de las zonas deprimidas y, a este respecto, puede desempeñar un papel positivo en el fomento de la integración social.

2.2. Haciendo hincapié en la contribución directa de la cultura a la economía de una región, cabe señalar que, a menudo, el turismo cultural está considerado como la actividad que brinda más posibilidades de creación de empleo. Aunque en el apartado 4 del artículo 128 del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea se estipula que la Comunidad debe tener en cuenta los aspectos culturales en todas sus políticas, la cultura no es objeto de mención específica en los reglamentos de los Fondos estructurales. Así pues, la importancia del turismo, aparte de las ventajas económicas que ofrece, radica en su capacidad para impulsar cambios de actitud con respecto a la cultura y al patrimonio cultural, especialmente entre los responsables políticos. Por consiguiente, el turismo cultural contribuye a dotar a los proyectos culturales de un carácter más «concreto» y da buena prueba de los beneficios económicos que pueden sustraerse de la cultura.

2.3. Así pues, aunque la cultura y el turismo son en gran medida interdependientes, sus objetivos fundamentales pueden ser muy diferentes, lo que no siempre da lugar a una cooperación coherente. Por lo general, suelen surgir diferencias cuando:

- los calendarios de planificación se basan en diferentes escalas temporales;
- existe desacuerdo en torno a la definición y evaluación de los productos;
- las iniciativas en ámbitos especializados se ven limitadas por la insuficiencia de la información sobre el mercado;
- la comercialización y promoción de los productos culturales las llevan a cabo los propios productores y raramente están integradas en redes de promoción y comercialización turísticas;
- la explotación turística inadecuada del patrimonio cultural puede producir disfunciones o alteraciones negativas en dicho patrimonio.

Los mercados del turismo cultural son de carácter complejo y segmentado, y el turismo convencional no siempre es la forma más eficaz de abordarlos.

3. El turismo en las zonas urbanas

3.1. El turismo se ha convertido en un sector cada vez más importante como consecuencia de los problemas con los que se enfrentan muchas de las zonas urbanas europeas y, en particular, sus sectores económicos tradicionales. Las ciudades son más conscientes de las oportunidades que genera el turismo, puesto que la consolidación de la oferta turística de una ciudad puede mejorar la estructura de la economía regional y el turismo depende de las pequeñas y medianas empresas locales, que constituyen la piedra angular de numerosas economías regionales. El Consejo de 26 de noviembre de 1997 sobre Empleo y Turismo también ha reconocido oficialmente la contribución del turismo a la lucha contra el paro en Europa. La Comunicación de la Comisión «Hacia una política urbana para la Unión Europea»⁽¹⁾ también subraya el papel que desempeña el turismo urbano en el fomento del crecimiento de la economía local. Asimismo, la Comisión pide en esta Comunicación que se preste mayor atención a este papel en el desarrollo de una dimensión urbana en las políticas de la UE.

3.2. Sin embargo, se plantean algunas dificultades a la hora de estudiar las consecuencias del turismo urbano y su futuro desarrollo. Las estadísticas básicas del sector permiten una mejor comprensión del papel que desempeña el turismo urbano como instrumento para la regeneración urbana y el desarrollo socioeconómico, especialmente a nivel urbano o regional. La Unión Europea se ha esforzado⁽²⁾, y se sigue esforzando, por garantizar la recogida de información estadística en el ámbito del turismo y la transmisión de información armonizada sobre la oferta y la demanda del turismo, pero deben emprenderse nuevas acciones destinadas a desarrollar las estadísticas disponibles y procurar que sean comparables desde el punto de vista de las zonas urbanas. En algunos casos, las estadísticas sobre el turismo se actualizan de forma voluntaria y, por consiguiente, no son muy fidedignas, y también existe desacuerdo sobre lo que constituye un «turista/visitante» a efectos de la recopilación de datos.

3.3. En algunas ciudades se han desarrollado estrategias turísticas coherentes, pero en otras el turismo ni siquiera está considerado como un sector prioritario dentro de su futuro desarrollo. Dada la existencia de una fuerte competencia entre ciudades, se está entablando un debate cada vez más intenso sobre la forma de aumentar el potencial del turismo urbano en términos de valor. Sin embargo, la organización de las acciones en materia de turismo y de política de desarrollo difiere de una ciudad a otra y la planificación estratégica del sector es escasa en algunas ciudades. En particular, el turismo cultural está considerado como un sector

⁽¹⁾ COM(97) 197 final.

⁽²⁾ Directiva del Consejo 95/57/CE — DO L 291 de 6.12.95, p. 32.

emergente del que pueden beneficiarse las zonas urbanas para compensar la pérdida de empleos en los sectores industriales tradicionales. No obstante, el potencial del turismo en este ámbito podría ser de carácter limitado dadas las diferentes cualificaciones de la mano de obra en el sector de los servicios y en el sector industrial.

3.4. Sin embargo, cabe subrayar que no todas las ciudades pueden confiar de forma específica en el turismo o el turismo cultural para impulsar su desarrollo económico.

3.5. Para que una zona urbana pueda plantearse la posibilidad de desarrollar su sector turístico, deben cumplirse tres condiciones fundamentales, a saber:

- La ciudad debe tener una imagen atrayente o interesante. Es preciso que los turistas estén seguros de que lo pasarán bien. No obstante, es difícil evaluar hasta qué punto incide la imagen en la elección de un destino y la medida en que se ajusta a la calidad del producto turístico ofrecido.
- Sus productos turísticos deben ser variados y de calidad. Una ciudad debe ser capaz de ofrecer atracciones principales o productos de calidad, así como una gama completa de servicios complementarios (alojamiento, restaurantes, transportes, información, etc.) Estos productos no sólo deben estar de acuerdo con la imagen de la ciudad, sino que deben presentar cierta originalidad.
- La ciudad debe ser capaz de mantener a largo plazo la eficacia del desarrollo del sector turístico. Esta condición exige, entre otras cosas, la conservación del producto turístico, la provisión de una mano de obra suficientemente cualificada y el lanzamiento de campañas de comercialización eficaces.

3.6. El desarrollo de la cultura y del turismo cultural debe formar parte de una dimensión multisectorial integrada. La formulación de una estrategia de desarrollo urbano y turístico es un componente esencial de este proceso, que depende en gran medida de la capacidad competencial y organizativa de la Administración local y de los recursos financieros disponibles. La colaboración estratégica entre la Administración y las empresas privadas, a través de asociaciones en el sector público y entre los sectores público y privado, es indispensable para el desarrollo del turismo cultural urbano. Las ciudades también deben estar dispuestas a cooperar entre ellas a fin de intercambiar experiencias y transmitir conocimientos sobre la mejor forma de utilizar sus bazas culturales.

3.7. La investigación emprendida en 1993 por el Instituto europeo de investigación urbana comparativa (EURICUR) en relación con un estudio comparativo de la contribución de las actividades de ocio y el turismo a la revitalización de las zonas urbanas, subrayó la emergencia del turismo urbano y la importancia del subsector del turismo cultural. Aunque no se cuantificaron las consecuencias económicas y los niveles de

creación de empleo, se hizo una serie de observaciones generales, entre ellas:

- la falta de un planteamiento común para la cultura y el turismo en las ciudades;
- la necesidad de desarrollar y coordinar las oportunidades de formación y empleo;
- la falta de profesionalidad y de control de las normas correspondientes a algunas actividades del sector turístico;
- la necesidad de impulsar la cooperación entre las instituciones culturales y el sector privado;
- los beneficios que puede aportar el establecimiento de un vínculo entre las actividades y manifestaciones culturales y la infraestructura urbana;
- la necesidad de elaborar una estrategia para las manifestaciones culturales con el fin de prolongar la temporada y organizar actividades en diferentes zonas de la ciudad;
- el deseo de no proyectar una imagen artificial (la ciudad como parque de atracciones).

3.8. Por lo tanto, es necesario que las ciudades inviertan en su infraestructura cultural, en el sector productivo de la cultura y en el desarrollo de los recursos humanos para satisfacer las necesidades de desarrollo. Asimismo, deben fomentar la participación de los ciudadanos en este proceso y desarrollar el potencial autóctono de su sector cultural y sus industrias culturales.

3.9. El desarrollo de las bazas culturales de las zonas urbanas también puede contribuir a aumentar el prestigio de una ciudad como lugar de acogida para las empresas en desarrollo y el turismo de congresos. Asimismo, el turismo empresarial puede aumentar la actividad cultural en las ciudades. Este segmento del sector turístico es importante (162 000 millones de ecus en 1995) y genera un volumen de negocios directo entre 1,5 y 2 veces superior en una serie de actividades auxiliares. A fin de conservar su fuerte posición en este mercado, las ciudades europeas deben mantenerse al frente de la competencia mundial poniendo de relieve su alto nivel de profesionalidad y la gran variedad de sus productos, especialmente en lo que se refiere a los destinos existentes y a sus culturas. Por lo tanto, se requiere coherencia en la planificación del desarrollo tanto en el sector del turismo cultural como en el del turismo empresarial.

4. Problemas relacionados con la política cultural

4.1. El primer problema que se plantea al abordar la cuestión cultural es la falta de una definición común de la cultura a nivel paneuropeo. Dada la diversidad de la cultura y las actividades conexas, es difícil elaborar

definiciones precisas y aplicables al sector cultural y a sus industrias. No obstante, cualquier definición deberá tener en cuenta y subrayar la importancia de la diversidad cultural.

4.2. La definición de la cultura y sus actividades es una cuestión compleja y, por consiguiente, la cuantificación de las consecuencias de la cultura y el turismo cultural para el empleo es de por sí una tarea difícil. La falta de consenso, a nivel metodológico u operacional, sobre la forma de calibrar las consecuencias para el empleo no es un problema que se limita a la actividad cultural. Dada la ausencia de una metodología uniforme, la información es bastante dispar y, por consiguiente, no puede ser objeto de un tratamiento sistemático. La Comisión Europea ha emprendido una serie de estudios destinados a mejorar la comprensión y evaluación de las consecuencias para el empleo y de la asistencia de los fondos estructurales. Estos estudios combinan la cultura y el turismo cultural puesto que resulta difícil cuantificar las inversiones en este sector y, más aún, sus efectos sobre el empleo.

No obstante, las estimaciones sugieren que, en términos cuantitativos, la inversión en cultura, comparada con la inversión en infraestructuras, puede contribuir de forma igualmente significativa al atractivo de una zona. Sin embargo, también debe tenerse en cuenta el impacto cualitativo de las inversiones en actividades culturales.

4.3. Aunque parezca sencillo definir las actividades culturales o artísticas de mayor relieve y los subsectores, existen numerosas funciones secundarias y auxiliares o industrias que pueden o no incluirse en esta definición. Esto suele depender de los fines para los cuales se utiliza la definición y, como consecuencia de ello, de la forma en que se hayan compilado los datos. En algunos Estados miembros, las industrias culturales no se definen o identifican por separado en las categorías profesionales cuando se recaban datos sobre el empleo, lo que contribuye a dificultar en mayor medida el cálculo de los niveles de empleos indirectos o inducidos que se derivan de las actividades culturales.

4.4. Los estudios emprendidos en algunos Estados miembros han demostrado que la cultura es una importante fuente de empleo, especialmente para los jóvenes, y que tiene un potencial de creación de empleo superior a la media desde el punto de vista de la mano de obra femenina. Aunque gran parte de este trabajo se realiza por cuenta propia, de forma independiente o a tiempo parcial, algunos subsectores del sector cultural pueden llegar a depender de una mano de obra voluntaria, insuficientemente remunerada o subvencionada y de actividades no lucrativas.

4.5. Existen algunos obstáculos a la plena realización del potencial de creación de empleo en los diferentes sectores culturales, a saber:

— el creciente nivel de profesionalidad en el sector; a menudo, los centros de formación desconocen lo que implica el desarrollo del sector;

— la posible impermeabilidad del sector a toda cooperación, lo que también incide en la calidad del «producto» cultural;

— el elitismo de algunos elementos del sector cultural.

4.6. No obstante, las industrias culturales no sólo constituyen una importante fuente de empleo en comparación con otros sectores industriales, sino que a menudo contribuyen a animar a las personas, cuyo nivel de formación es insuficiente, que padecen alguna discapacidad o están excluidas del mercado de trabajo, a reintegrarse en la vida económica.

5. Las ciudades europeas de la cultura

5.1. La designación de capitales culturales europeas puede ser esencial para estimular el desarrollo de la cultura y el turismo cultural en las ciudades designadas. Algunas ciudades han tenido más éxito que otras a la hora de capitalizar lo logrado durante su año como capital cultural. Sin duda alguna, la capitalidad cultural mejora la imagen de la ciudad como lugar de turismo cultural, contribuye a la creación de redes informales entre las ciudades y las instituciones culturales y estimula la actividad tanto en el sector público como en el privado.

5.2. La mayor parte de las ciudades en cuestión han aprovechado su designación como «Ciudad Europea de la Cultura» para promocionarse. Aunque se trate de un planteamiento aceptable, es necesaria una mayor planificación preliminar para garantizar una interacción más eficaz con las políticas tradicionales y las instituciones, así como la inclusión de elementos de transferibilidad e innovación a través de acciones y proyectos piloto.

5.3. Por consiguiente, es importante llevar a cabo acciones de seguimiento eficaces para poner de relieve la experiencia adquirida y las acciones innovadoras desarrolladas. A este respecto, cabe señalar que la concertación de acuerdos entre el sector cultural y el turístico, siempre que sea necesario, puede contribuir a la creación de estructuras sostenibles para el fomento y el desarrollo del turismo cultural en las ciudades durante el período posterior a la designación.

5.4. Si bien es verdad que se han realizado estudios sobre el impacto de las ciudades de la cultura⁽¹⁾, cabe preguntarse sobre los efectos sostenibles de la designación. ¿Se trata de una acción con cierta continui-

(1) «Propuesta de Decisión del Parlamento Europeo y del Consejo relativa a la adopción de una iniciativa comunitaria en favor de la manifestación “Ciudad Europea de la Cultura”» — COM(97) 549 final — DO C 362 de 28.11.1997, p. 12 y el estudio de investigación sobre la Ciudad Europea de la Cultura y los meses culturales, elaborado por la Red de Ciudades de la Cultura Europeas.

dad o de un acontecimiento único y efímero? Unos estudios emprendidos en la ciudad de Glasgow en 1990 sugieren que el efecto neto sobre la economía regional representó entre 10 y 14 millones de libras y que su impacto en el empleo se tradujo en alrededor de 5 500 unidades de mano de obra/año. Según las estimaciones, los gastos del sector público se elevaron a 7 000 libras esterlinas por oferta de empleo. Sin embargo, la tasa de empleo del sector turístico empezó a disminuir durante el período posterior a 1990.

5.5. Las condiciones de participación de una ciudad en la iniciativa titulada «Ciudad Europea de la Cultura» incluyen una contribución al desarrollo de la actividad económica, especialmente en términos de empleo y turismo, así como la necesidad de desarrollar un turismo cultural innovador y de alta calidad. Si bien se acogen favorablemente estas condiciones, es importante hacer hincapié en la calidad y el carácter de los empleos creados y garantizar, en la medida de lo posible, la sostenibilidad del empleo.

6. Otros ámbitos que deben examinarse

6.1. *Investigación sobre las consecuencias del turismo cultural*

6.1.1. Habida cuenta de las lagunas esbozadas anteriormente, algunos ámbitos deben ser objeto de un examen más detenido a nivel europeo. Urge la necesidad de desarrollar, a nivel del conjunto de la UE, una definición viable de las industrias culturales y el turismo cultural, con criterios y categorías de actividad. Esta definición contribuiría en gran medida a la elaboración de datos más comparables y a aumentar el nivel de precisión de los debates sobre el sector del turismo cultural.

6.1.2. Sería útil un estudio sobre la actitud de los consumidores hacia la cultura y las actividades culturales. De este modo, se averiguaría hasta qué punto están dispuestos los ciudadanos a subvencionar la cultura y se determinaría la demanda latente o insatisfecha en el ámbito cultural. Asimismo, deberían ofrecerse nuevas posibilidades que permitan ampliar el mercado del turismo cultural para satisfacer las necesidades de grupos sociales como, por ejemplo, las personas de edad avanzada y los discapacitados. Este trabajo deberá basarse en la experiencia adquirida a escala internacional.

6.1.3. Dado que se desconoce la forma de aprovechar los beneficios del turismo cultural, el desarrollo de «medidas de producción» de las actividades culturales ayudaría a comparar y determinar las consecuencias de la cultura para el bienestar económico de las zonas urbanas. A través de estas medidas, podría estudiarse, por ejemplo, la cantidad de personas que asisten a las actividades culturales, el punto de vista de los consumidores sobre la calidad de las mismas, etc.

6.2. *La promoción estratégica de las actividades culturales*

6.2.1. A fin de aumentar los ingresos y el empleo en el sector del turismo cultural, es preciso que las zonas urbanas formulen claramente el objetivo de desarrollar instituciones, actividades y manifestaciones culturales en el marco de una estrategia turística global.

6.2.2. La cultura debe considerarse como un elemento estratégico del desarrollo de una política urbana europea. También es preciso asegurarse de que las intervenciones de los fondos estructurales se puedan concentrar en la cultura y su potencial turístico. La mejor forma de lograr este objetivo es a través de la inclusión de una mención específica de la cultura en los reglamentos de los fondos estructurales.

A nivel de la UE, deberían elaborarse códigos de conducta y directrices de buenas prácticas para la industria del turismo cultural —en ámbitos como la formación cualitativa—, la certificación oficial de los profesionales del sector como, por ejemplo, los guías turísticos, y la calidad de los servicios prestados, dedicando especial atención al conocimiento de los intereses específicos culturales y las atracciones regionales. A este respecto, también podrían concederse certificados de calidad reconocidos en toda la UE.

6.2.3. A fin de dar un impulso estratégico a las actividades culturales urbanas y al desarrollo del turismo urbano en la UE, se propone, tal como se hace en el Dictamen del Comité de las Regiones «Hacia una política urbana para la Unión Europea»⁽¹⁾, desarrollar un mecanismo que permita integrar la política, divulgar información y descompartmentalizar las acciones, garantizando la colaboración y participación de todos los sectores públicos/privados relacionados con el turismo urbano, incidiendo directamente en la «cuestión urbana». El Consejo sobre Empleo y Turismo también se refirió a la necesidad de emprender este proceso de coordinación.

6.3. *Vínculos transnacionales y multiculturales*

6.3.1. A fin de superar el carácter impermeable de algunas actividades culturales en zonas urbanas y generar oportunidades para una mayor innovación en el sector, debería hacerse mayor hincapié en las ciudades que establecen vínculos transnacionales. Esto podría realizarse no sólo poniendo de relieve las mejores prácticas y los planteamientos innovadores en la utilización de las bazas culturales, sino también estableciendo vínculos

⁽¹⁾ CDR 316/97 fin.

entre ciudades con temas de turismo cultural comunes. Las iniciativas como el proyecto «Las ciudades del arte en Europa» permitirían crear rutas de turismo urbano entre ciudades con antecedentes históricos o culturales similares, proporcionándoles una ventaja competitiva. La cooperación a nivel transnacional brinda la oportunidad de establecer redes específicas para las bazas culturales de las ciudades, lo que permitirá crear productos europeos competitivos.

6.3.2. Asimismo, es preciso prestar mayor atención a las iniciativas de comercialización. La creciente competencia a nivel internacional aumenta la importancia de la cooperación transnacional a efectos de:

- evaluar el éxito de las medidas ya ejecutadas;
- promover formas de pasar las vacaciones y productos turísticos experimentales;
- aumentar la competitividad internacional a través de la preservación de las características nacionales específicas y la normalización de los productos turísticos y la imagen de marca de las ciudades;
- desarrollar contactos y redes más eficaces, especialmente en mercados especializados como, por ejemplo, el de los discapacitados.

Esto puede realizarse a nivel europeo, pero también a través de la creación de redes de ciudades europeas

que ofrezcan experiencias culturales urbanas a turistas potenciales tanto de la UE como de terceros países.

7. Conclusiones

7.1. Las ciudades deben volver a evaluar y definir su función cultural en Europa. A fin de desempeñar un importante papel en el turismo cultural y participar en los consiguientes beneficios, las ciudades deben invertir en su propia creatividad y en los aspectos que les otorgan un carácter específico y suscitan el interés de otras regiones. Si bien es preciso armonizar la calidad, también existe la necesidad de evitar tanto la uniformidad como el riesgo de que las ciudades europeas acaben por asemejarse en demasía.

7.2. Las ciudades europeas deben impulsar la integración del turismo y, en particular, las medidas de turismo urbano en estrategias de desarrollo urbano. Además, las ciudades deben prever la gestión del aumento de la movilidad en las actividades de entretenimiento, ocio y turismo, así como la reivindicación de la ciudad como centro de atracción y polo fundamental para experiencias culturales nuevas y emergentes. Las zonas urbanas también deben capitalizar el potencial del turismo cultural para contribuir a su desarrollo socioeconómico a través del aprovechamiento del potencial humano, la integración de grupos como los jóvenes y las mujeres en la mano de obra, la modernización de sus bazas económicas y materiales, la movilización de las inversiones y la regeneración y reestructuración de los sistemas urbanos.

Bruselas, el 13 de mayo de 1998.

El Presidente

del Comité de las Regiones

Manfred DAMMEYER

Resolución del Comité de las Regiones sobre «La seguridad nuclear y la democracia local y regional»

(98/C 251/06)

EL COMITÉ DE LAS REGIONES,

vista la Declaración final de la Conferencia europea sobre seguridad nuclear y democracia local y regional, celebrada los días 24, 25 y 26 de junio de 1997 en Gotemburgo;

vistas las decisiones de 10 de diciembre de 1997 y 18 de febrero de 1998, de encomendar a la Comisión de Ordenación del Territorio, Política Urbana, Energía y Medio Ambiente (Comisión 4) la elaboración de una Resolución sobre la Declaración final de la Conferencia europea sobre seguridad nuclear y democracia local y regional, celebrada los días 24, 25 y 26 de junio de 1997 en Gotemburgo;

visto el proyecto de Resolución (CDR 423/97 rev 2) aprobado por la Comisión 4 en su reunión del 12 de diciembre de 1997 (Ponente: Sr. Soulsby),

ha aprobado por mayoría la presente Resolución en su 23º Pleno celebrado los días 13 y 14 de mayo de 1998 (sesión del 14 de mayo).

1. El Comité de las Regiones, escuchados los testimonios, y sin adoptar una postura a favor o en contra de la energía nuclear, está convencido de la legitimidad y gravedad de la preocupación por la salud pública que suscitan las radiaciones en el medio ambiente causadas por las lluvias radiactivas provocadas por accidentes nucleares, y que pueden estar originadas por los procesos de producción de energía nuclear, las fugas en los almacenamientos de residuos nucleares y el tratamiento y reprocesado del combustible nuclear.

2. El Comité de las Regiones apoya el principio de precaución que debería orientar la adopción de decisiones, porque tiene en cuenta las necesidades de las generaciones futuras.

3. El Comité de las Regiones respalda las disposiciones de la Declaración de Río relativas a la participación en las decisiones medioambientales y a la aportación de información sobre el medio ambiente, incluidos los materiales peligrosos, por las que se establece lo siguiente:

«El mejor modo de tratar las cuestiones ambientales es con la participación de todos los ciudadanos interesados, en el nivel que corresponda. En el plano nacional, toda persona deberá tener acceso adecuado a la información sobre el medio ambiente de que dispongan las autoridades públicas, incluida la información sobre los materiales y las actividades que encierran peligro en sus comunidades, así como la oportunidad de participar en los procesos de adopción de decisiones.»

4. El Comité de las Regiones considera que es necesario reforzar urgentemente los mecanismos de participación democrática en la planificación y puesta en funcionamiento de instalaciones nucleares, de modo que todos los grupos sociales afectados de los niveles local, regional, nacional e internacional participen en ellos. Para conseguir dicho objetivo, deberían tenerse

plenamente en cuenta las opiniones de las autoridades locales y regionales. Para ello será necesario satisfacer las reivindicaciones siguientes:

A) *Transparencia*

Toda la información disponible sobre la instalación, construcción, explotación y cierre de centrales nucleares debe ser detallada, exacta, fiable y presentada sin tendenciosidad por los operadores y las autoridades reguladoras a las autoridades locales y regionales interesadas, incluidas las de países vecinos y las de los afectados por el transporte de materiales radiactivos.

B) *Participación*

En el proceso de toma de decisiones sobre la instalación de centrales nucleares, así como sobre la gestión de residuos nucleares por sus vertederos, deben participar la población local y todos los demás ciudadanos afectados. Es la autoridad local o regional la que debe pronunciarse, en última instancia, a favor o en contra de la central nuclear. La decisión se debe basar en la mejor información disponible. Las centrales eléctricas y las instalaciones de gestión de residuos deben estar sujetas a una evaluación de las repercusiones sobre el medio ambiente, cuya correcta utilización permitiría informar a la opinión pública, aumentar el nivel de participación y examinar otras alternativas.

C) *Ayuda financiera*

Las autoridades actual y potencialmente afectadas deben recibir una ayuda financiera de la administración central o del explotador o explotadores de las instalaciones

nucleares, que les permita participar adecuadamente en los procesos decisivos relativos a dichas instalaciones (a efectos de la presente Resolución, este último término incluye asimismo la gestión de residuos nucleares y los vertederos).

D) *Análisis económico*

La implantación y construcción de nuevas instalaciones debe estar supeditada a un análisis económico regional y a proyectos de planes de desarrollo con vistas a una consulta pública. Las instalaciones existentes y futuras deben estudiarse con arreglo a criterios económicos y de empleo que tengan en cuenta la necesidad de evitar una excesiva dependencia de la central nuclear a nivel industrial y social, lo que dificultaría su cierre. El perjuicio económico, local y regional que provocará el cierre de instalaciones de producción de electricidad a partir de energía nuclear que ya están próximas al final de su vida útil debe evitarse mediante la instalación en la misma zona de plantas de producción de energía, térmica o eléctrica, que utilicen fuentes de energía renovables, lo que permitirá aprovechar los conocimientos y experiencia del personal de las centrales termonucleares.

5. El Comité de las Regiones considera que se debería estudiar la creación de comités de enlace locales de amplia base en los que participen los representantes de las autoridades locales y regionales, las agrupaciones sociales, los operadores y supervisores de las instalaciones nucleares y otros grupos especialmente afectados, como las asociaciones de ciudadanos, las ONG especializadas en la protección del medio ambiente o los investigadores médicos, que deberían constituir un foro apropiado para la participación de la población, siempre que se sitúen en un marco estatutario independiente. La función principal de estos comités debería consistir en velar por las medidas de seguridad de las instalaciones nucleares, recopilar la información necesaria, informar al público sobre los problemas de seguridad y participar en la planificación de emergencias.

6. Dichos comités serían responsables ante las autoridades locales y regionales. Se deberían organizar otras formas democráticas, como referendos a nivel local, regional o nacional, para dar a los ciudadanos la oportunidad de expresar su opinión sobre los planes relativos a instalaciones nucleares existentes o futuras.

7. El Comité de las Regiones reconoce que, a nivel internacional, los derechos a la información y la participación se deberían aplicar al amparo del Convenio de la CEPE⁽¹⁾ que ha sido propuesto mediante el derecho

de recurso administrativo de coste reducido y el acceso a un proceso de control judicial en un nivel superior.

8. El Comité de las Regiones considera que es necesario mejorar la coordinación entre las diferentes organizaciones europeas que se ocupan de la seguridad nuclear. Los procedimientos que se adopten deberían garantizar de manera neutral y plenamente independiente de los productores de energía un control y una seguridad eficaces de las instalaciones nucleares de los Estados miembros del Consejo de Europa.

9. El Comité de las Regiones confirma que en la Unión Europea la política nuclear debería ajustarse a los principios generales de las políticas de medio ambiente y sanidad, y garantizar la libertad de acceso a la información relativa al medio ambiente mediante la modificación de la Directiva que regula en la actualidad dicho acceso, a fin de garantizar la no exención de los servicios nucleares auxiliares, la inclusión de la información sobre salud y seguridad y la limitación de las exenciones de acceso⁽²⁾.

10. El Comité de las Regiones considera que es indispensable la cooperación transfronteriza entre las autoridades nacionales y regionales y los comités de enlace locales para proteger a la población contra los riesgos nucleares y los daños causados por las emisiones nucleares y garantizar el acceso de las poblaciones fronterizas a la información necesaria; reconoce los problemas que tienen los países de Europa Central y Oriental en relación con la modernización de los dispositivos de seguridad de reactores anticuados; y considera que si bien se hace hincapié actualmente en las mejoras tecnológicas y el desarrollo de legislación en materia de actividades nucleares, también existe la urgente necesidad de desarrollar procesos de participación democráticos para la toma de decisiones sobre las futuras alternativas energéticas.

11. El Comité de las Regiones considera que muchos de los problemas relacionados con el examen de propuestas sobre el vertido de residuos radiactivos son complejos y no son objeto de un consenso público generalizado y, por ello, estima que resulta indispensable garantizar el acceso público a toda la información pertinente, incluir a las autoridades locales y regionales y al público en el proceso decisorio y granjearse la confianza de la opinión pública en los principios por los que se rige la seguridad de los depósitos y en los programas de gestión de residuos.

12. El Comité de las Regiones reconoce que los futuros problemas de seguridad tendrán relación con el

⁽¹⁾ Esta recomendación se refiere al Convenio de la Comisión Económica para Europa (CEPE) sobre «El acceso a la información relativa al medio ambiente y la participación pública en la toma de decisiones en materia de protección del medio ambiente», que actualmente está siendo negociado, entre otros, por los representantes de la Unión Europea y que deberá firmarse en la IV Reunión Ministerial sobre el Medio Ambiente para Europa, que se celebrará en junio de 1998 en Aarhus, Dinamarca.

⁽²⁾ Esta recomendación se refiere a la Directiva 90/313/CEE sobre libertad de acceso a la información en materia de medio ambiente, que actualmente está siendo revisada por la Comisión Europea con vistas a su modificación.

cierre de las instalaciones nucleares. En el caso de las autoridades locales y regionales, este problema provocará riesgos potenciales para la seguridad, así como pérdidas de empleos y de ingresos fiscales, con un

posible retroceso de las actividades comerciales locales. En estas circunstancias resultan aún más esenciales el principio de transparencia, el acceso a la información y la participación pública en la toma de decisiones.

Bruselas, el 14 de mayo de 1998.

*El Presidente
del Comité de las Regiones*
Manfred DAMMEYER

Dictamen del Comité de las Regiones sobre la «Situación demográfica en la Unión Europea»

(98/C 251/07)

EL COMITÉ DE LAS REGIONES,

visto el «Informe Demográfico 1997»⁽¹⁾;

vista la decisión de fecha 18 de septiembre de 1997, conforme al cuarto párrafo del artículo 198 C del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea, de emitir un dictamen sobre este asunto y de encargar su elaboración a la Comisión de Política Social, Sanidad y Cohesión Económica y Social (Comisión 8);

visto el proyecto de Dictamen (CDR 388/97 rev. 2) aprobado por la Comisión 8 el 27 de noviembre de 1997 (Ponente: Sr. Roscam Abbing),

ha aprobado en su 23º Pleno celebrado los días 13 y 14 de mayo de 1998 (sesión del 14 de mayo) el presente Dictamen.

Introducción

La Comisión Europea publicó por primera vez en 1994 un informe sobre la situación demográfica en la Unión Europea⁽²⁾. Dicho informe contenía principalmente estadísticas de carácter general.

En 1995, el informe demográfico de la Comisión⁽³⁾ se centró en el tema del envejecimiento demográfico y sus consecuencias. La Comisión de Empleo y Asuntos Sociales del Parlamento Europeo designó ponente a la Sra. Boogerd-Quaak (ELDR, NL). El Parlamento Europeo aprobó su informe en marzo de 1997⁽⁴⁾. El

principal objetivo de la ponente del PE consistía en llamar la atención de los legisladores sobre la importancia del factor demográfico en numerosos ámbitos, como las políticas económicas, del mercado laboral, de seguridad social, salud pública, política regional, de medio ambiente, etc. La Sra. Boogerd-Quaak afirma en su informe que los legisladores normalmente no prestan mucha atención al tema. Asimismo, considera que la política actual se basa a menudo en la suposición de que la estructura demográfica de la población es un factor estático, por lo que las medidas políticas pueden resultar ineficaces a largo plazo.

⁽¹⁾ COM(97) 361 final.

⁽²⁾ COM(94) 595 final.

⁽³⁾ COM(96) 60 final: «La situación demográfica en la Unión Europea — 1995».

⁽⁴⁾ A4-0042/97 (PE 218.695): Informe del Parlamento Europeo sobre el informe de la Comisión sobre la situación demográfica en la Unión Europea en 1995, aprobado el 14 de marzo de 1997; ponente Sra. Boogerd-Quaak (Comisión de Empleo y Asuntos Sociales) — DO C 115 de 14.4.1997, p. 238.

La concienciación sobre el asunto no aumenta sino lentamente. Los primeros en dar la voz de alarma sobre el envejecimiento demográfico fueron las compañías de seguros y los fondos de pensiones, al prever considerables dificultades en la financiación de las pensiones de jubilación en un futuro no muy lejano. Hoy por hoy, el factor demográfico aparece de cuando en cuando en

documentos sobre determinadas políticas, pero aún no se ha integrado en ellas como un elemento más.

Es un buen síntoma que el informe de la Comisión «El empleo en Europa 1997»⁽¹⁾ preste una gran atención al impacto demográfico del envejecimiento de la población y a la migración en la situación del mercado laboral. El Parlamento Europeo, en su informe sobre la protección social en Europa (informe Weiler, PSE, D)⁽²⁾, solicita un seguimiento permanente de las tendencias demográficas como base para el continuo ajuste del Programa comunitario de acción social, de acuerdo con la nueva redacción del artículo 122 del Tratado.

La Comisión publicó un nuevo informe demográfico en julio de 1997⁽³⁾, centrándose esta vez en tres asuntos: el mercado de trabajo, la dimensión regional y las tendencias demográficas en los Estados candidatos a la adhesión.

Con ocasión de dicho informe, el Comité de las Regiones desea a su vez destacar la importancia del tema, subrayando en particular las consecuencias a nivel local y regional. La cuestión central es: ¿en qué forma deben tener en cuenta las políticas de la UE el impacto de las tendencias demográficas a nivel local y regional?

El primer capítulo ofrece una breve introducción sobre la situación demográfica y la evolución presente y previsible. El segundo capítulo indica en qué áreas afectará dicha evolución a las políticas locales y regionales. El tercer capítulo explica la importancia del tema para las políticas de la Unión Europea; finalmente, el cuarto capítulo presenta recomendaciones concretas.

Capítulo I: Evolución demográfica

I.1. *Envejecimiento demográfico*

La tendencia más significativa es el envejecimiento demográfico de la población y su impacto en la estructura de la población activa. Se espera que en las próximas décadas los cambios demográficos sean mucho más rápidos y radicales que en el pasado.

⁽¹⁾ COM(97) 479 final: «El empleo en Europa 1997».

⁽²⁾ A4-0291/97 (PE 223.120 fin): Informe Weiler (PSE;D) sobre la Comunicación de la Comisión sobre «Modernización y mejora de la protección social en la Unión Europea» (COM(97) 102 final), aprobado el 6 de noviembre de 1997 — DO C 358 de 24.11.1997, p. 51.

⁽³⁾ COM(97) 361 final: «Informe Demográfico 1997».

La población de la Unión Europea crece todavía, pero se trata de un crecimiento cada vez más lento. Como resultado de ello, la importancia proporcional de la Unión Europea en el conjunto de la población mundial disminuye gradualmente. Sin embargo, lo más llamativo es el cambio en la pirámide demográfica, en especial en los grupos de personas en edad activa. La media de edad de los trabajadores aumentará rápidamente en las próximas décadas, al tiempo que el grupo de edad de 65 años o más prácticamente se duplicará. Dentro de diez o veinte años, la mayor parte de la generación del baby boom alcanzará la edad de jubilación. El grupo de personas dependientes y de edad muy avanzada se triplicará. Por el contrario, el grupo de edad entre 15 y 30 años disminuirá en términos tanto absolutos como relativos. Es evidente que estas tendencias tendrán profundas consecuencias en los ámbitos económico y social.

A pesar de que el envejecimiento demográfico de la población es una tendencia general en toda la UE, existe una gran diversidad regional en cuanto a ritmo e intensidad. Por consiguiente, los cambios demográficos afectarán a las regiones de diversas maneras, en distintos momentos y en diversa medida. El Informe Demográfico 1997 de la Comisión indica que las actuales diferencias entre regiones podrían agudizarse como resultado de evoluciones demográficas divergentes. Se trata de una constatación importante, dada la conclusión del Primer Informe sobre la Cohesión⁽⁴⁾ en el sentido de que, a pesar de la disminución de las diferencias entre los Estados miembros, las diferencias entre regiones se han agrandado.

I.2. *Migración*

Junto al crecimiento natural de la población, la migración es un factor que influye en el tamaño y composición de la población. En este sentido, hay que distinguir diversos aspectos:

- 1) flujos migratorios hacia y desde la UE: se trata de una migración que influye en el tamaño de la población total de la UE. El informe demográfico de 1995 llegaba a la conclusión de que el descenso en el crecimiento poblacional, causado por la reducción de la fertilidad, no puede compensarse completamente con la inmigración;
- 2) flujos migratorios entre regiones de la UE: la población tiende a desplazarse a zonas atractivas económicamente. El informe demográfico de 1995 hacía referencia especialmente al desplazamiento hacia zonas costeras meridionales;

⁽⁴⁾ COM(96) 542 final: «Primer Informe sobre la Cohesión económica y social».

3) flujos migratorios entre áreas urbanas y rurales: existe una creciente tendencia mundial hacia la urbanización⁽¹⁾, que se combina con la despoblación del campo. Es de señalar que en algunas áreas el desplazamiento hacia la ciudad se relaciona con el género: son sobre todo mujeres jóvenes las que buscan trabajo en el sector servicios en la ciudad.

Frente a esta tendencia, hay que señalar que también se registran fuertes disminuciones de población en zonas que en su día fueron áreas industriales, sobre todo en ámbitos urbanos. La pérdida de población en estas regiones tiene su origen sobre todo en la emigración y en la disminución del crecimiento natural. De ello se derivan por lo general desequilibrios muy fuertes en la estructura demográfica, que experimenta un envejecimiento creciente.

1.3. Ampliación de la UE

A pesar de que la ampliación no es en sí misma un fenómeno demográfico, tendrá repercusiones en el tamaño y la estructura de la población de la UE. La tercera parte del Informe Demográfico de la Comisión trata este aspecto. En los dictámenes de la Comisión («anexo» a la Agenda 2000) sobre la solicitud de adhesión a la UE de los países candidatos se dedican unas líneas a los datos demográficos. Sin embargo, a pesar de su evidente importancia en lo que se refiere a las perspectivas económicas de un país (posibilidades de crecimiento, productividad, consumo, etc.), no parece que se hayan integrado dichos datos en los capítulos correspondientes.

La evolución demográfica de los doce países candidatos a la adhesión estudiados por la Comisión revela una realidad algo diferente de la de los países de la Unión. En contraste con el crecimiento poblacional de la UE (aunque será más lento), la población de la mayoría de los países candidatos disminuirá. La esperanza de vida es menor en su conjunto que la de la UE, y la mortalidad infantil, mayor. El envejecimiento demográfico también se da en los países aspirantes, pero en mucha menor medida que en los países de la UE. La urbanización y la despoblación rural, por el contrario, son mucho más acusadas en los países candidatos a la adhesión.

Capítulo II: Repercusiones en las políticas locales y regionales

La evolución descrita más arriba afecta a muchas políticas a nivel local y regional. En algunos casos, la

demografía se considera ya un elemento más a la hora de elaborar las políticas, como en el caso de la vivienda o la educación. Otro ejemplo, naturalmente, es la creación del Objetivo 6 para áreas escasamente pobladas.

Teniendo en cuenta las diferencias entre los Estados miembros, el cambio demográfico afecta en mayor o menor medida a las siguientes políticas:

Mercado de trabajo

Los cambios en la estructura de la mano de obra se sentirán profundamente a escala regional. A menudo se cree que una disminución de la población resolverá el problema del desempleo. Sin embargo, no es cierto si demanda y oferta de trabajo no se corresponden. El volumen, la estructura y la calidad de la mano de obra están influidos por la evolución demográfica. A la hora de elaborar las políticas del mercado laboral es aconsejable tener en cuenta el factor demográfico. Como resultado del cambio demográfico, algunas de las medidas actuales puede que no tengan el efecto deseado o incluso que tengan efectos contraproducentes. Por ejemplo, la promoción de la jubilación anticipada quizá no sea la política más conveniente en momentos en que la población activa disminuye. Anticiparse al cambio demográfico puede llevar a la conclusión de que no sólo es necesario crear nuevos puestos de trabajo, sino también promover el acceso al empleo de grupos de personas con bajo nivel de participación. La creciente demanda en el mercado laboral ofrecerá buenas perspectivas en las próximas décadas a jóvenes, mujeres, personas mayores e inmigrantes. Debe realizarse un esfuerzo especial en el campo de la educación y la formación para movilizar el potencial en la oferta de trabajo. Deben tomarse medidas para facilitar el acceso al mercado laboral. Un detalle interesante lo constituye el hecho de que actualmente las mujeres están aún en desventaja respecto a los hombres en el mercado laboral. Se trata de un aspecto, sin embargo, que podría cambiar. Los niños que están ahora en la escuela siguen recibiendo una formación orientada a empleos en sectores tradicionalmente «masculinos», como la industria, la agricultura, etc. Las niñas reciben una formación orientada a empleos en el sector servicios. Y el sector servicios está en plena expansión.

Desarrollo económico regional

Los planes de desarrollo regional están en estrecha conexión con las políticas del mercado laboral. El desarrollo económico depende en gran medida de la calidad de la mano de obra disponible. Se espera que un

⁽¹⁾ Dicha tendencia constituyó el tema del Informe de las Naciones Unidas sobre la Población Mundial de 1996.

considerable número de regiones registren el inicio de un descenso de la población activa antes del año 2004 ⁽¹⁾. Puede que ello tenga un importante impacto en su crecimiento económico y su productividad. Deben tomarse medidas económicas y de mercado laboral a nivel regional, dirigidas a las circunstancias regionales específicas, para contrarrestar un impacto eventualmente negativo de las tendencias demográficas. Las posibilidades de formación y las medidas especiales para grupos concretos mencionadas más arriba pueden ajustarse a las necesidades específicas del mercado laboral regional.

Pensiones y sanidad

Ambos sectores tendrán que adaptarse a cambios rápidos y radicales, ya que el grupo de personas de 65 años o más aumentará considerablemente. El grupo se dividirá entre pensionistas activos con buena salud y personas dependientes de edad muy avanzada con grandes necesidades de cuidados médicos y apoyo. Más aún, el aumento de la esperanza de vida significa que las personas jubiladas lo están durante más tiempo. El mayor número de personas jubiladas y la prolongación del periodo de recepción de las pensiones hace que sea necesario revisar el actual sistema de pensiones. En muchos Estados miembros ya han comenzado a ponerse en marcha las reformas.

Los costes de los cuidados médicos para las personas mayores crecerán exponencialmente. Los avances tecnológicos, el aumento del consumo en cuidados sanitarios y el aumento de la esperanza de vida harán crecer el gasto hasta niveles desorbitados.

Pensiones y sanidad son responsabilidades regionales o locales en muchos Estados miembros, tanto en términos administrativos como financieros, y por tanto deben afrontar las consecuencias de los cambios demográficos. Las autoridades locales y regionales, así como los encargados de elaborar políticas a nivel nacional y comunitario, deberían tenerlo en cuenta. Sus políticas deberían basarse no sólo en la situación demográfica actual, sino en las tendencias demográficas.

Educación, vivienda, servicios

Lo mismo puede decirse de la educación, la vivienda y los servicios públicos. En estos ámbitos el elemento demográfico es un factor determinante, ya que las prestaciones están dirigidas a la población local. Las autoridades locales y regionales lo han incorporado hasta cierto punto en sus políticas. En la vivienda, por

ejemplo, ha de tenerse en cuenta el tamaño de la población, pero también su composición (diversos grupos de edad: niños, pensionistas, etc.), los cambios en el modelo familiar y la migración. De nuevo, la aceleración del cambio demográfico hace conveniente tener en cuenta el factor demográfico desde una perspectiva amplia y de largo plazo.

Ordenación del territorio, infraestructuras

La ordenación del territorio, el urbanismo y las infraestructuras son áreas que requieren por lo general un enfoque a largo plazo, a fin de cubrir las necesidades de la población actual y futura. Los cambios en el tamaño y la composición de la población, la migración y la evolución de los hábitos de movilidad tendrán también repercusiones en el medio ambiente. El Comité de las Regiones ya trató en dictámenes anteriores los asuntos de la urbanización y la despoblación de las zonas rurales, prestando la debida atención al factor demográfico.

Capítulo III: Importancia para las políticas europeas

Ya se ha mencionado en el apartado anterior la mayoría de las políticas de la UE afectadas: políticas económicas, de empleo, política social y sanitaria. Son muchas otras las áreas afectadas indirectamente: agricultura, medio ambiente, transportes, educación y formación. Un buen ejemplo lo da el informe de la Comisión sobre jóvenes agricultores y el problema del traspaso de explotaciones ⁽²⁾.

Sin embargo, la principal política afectada es la de la cohesión económica y social.

El Primer Informe de la Comisión sobre la Cohesión, en el que se evalúan los efectos de las políticas de cohesión, revela una convergencia social y económica creciente entre los Estados miembros; sin embargo, ha aumentado la distancia que separa las regiones más pobres de las más ricas. La conclusión que cabe extraer, entre otras, del Informe Demográfico 1997 es que las diversas regiones de Europa tienen pautas demográficas muy distintas y que la población no se distribuye de manera homogénea en Europa. Los mapas del Informe muestran claramente las diferentes pautas demográficas entre las regiones de un mismo Estado miembro. Cerca de una quinta parte de las regiones de Europa crecerán en población en las próximas dos décadas, una gran

⁽¹⁾ Informe Demográfico 1997, mapa 3, p. 14 bis (en la versión española).

⁽²⁾ «Informe de la Comisión — Los jóvenes agricultores y el problema del traspaso de explotaciones en la agricultura europea» (COM(96) 398 final).

mayoría de regiones no registrarán cambios y algunas otras ya han entrado en una fase de crecimiento negativo. El crecimiento negativo de la población, el envejecimiento de la población en edad de trabajar, la emigración hacia otras regiones más prósperas: tales factores conllevan forzosamente un impacto negativo en el desarrollo económico y social de una región. Las políticas económica, social, del mercado laboral, de cohesión y estructurales deben tener en cuenta la evolución demográfica, más que la situación demográfica en un momento dado. Dichas políticas sólo pueden ser eficaces si pueden ajustarse de manera flexible a las circunstancias regionales; de lo contrario agrandarán las diferencias entre las regiones. Sin embargo, al mismo tiempo hay que dejar clara una vez más la necesidad de coordinación a nivel comunitario en diversas políticas.

Se trata de un asunto que hay que considerar también con vistas a la ampliación de la Unión. El Informe Demográfico de la Comisión 1997 revela claramente que la situación demográfica en los países candidatos es algo distinta de la media de la UE. Si las políticas de la UE van a aplicarse también en dichos países, la necesidad de diferenciación regional será aún mayor.

Fondos estructurales, educación y formación

Resulta evidente la necesidad de reforzar las políticas activas del mercado laboral y llevar a cabo un esfuerzo adicional en educación y formación, especialmente en grupos de población con escasa participación en el mercado de trabajo. En determinados sectores y regiones se puede apreciar ya cierta escasez de mano de obra, al tiempo que hay un amplio grupo de personas excluidas del mercado laboral o que ya no están en activo. El envejecimiento demográfico de la población en edad laboral no hará sino agravar el problema. A corto plazo no nos podremos permitir infrutilizar los recursos humanos, como apuntaba ya el Libro Blanco de Delors en 1993. Las políticas comunitarias deben dirigirse a un uso eficaz de la mano de obra. Por ejemplo, en algunos Estados miembros la mayoría de las personas entre 55 y 65 años ha dejado de formar parte del mercado de trabajo⁽¹⁾. Más que elevar la edad de jubilación, las medidas deberían procurar mantener en el mercado laboral a los trabajadores de edad avanzada. En el sector privado, algunas tendencias progresistas reconocen la utilidad de invertir en la formación del personal de más edad.

⁽¹⁾ En los Países Bajos, por ejemplo, sólo el 27 % de este grupo de edad continúa en activo en el mercado de trabajo.

La esencia de una buena administración es su capacidad de previsión, de modo que los fondos estructurales y los programas de educación y formación de la UE no deben dirigirse únicamente a la mano de obra actual, sino adelantarse a los hechos y tener en cuenta las necesidades del mercado laboral en la próxima década. Debe prestarse especial atención al empleo de los grupos desfavorecidos.

Capítulo IV: Conclusiones

El Comité de las Regiones:

Considera que los cambios demográficos tienen un importante impacto en numerosos aspectos de la economía, especialmente en el mercado de trabajo y en la cohesión económica y social, y que los cambios demográficos afectan a diversos ámbitos de competencia de las autoridades locales y regionales.

Expresa su gran preocupación por la falta de concienciación y la subestimación de la importancia de las tendencias demográficas, y su convencimiento de que las políticas económicas y de empleo sólo pueden ser eficaces si tienen en cuenta las circunstancias demográficas.

Considera, además, que la prevista ampliación de la Unión puede tener un considerable impacto en la estructura demográfica de la población activa de la UE.

Acoge positivamente el Informe Demográfico 1997 de la Comisión, en especial la parte dedicada a las tendencias regionales.

Apoya las conclusiones del Informe del Parlamento Europeo sobre la situación demográfica en la Unión Europea en 1995.

Expresa su aprobación por el hecho de que la Comisión haya tenido en cuenta el factor demográfico en sus recientes Comunicaciones sobre el empleo; anima a la Comisión a continuar haciéndolo y a tener en cuenta las diferencias demográficas entre las regiones europeas.

Insta al Consejo, al Parlamento Europeo, a los Estados miembros y a las autoridades locales y regionales a integrar plenamente el factor demográfico en las correspondientes políticas.

Manifiesta su preocupación por los crecientes desequilibrios regionales en Europa y recalca la necesidad de controlar de cerca el papel de la evolución demográfica en este proceso; reitera su recomendación de emplear los fondos estructurales y el Fondo de Cohesión de manera preventiva.

Señala que en el periodo en cuestión (dos o tres décadas) se adherirán probablemente nuevos Estados miembros con una estructura demográfica diferente; considera una medida sensata de gobierno preverlo en las correspondientes políticas.

Insta a la Comisión a que elabore un estudio más detallado sobre las tendencias demográficas en las regiones de la UE, así como en los países candidatos; dicho estudio debería tratar temas como la urbanización, la despoblación rural, el efecto demográfico en el mercado de trabajo y la competitividad relativa de las regiones.

Considera que este tema debe incluirse de forma permanente en la agenda política, por lo que insta a la Comisión a que siga muy de cerca la evolución demográfica de los Estados miembros de la UE y de los países candidatos a la adhesión y presente sus resultados en un informe anual.

Señala la necesidad de tomar medidas especiales para mejorar la adecuación entre oferta y demanda en el mercado de trabajo; subraya el papel que los fondos y programas europeos pueden desempeñar en este aspecto; considera que debe tenerse en cuenta el uso preventivo de los fondos en los ámbitos donde la evolución demográfica amenace con agravar el declive económico.

Subraya las responsabilidades de las autoridades locales y regionales en algunos Estados miembros en lo que se refiere a las pensiones, la seguridad social y la sanidad.

Advierte a los Estados miembros de los riesgos de las políticas financieras, de seguridad social y de pensiones a corto plazo, que dejarán una carga financiera desproporcionada a la próxima generación, en particular con vistas a la Unión Económica y Monetaria.

Por último, solicita a su Presidente que presente esta resolución a la Comisión, al Consejo, al Parlamento Europeo y al Comité Económico y Social.

Bruselas, el 14 de mayo de 1998.

El Presidente

del Comité de las Regiones

Manfred DAMMEYER

Dictamen del Comité de las Regiones sobre la «Propuesta de Decisión del Consejo sobre medidas de ayuda financiera a las pequeñas y medianas empresas (PYME) generadoras de empleo — Iniciativa para el crecimiento y el empleo»

(98/C 251/08)

EL COMITÉ DE LAS REGIONES,

vista la «Propuesta de Decisión del Consejo sobre medidas de ayuda financiera a las pequeñas y medianas empresas (PYME) generadoras de empleo — Iniciativa para el crecimiento y el empleo»⁽¹⁾;

vista la decisión adoptada por el Consejo el 16 de marzo de 1998, de conformidad con el primer párrafo del artículo 198 C del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea, de consultar al Comité de las Regiones sobre este asunto;

vista la decisión de su Mesa de 12 de marzo de 1998 de emitir un Dictamen al respecto y de encargar a la Comisión 6 (Comisión de Empleo, Política Económica, Mercado Único, Industria y PYME) la preparación de los trabajos en este asunto;

visto el proyecto de Dictamen (CDR 46/98 rev.) aprobado por la Comisión 6 el 6 de abril de 1998 (Ponente: Sr. Virtanen; coponente: Sr. Keymer);

⁽¹⁾ COM(98) 26 final — CNS/98/0024 — DO C 108 de 7.4.1998, p. 67.

considerando que en sus dictámenes sobre la «Propuesta de Decisión del Consejo relativa al Tercer Programa Plurianual en favor de las pequeñas y medianas empresas (PYME) de la Unión Europea (1997-2000)»⁽¹⁾, la «Comunicación de la Comisión — Las intervenciones estructurales comunitarias y el empleo»⁽²⁾, el «Libro Verde sobre la innovación»⁽³⁾ y la Comunicación de la Comisión Europea sobre el «Primer Plan de Acción para la Innovación en Europa»⁽⁴⁾ el Comité de las Regiones ha llamado ya la atención sobre el papel desempeñado por las PYME en el ámbito de la creación de empleo y, en particular, sobre la necesidad de capital riesgo para financiar empresas innovadoras en Europa,

aprobó por unanimidad el presente Dictamen en su 23º Pleno de los días 13 y 14 de mayo de 1998 (sesión del 14 de mayo).

1. Introducción: síntesis del documento de la Comisión

La Comisión Europea propone crear tres instrumentos financieros nuevos para apoyar a las PYME innovadoras en su fase de crecimiento. El programa se llevaría a cabo durante tres años (1998-2000) y recibiría una dotación presupuestaria total de 420 millones de ecus durante este período. Los tres instrumentos propuestos por la Comisión son los siguientes:

- un mecanismo de capital riesgo para mejorar el acceso de las empresas al capital propio, gestionado por el Fondo Europeo de Inversiones (FEI). El FEI, sin embargo, no financiará las empresas directamente sino a través de intermediarios, fondos de capital riesgo especializados en PYME o fondos de alcance regional o centrados en una industria o tecnología específica. Según la propuesta, este sistema recibirá el 40 % de la dotación presupuestaria total del programa;
- un régimen de apoyo a la creación de empresas conjuntas transnacionales por el que la Comisión ayudará a las pequeñas empresas a establecer una presencia transfronteriza en la UE, proporcionando contribuciones financieras destinadas a cubrir parte de los gastos que implica la creación de este tipo de empresas. La contribución máxima propuesta es de 100 000 ecus por proyecto y podría utilizarse para cubrir hasta del 50 % de los gastos ocasionados por la creación de una empresa conjunta, como los gastos que implica la realización de un estudio de mercado y la preparación de documentación legal, y el 10 % de la inversión en activos fijos. Según la propuesta este régimen recibirá el 20 % de la dotación presupuestaria total del programa;
- un mecanismo de garantía, gestionado por el FEI, destinado a mejorar el acceso a los préstamos para las pequeñas empresas innovadoras. Está previsto que utilice los mecanismos de garantía nacionales o

regionales existentes, cuya capacidad de asunción de riesgos podría aumentarse mediante este nuevo mecanismo. El principal objetivo del sistema consiste en mejorar el acceso a la financiación, sobre todo para las empresas innovadoras que tienen dificultades a la hora de obtener préstamos, a causa del riesgo inherente a los mismos. De acuerdo con la propuesta, este sistema recibirá el 40 % de la dotación presupuestaria total del programa. La financiación prevista no permitirá cubrir el coste total del mecanismo, que se mantendrá en un nivel previamente fijado.

2. Justificación del programa

2.1. La cumbre de Amsterdam dio mayor prioridad al empleo en las políticas de la Unión. Sin embargo, no se concedió a la Unión ninguna competencia específica en este ámbito, sino que en el nuevo título sobre el empleo, se estableció que el papel de la Unión consistiría esencialmente en coordinar las políticas de empleo nacionales. Por lo tanto, es importante que en las áreas políticas en que la Comunidad sea competente, adopte rápidamente las medidas adecuadas para fomentar el empleo.

2.2. En Amsterdam se acordó adoptar medidas a nivel comunitario para mejorar las posibilidades de desarrollo de las empresas innovadoras y, en particular, de las PYME. Este planteamiento se confirmó en la cumbre sobre el Empleo, celebrada en Luxemburgo. Anteriormente, en el debate sobre la innovación, se había reconocido que la escasez de inversión en capital riesgo era el elemento que más frenaba la innovación en Europa. En el plan de acción presentado por la Comisión en noviembre de 1996 se reconoció la necesidad de aumentar la disponibilidad de inversión en capital riesgo a nivel regional, nacional y comunitario. El programa propuesto presenta los medios puestos a disposición por la Comunidad para aumentar la inversión en capital riesgo para las empresas innovadoras. El Comité de las Regiones celebra la rapidez y constancia con que se ha progresado en este ámbito.

(1) CDR 211/96 fin — DO C 34 de 3.2.1997, p. 34.

(2) CDR 306/96 fin — DO C 42 de 10.2.1997, p. 15.

(3) CDR 112/96 fin — DO C 182 de 24.6.1996, p. 1.

(4) CDR 68/97 fin — DO C 244 de 11.8.1997, p. 9.

3. Observaciones generales

3.1. Las PYME desempeñan un papel muy importante en la creación de empleo. Se crea empleo cuando se crean nuevas empresas o cuando las empresas existentes aumentan el volumen de su mano de obra. A la hora de crear una empresa, los factores más importantes son la viabilidad de la idea empresarial, una buena gestión y la disponibilidad de financiación. En la fase de arranque de una empresa, se necesita financiación adicional, y ésta es una etapa en la que, con frecuencia, las empresas tienen dificultades. Además, las nuevas empresas tienen que cumplir diversas formalidades administrativas, como la obtención de autorizaciones, realización de estudios de mercado, etc., y adquirir información sobre el entorno en que actuarán.

3.2. Con frecuencia, la fuerza de las PYME innovadoras radica en una buena idea empresarial, pero los creadores de las PYME carecen a veces de los conocimientos de gestión adecuados. Esta falta de conocimientos puede, en algunos casos, constituir un factor de riesgo decisivo y alejar a los inversores de la empresa. Por otra parte, un inversor nuevo puede aportar cambios en la gestión de la empresa, contribuyendo así a su mayor profesionalidad.

3.3. Las empresas innovadoras son, a menudo, muy dinámicas, por lo que los mecanismos tradicionales de financiación no suelen adecuarse a sus necesidades. A veces, necesitan financiación de forma irregular o imprevista. El mantenimiento de una posición en el mercado o el desarrollo de un producto pueden requerir inversiones nuevas y con una frecuente periodicidad.

3.4. El clima económico y social actual y la actitud frente a los empresarios que crean empresas o planean hacerlo también son factores importantes. Si las condiciones son favorables para los nuevos empresarios y para los negocios, hay una fuerte probabilidad de que se creen PYME innovadoras y dispuestas a extender sus actividades cuando surja la oportunidad.

3.5. Las decisiones de financiación de los bancos están estrechamente relacionadas con la seguridad ofrecida por las PYME en forma de depósitos o capital fijo. Además, en épocas de inestabilidad, es frecuente la infravaloración del capital fijo. La seguridad también incluye el capital personal de los dueños de la empresa.

3.6. Las nuevas empresas innovadoras que utilizan nuevas tecnologías encuentran dificultades a la hora de obtener capital riesgo de las fuentes tradicionales de financiación. Ésta es la razón por la que necesitan una financiación especial en la etapa de lanzamiento y para obtener capital riesgo. Los fondos privados de inversión también desempeñan un importante papel, no sólo a través de la inversión sino por los servicios de asesoramiento que ofrecen. Sin embargo, que los proveedores regionales de fondos pueden tener en cuenta el entorno de la empresa, sus resultados anteriores y otras

condiciones específicas, y relacionar el riesgo existente con las garantías impuestas. También son los que mejor pueden responder a las solicitudes de pequeños préstamos.

4. Observaciones específicas

4.1. *Objetivo del programa*

4.1.1. El objetivo del programa es materializar el potencial de empleo que encierran las empresas de elevado crecimiento y pequeño tamaño y, en particular, de las PYME que explotan tecnología punta, y favorecer la creación y el crecimiento de empresas innovadoras, respaldando sus inversiones con mayores posibilidades de financiación y estimulando, de este modo, la creación de empleo. Este objetivo es sano. Asimismo, debe apoyarse la finalidad del programa de fomentar la creación de empleo facilitando la creación y el crecimiento de PYME a través de las nuevas posibilidades de financiación.

4.1.2. El Comité de las Regiones desea hacer hincapié en los objetivos del programa relacionados con la política de empleo. La experiencia muestra que se puede fomentar la creación de empleo a través de los fondos regionales de capital riesgo con aportaciones más modestas. En consecuencia, el Comité de las Regiones insta a la Comisión a que garantice que una proporción adecuada de la financiación asignada por el programa se realice a través de los fondos regionales de capital riesgo, tanto los que ya existen como los que se van a crear. Por otra parte, el Comité de las Regiones considera que debería darse prioridad a las pequeñas empresas que puedan crear empleo inmediatamente.

4.1.3. El Comité de las Regiones insta a la Comisión a que garantice que las PYME de las regiones menos desarrolladas también tengan acceso al programa. Las regiones centrales de Europa, más desarrolladas, se caracterizan por la existencia de una estrecha interrelación entre las empresas de fuerte orientación tecnológica, los centros de investigación y el sector de las PYME. Las de las regiones menos desarrolladas y más descentralizadas carecen de estas redes.

4.2. *Concepto de innovación*

4.2.1. El concepto de innovación debería precisarse. En la aplicación del programa el término «innovación» no debe aplicarse exclusivamente a las empresas de alta tecnología. La explotación de nuevas tecnologías es un elemento esencial de la actividad económica innovadora pero no es, ni mucho menos, el único. Por lo tanto, la definición de la innovación debe ser suficientemente amplia, para que la aplicación de las decisiones en las diferentes regiones en Europa se haga de una manera equilibrada.

4.2.2. Es necesario, por lo tanto, que la definición de la innovación sea amplia, como la que figura en el Libro

Verde de la Comisión sobre la innovación⁽¹⁾. De acuerdo con esta definición, se considera innovadora una actividad comercial cuando implica la introducción de nuevas tecnologías, por ejemplo, en el desarrollo de un producto o su comercialización y que, por su efecto de demostración, puede redundar en beneficio de la actividad de otras PYME en la región de que se trate. Así pues, la innovación no sólo se define en términos de tecnología, sino que también se tienen en cuenta otros elementos de la actividad económica, desde la gestión hasta el desarrollo y comercialización del producto, pasando por la contabilidad de gestión, que puede mejorar la rentabilidad de una empresa.

4.2.3. El Comité de las Regiones desearía añadir que una empresa también podrá considerarse innovadora desde el punto de vista del desarrollo regional si representa un sector que difiera de la estructura económica tradicional de la región y parezca tener potencial para el desarrollo en la región. El carácter polifacético de la innovación implica, en muchos casos, que el nivel regional es el más adecuado para tomar las decisiones de financiación, puesto que es ahí donde mejor se conocen las empresas y sus actividades.

4.2.4. Basándose en las consideraciones anteriores, el Comité de las Regiones propone que en el preámbulo de la Decisión del Consejo se incluya un nuevo considerando redactado del siguiente modo: «Considerando que la definición de la innovación aplicable a efectos de lo dispuesto en la presente Decisión será la contenida en el capítulo 1 del Libro Verde de la Comisión sobre la innovación⁽²⁾».

4.2.5. El Comité de las Regiones propone, por otra parte, que la última frase del punto 1 («Introducción») del anexo I se modifique como sigue: «El MET-Lanzamiento Empresas reforzará el Mecanismo Europeo para la Tecnología, creado por el BEI en colaboración con el FEI, al desarrollar una política de inversión con mayor perfil de riesgo, tanto en lo que respecta a los fondos intermediarios como a sus prácticas de inversión, y estará dirigido a las empresas innovadoras en otros sectores, entre otros el sector tecnológico.»

4.3. Instrumentos financieros

4.3.1. El Comité de las Regiones aprueba la propuesta de la Comisión Europea de crear tres instrumentos financieros nuevos destinados a apoyar a las PYME innovadoras y en crecimiento. No obstante, el Comité desearía llamar la atención sobre una serie de puntos

⁽¹⁾ En resumen, la innovación consiste en:

- la renovación y ampliación de la gama de productos y servicios y de los mercados asociados;
- la creación de nuevos métodos de producción, suministro y distribución;
- la introducción de cambios en la gestión, la organización del trabajo, y las condiciones de trabajo y cualificaciones de la mano de obra.

⁽²⁾ COM(95) 688 final.

que son cruciales desde el punto de vista de las PYME y que deberían tenerse en cuenta al aplicar el programa.

4.3.2. En primer lugar, el Comité de las Regiones considera importante que a la hora de aplicar los tres mecanismos se aprovechen la experiencia y los conocimientos de los intermediarios regionales y locales. También es esencial, en lo que atañe a la información sobre los mecanismos, asegurarse de que las autoridades responsables del desarrollo regional estén correctamente informadas y de que se les notifique qué fondos e instituciones financieras están actuando como intermediarios para dichos mecanismos en cada región.

4.3.3. Por lo que se refiere al MET — Lanzamiento Empresas, el Comité aprueba el objetivo de la Comisión de promover la creación y el rápido desarrollo de PYME de carácter innovador y con elevado potencial de crecimiento, al incrementar las posibilidades de que las PYME consigan participaciones en su capital —actuando de catalizador para atraer a otros inversores que inviertan en esas empresas— y fomentar el desarrollo de los mercados de capital riesgo en toda la Unión.

4.3.4. Sin embargo, es probable que el sistema sólo funcione correctamente en las regiones en que haya inversores y empresas que deseen invertir. En consecuencia, la provisión de capital riesgo debería respaldarse mediante acuerdos que permitan a las empresas de las regiones periféricas de Europa informar más eficazmente a los inversores de toda Unión sobre sus actividades. Éste no es el caso actualmente. En vez de ello, casi siempre se buscan inversores casi exclusivamente en el mercado interior o —como sucede para determinados proyectos tecnológicos— en Estados Unidos, pese a que se hubieran podido encontrar inversores interesados en Europa.

4.3.5. En cuanto a las empresas conjuntas europeas (JEV), el Comité aprueba enérgicamente el objetivo declarado de promover la creación de empresas conjuntas transnacionales por las PYME dentro de la Unión Europea y, de esta forma, ayudar a las PYME a beneficiarse de las oportunidades brindadas por el mercado único mediante una mejor explotación de sus recursos financieros y humanos limitados y un mayor acercamiento a los clientes.

4.3.6. Es probable que el sistema propuesto funcione relativamente bien, sobre todo en las regiones en que exista una extensa cooperación transfronteriza, las distancias sean cortas y haya una larga tradición de cooperación económica. Sin embargo, las regiones muy alejadas de los principales mercados de Europa podrían plantear problemas. Debido a las largas distancias, las PYME de estas regiones son tradicionalmente muy dependientes de su mercado interior. Siempre les ha resultado difícil —y les sigue resultando— internacionalizarse y lanzarse a la exportación. A menudo, los problemas se deben más a que carecen de los conocimientos lingüísticos suficientes o a la falta de conocimientos técnicos en el ámbito de la comercialización que a otros factores materiales.

4.3.7. En consecuencia, el Comité de las Regiones insta a que la Comisión complete el sistema propuesto con un mecanismo que también ponga la financiación

a disposición de las pequeñas empresas que están extendiendo su comercio a la exportación y que, a través de sus operaciones que requieran financiación, podrían alcanzar un nivel que permitiera la creación de empresas conjuntas. A este respecto, el Comité de las Regiones también desea destacar la importancia de iniciativas del tipo de Europartenariat, Interprise y BC-NET, que ayudan a las PYME a constituirse en redes y a encontrar socios.

4.3.8. El Comité considera muy positivo el Mecanismo Garantía PYME. Este mecanismo mejorará las condiciones de obtención de créditos para las PYME en toda la Unión Europea, incrementando el volumen de préstamos disponibles, reduciendo las garantías impuestas por quienes conceden los créditos y alentando a los bancos a asumir el riesgo de conceder préstamos a las PYME.

4.3.9. A juicio del Comité de las Regiones, debería concederse especial atención no sólo a los préstamos concedidos sin garantías sino también al tipo de interés aplicado a los préstamos. La mejor forma de salvaguardar la capacidad de creación de empleo de las PYME, según el Comité, sería contemplar la posibilidad de introducir, junto al mecanismo propuesto de garantía, un sistema que permitiera a las regiones con graves problemas de política estructural, en determinadas situaciones, convertir sus préstamos en acciones del capital de la empresa en cuestión. Ésta sería una solución apropiada en sectores clave para el desarrollo de una región en la que la creación de empleo tendría un impacto positivo en el desarrollo de la región en su conjunto.

5. Conclusiones

5.1. Por último, el Comité de las Regiones señala que la creciente necesidad de financiación de capital riesgo no es la única conclusión que se extrajo del debate sobre el Libro Verde de la innovación. Se consideró igualmente importante simplificar los trámites administrativos y jurídicos para las pequeñas empresas, con el fin de fomentar la innovación. El Primer Plan de Acción para la Innovación en Europa hace referencia directamente al principio de las «ventanillas únicas». Dado que la

Comisión propone ahora introducir tres mecanismos diferentes —uno que gestionará ella misma, y otros dos que serán administrados por el FEI— y, además, que tiene intención de hacer participar en la aplicación de los tres mecanismos intermediarios regionales o centrados en industrias o tecnologías específicas, es importantísimo desde el punto de vista de la actividad empresarial que el principio de las «ventanillas únicas» se aplique, como mínimo, a la obtención de información.

5.2. Aunque cada mecanismo requiere intermediarios diferentes, se debería garantizar que la información y las instrucciones prácticas referentes a los tres mecanismos puedan obtenerse del mismo coordinador regional. Esto es importante porque el entorno administrativo y jurídico propio de los programas comunitarios puede resultar tan desconocido para las empresas como el «entorno de otro país». El mecanismo de las empresas conjuntas transnacionales trata, precisamente, de mejorar este conocimiento.

5.3. Las pequeñas empresas innovadoras desempeñan un papel clave en el desarrollo regional. Teniendo en cuenta que la política regional de la UE subraya la importancia de un enfoque estratégico, las autoridades responsables a nivel regional de las estrategias de desarrollo deberían estar correctamente informadas a la hora de asignar los recursos disponibles conforme a este programa.

5.4. Por consiguiente, el Comité de las Regiones propone que los fondos y las instituciones financieras que actúen como intermediarios para los tres mecanismos, así como los coordinadores nacionales del programa, se mantengan en contacto con las autoridades regionales competentes.

5.5. Por último, el Comité de las Regiones desearía añadir que la evaluación de las repercusiones del programa debería ser más amplia, y no ceñirse únicamente al examen de los datos estadísticos sobre las empresas que reciben financiación. Habría que poder determinar en qué medida el programa ha contribuido a crear puestos de trabajo permanentes que no se hubieran creado de otra forma y que no han ocasionado pérdidas de empleo en otras empresas, ya sean empresas competidoras o socios. La mejor forma de llevar a cabo este tipo de evaluación sería hacerlo en colaboración con las autoridades locales y regionales.

Bruselas, el 14 de mayo de 1998.

El Presidente

del Comité de las Regiones

Manfred DAMMEYER

Dictamen del Comité de las Regiones sobre la «Comunicación de la Comisión acerca de la estrategia informativa sobre el euro»

(98/C 251/09)

EL COMITÉ DE LAS REGIONES,

vista la «Comunicación de la Comisión acerca de la estrategia informativa sobre el euro» ⁽¹⁾;

vista su decisión de 12 de marzo de 1998, de conformidad con el cuarto párrafo del artículo 198 C del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea, de elaborar un dictamen sobre el tema y de encargar la preparación de los trabajos a la Comisión de Empleo, Política Económica, Mercado Único, Industria y PYME (Comisión 6);

visto el proyecto de Dictamen (CDR 45/98 rev.) aprobado por la Comisión 6 el 6 de abril de 1998 (Ponente: Sra. Oldfather),

ha aprobado en su 23º Pleno de los días 13 y 14 de mayo de 1998 (sesión del 13 de mayo) el presente Dictamen.

1. Introducción

1.1. El Comité de las Regiones, en su Dictamen sobre «La Unión Económica y Monetaria» de septiembre de 1996 ⁽²⁾, dejó claro su apoyo a la UEM y afirmó que «la introducción de una moneda común es la continuación lógica del mercado interior, y supone un fortalecimiento de la economía europea a nivel mundial» (punto 2.2).

1.2. Las autoridades locales y regionales ejercen importantes responsabilidades en los ámbitos de la educación y el desarrollo económico. Asimismo, constituyen el nivel administrativo más cercano al ciudadano y, en conjunto, los gobiernos locales y regionales son uno de los mayores empleadores de la Unión Europea. Habida cuenta de este papel, las autoridades locales y regionales tienen que desempeñar un papel fundamental en la introducción del euro para garantizar que los ciudadanos europeos y el mundo empresarial tengan información adecuada al respecto.

1.3. Independientemente de esta función, prácticamente todos los servicios o áreas administrativas de los entes locales y regionales se verán afectados por la moneda única. En consecuencia, las autoridades locales y regionales deben participar de forma activa en la preparación para la introducción del euro tanto a nivel nacional como europeo.

1.4. La «Comunicación de la Comisión acerca de la estrategia informativa sobre el euro» tiene que considerarse en relación con otros documentos de la Comisión Europea que proporcionan orientaciones sobre la transición a la moneda única. En especial, en el presente dictamen se tendrá en cuenta la «Comunicación de la Comisión — Aspectos prácticos de la introducción del euro: actualización» ⁽³⁾.

1.5. Habida cuenta de la complejidad de la introducción del euro, son aún más necesarias estrategias

integradas en las que todas las administraciones trabajen en estrecha relación con los sectores público y privado. Las campañas de información tendrán un papel crucial en el desarrollo de estas estrategias. Estas campañas no sólo deben dirigirse al público en general, sino que también deben incluir al personal competente de las administraciones locales y regionales. Tiene que prestarse especial atención al personal que mantiene contacto diario y directo con el público.

1.6. A la vista de las consideraciones anteriores, el Comité de las Regiones acoge con satisfacción la «Comunicación de la Comisión acerca de la estrategia informativa sobre el euro».

1.7. El Comité de las Regiones considera positivo el hecho de que la Comunicación no sólo se dirija a los Estados miembros y al Parlamento Europeo, sino también «a las autoridades regionales y locales, a los operadores económicos del sector privado y a numerosos grupos cuyas actividades se verán influidas por la llegada del euro». Dada su proximidad a los colectivos locales y regionales, las autoridades regionales y locales ocupan una posición fundamental para debatir las implicaciones prácticas del euro con el sector privado y demás grupos.

2. Observaciones sobre la Comunicación de la Comisión Europea acerca de la estrategia informativa sobre el euro

a) *Acciones de comunicación sobre el euro: objetivos y funciones*

2.1. En este capítulo de la Comunicación se examina la eficacia de la estrategia de comunicación de la Comisión Europea, que comenzó a principios de 1996 y ha incluido acciones dentro del programa de información a los ciudadanos (PRINCE). El Comité de las Regiones ha apoyado activamente el programa PRINCE desde el inicio. Los entes locales y regionales han participado

⁽¹⁾ COM(98) 39 final.

⁽²⁾ DO C 34 de 3.2.1997, p. 1.

⁽³⁾ COM(98) 61 final.

intensamente en el programa y han colaborado a menudo con otros interlocutores, como el sector financiero, para organizar conferencias, publicaciones y seminarios, destinados a aumentar la concienciación sobre los temas relacionados con la UEM y la introducción del euro.

2.2. Los objetivos iniciales de la estrategia informativa de la Comisión Europea fueron:

- «reforzar en toda la Unión la idea de que la UEM, de conformidad con el Tratado de la Unión Europea, sería una realidad»;
- «concienciar a los bancos, a los prestadores de servicios financieros y a las grandes empresas de que era necesario prepararse sin demora para el paso al euro».

2.3. En la Comunicación se señalan nuevos objetivos para la estrategia informativa, incluido el deseo de dirigir sus actividades al público en general y a las pequeñas y medianas empresas (PYME). También se quiere «actuar de manera que la UEM sea bien entendida por los actores políticos, administrativos y económicos de los terceros países».

2.4. El Comité de las Regiones considera positivos estos nuevos objetivos y estima que los entes locales y regionales pueden ejercer un papel fundamental en colaboración con las instituciones europeas para garantizar la realización de estos objetivos. Las necesidades de los ciudadanos y las PYME varían dentro de la UE, y las autoridades locales y regionales pueden ayudar a orientar de forma efectiva la campaña.

2.5. El Comité de las Regiones señala que la importancia de la protección del consumidor se menciona dentro de la estrategia de comunicación para el público en general. La Comisión Europea es partidaria de crear «observatorios» locales que se encargarían de evaluar la incidencia de las políticas nacionales de información sobre el euro. El Comité de las Regiones quiere recordar a la Comisión Europea que la protección de los consumidores es una función que suelen ejercer las administraciones locales y regionales. Por lo tanto, la supervisión de esta faceta de la introducción del euro debería corresponder a las autoridades locales y regionales en vez de a «observatorios locales».

2.6. El Comité de las Regiones se muestra de acuerdo con la Comisión Europea cuando afirma que «preparar al conjunto de la población al euro no es una tarea reservada únicamente a los poderes públicos» y cuando esboza el papel de los canales de difusión de la información, asociaciones sectoriales y profesionales, federaciones europeas, empresas, bancos, comerciantes y proveedores de servicios financieros. A la vista de la amplia variedad de organizaciones, es importante que la estrategia informativa se coordine correctamente a nivel europeo, nacional, regional y local.

b) *Reto de la comunicación: papeles y responsabilidades*

2.7. En la Comunicación se resumen los papeles y responsabilidades de los Estados miembros y la Comi-

sión Europea. La estrategia también incluye la cooperación con las instituciones europeas. El Comité de las Regiones considera que le corresponde desempeñar un papel activo al respecto ya que puede fomentar un debate entre las administraciones locales y regionales y difundir las buenas prácticas.

2.8. El Comité de las Regiones acoge con satisfacción los objetivos que se fija la Comisión Europea con esta estrategia. A su juicio, la Comisión debe ejercer un papel clave para coordinar las actividades y elaborar materiales. Sin embargo, el Comité de las Regiones manifiesta su preocupación por lo limitado del presupuesto dados los amplios objetivos del programa. El presupuesto alcanza unos 100 millones de ecus y la Comisión Europea señala con razón que los Estados miembros «deberán implicarse más en la financiación de las campañas».

2.9. Asimismo, el Comité de las Regiones reconoce el papel central que desempeñarán los Estados miembros en la estrategia informativa. La información tendrá un papel importante en los planes nacionales de transición. Estos planes nacionales son fundamentales porque responden a las diversas estructuras financieras, gubernamentales y culturales existentes en la Unión Europea.

c) *Enfoque práctico de las acciones de comunicación*

2.10. El Comité de las Regiones reconoce que el interés del público aumentará de forma significativa a raíz de la reunión del Consejo de mayo de 1998 en la que se decidirá qué países participan en la Unión Económica y Monetaria. No cabe duda de que será una oportunidad ideal para intensificar los esfuerzos de comunicación al aumentar la demanda de información sobre el euro.

2.11. La necesidad de información por parte del público se incrementará aún más el 1 de enero de 1999, cuando el euro se convierta en una moneda de pleno derecho y se fijen los tipos de cambio con el euro.

d) *Difusión de mensajes específicos para los «preparticipantes»*

2.12. El Comité de las Regiones desea formular algunas observaciones sobre la estrategia de comunicación respecto de los Estados miembros que no formarán parte desde el inicio de la Unión Económica y Monetaria. La Comisión Europea los denomina «preparticipantes» y, en el punto 4.3.2 de la Comunicación, declara que «los Estados miembros que no figuren en la lista decidida por el Consejo ... deberán plantearse la preparación de mensajes específicos dirigidos a su opinión pública». Estos mensajes podrían: explicar las consecuencias prácticas de la no participación del Estado miembro en la zona del euro; informar al público sobre el camino

por recorrer antes de unirse a los Estados miembros de la primera ola; proporcionar información sobre el euro.

2.13. El Comité de las Regiones señala que algunos Estados miembros han decidido permanecer de forma voluntaria fuera de la Unión Económica y Monetaria, por lo que algunos de los objetivos mencionados supra de la campaña informativa de la Comisión Europea pueden ser inadecuados.

2.14. Sin embargo, es importante que la Comisión Europea colabore con los Estados miembros de la UE que no participen en la UEM para determinar las necesidades de información en los países que queden fuera de la UEM. Por ejemplo, la realización de la UEM también afectará a exportadores de terceros países; asimismo, los visitantes de la zona euro necesitarán información. Las administraciones locales y regionales recibirán las subvenciones y préstamos de la UE en euros. Estos factores tienen que tomarse en consideración al elaborar una estrategia informativa para los «preparticipantes».

e) *Recursos de la estrategia de comunicación*

2.15. En la Comunicación se enumera una amplia variedad de instrumentos que se utilizarán en la estrategia. Se incluyen:

- radio y televisión;
- folletos informativos;
- Internet y CD-rom;
- servicios de respuesta a los ciudadanos;
- conferencias y seminarios;
- herramientas de proximidad (exposiciones itinerantes e «infobuses»);
- acciones piloto para categorías específicas.

Estos instrumentos ofrecen una amplia gama de métodos para difundir la información, por lo que los entes regionales y locales pueden participar en la estrategia de muchas maneras.

f) *Papel del sistema educativo en la estrategia de información*

2.16. El Comité de las Regiones hace hincapié en el papel de la educación en la estrategia informativa. En el documento «Aspectos prácticos de la introducción del euro: actualización» se expone brevemente la labor de un grupo de expertos. El grupo de expertos que ha reflexionado sobre la educación señala que:

- la difusión de información a través del sistema educativo será, de hecho, una de las actividades más eficaces dentro de la sensibilización del ciudadano;

— los jóvenes en edad escolar producen un indudable efecto multiplicador en el entorno familiar;

— la información sobre el euro deberá incluirse en lecciones pedagógicas e integrarse en un planteamiento didáctico.

2.17. El grupo de expertos se concentró en la educación de los jóvenes. Aunque esto es positivo, el papel de la educación de adultos y de colectivos, junto con aspectos de la formación profesional, será también un componente importante de la estrategia informativa. Las propuestas educativas elaboradas también podrían aplicarse a un público más amplio y tener en cuenta las necesidades específicas de las personas de edad avanzada.

3. **Papel de las autoridades regionales y locales en la estrategia informativa**

3.1. El Comité de las Regiones considera que la estrategia informativa debe asignar un papel más significativo a las autoridades locales y regionales, especialmente porque uno de los objetivos clave es llegar a las pequeñas y medianas empresas y al ciudadano, y porque la introducción del euro tendrá una gran repercusión en la economía local y regional y en su competitividad.

3.2. En la Comunicación de la Comisión Europea se incluye a las «administraciones locales y regionales, cargos electos y responsables de las administraciones públicas» entre los tipos de público a los que se dirige la campaña (véase el punto 4.3 de la Comunicación) en vez de participantes en la estrategia informativa. Sin embargo, los entes locales y regionales tienen amplia cualificación en el desarrollo de campañas de información dirigidas a ciudadanos y PYME. También tienen experiencia en el establecimiento de asociaciones con otros agentes económicos. Esta experiencia es un componente importante para llevar a cabo una estrategia informativa eficaz sobre la introducción del euro.

3.3. En la Comunicación se indica que los preparativos de la transición al euro «están mucho más avanzados en las administraciones nacionales que en los entes locales y servicios descentralizados. Esta situación es tanto más preocupante cuanto que las autoridades regionales y locales tienen un contacto más estrecho y más regular con el ciudadano» (punto 4.3). Dado que la responsabilidad de la introducción de la moneda única corresponde a la Comisión Europea, al Instituto Monetario Europeo (futuro Banco Central Europeo) y a los Estados miembros, difícilmente puede sorprender que los planes de las administraciones nacionales estén más avanzados que los de las autoridades locales y regionales. Ello se debe a que la actividad de estos últimos tiene que llevarse a cabo en función de los planes nacionales y la legislación europea. El Comité de las Regiones quiere señalar que las administraciones locales y regionales han colaborado en numerosas ocasiones con las administraciones nacionales en la planificación con vistas al euro; esta colaboración se resume en el cuadro 1.

CUADRO 1

Participación de las autoridades locales y regionales en la preparación de los Estados miembros para la Unión Económica y Monetaria

Estado miembro	Participación de las autoridades locales y regionales
Austria	Los estados federados y los municipios están representados en el grupo presidido por el ministro federal de Finanzas y el Banco de Austria.
Bélgica	El Ministerio de Interior ha creado un grupo de trabajo con las autoridades locales.
Dinamarca	Dinamarca no participará en la tercera fase de la UEM, pero participará en el mecanismo de tipos de cambio 2. El Gobierno danés ha establecido un comité sobre el euro a nivel nacional.
Finlandia	Las autoridades locales y regionales participan en el grupo de trabajo del sector público.
Francia	Se han creado comités de dirección en cada «departamento» bajo la autoridad del prefecto, así como comités de seguimiento bajo la autoridad de los tesoreros departamentales («trésorier payeur général»).
Alemania	Los estados federados participan en los grupos de trabajo federales desde el comienzo de la planificación de la UEM. Varios estados federados han establecido su propio grupo de trabajo y los municipios importantes han nombrado «eurocoordinadores». Todas las Cámaras de Comercio han creado «puntos de información sobre el euro» para el sector privado.
Grecia	Está a punto de crearse un grupo de trabajo que incluirá a las autoridades locales y regionales.
Irlanda	Se ha creado un grupo de enlace de autoridades locales para ayudar y asesorar a las autoridades locales y regionales a la hora de organizar equipos de transición y preparar planes de transición. Dicho grupo ya ha celebrado seminarios regionales. El «Local Government Computer Services Board» está analizando las implicaciones en el sector de la tecnología de la información.
Italia	Cada región ha establecido un «comité provincial sobre el euro».
Luxemburgo	En cada municipio se ha nombrado un corresponsal local para el euro.
Países Bajos	La Asociación de municipios (VNG) es miembro del Foro nacional sobre el euro. Se ha establecido un grupo de trabajo «euro y municipios».
España	Las comunidades autónomas españolas han constituido un grupo de expertos.
Suecia	Las autoridades locales y regionales participan en los grupos de trabajo del Gobierno nacional.
Reino Unido	La Unidad de preparación del euro del Ministerio de Hacienda organiza conferencias regionales. El servicio de medio ambiente, transporte y las regiones (DETR) ha creado un grupo de trabajo sobre las repercusiones del euro en las administraciones locales.

3.4. Junto con esta intervención, las autoridades locales y regionales han participado en algunas acciones innovadoras. Se ha llevado a cabo un experimento durante seis meses en la región de Toscana, Italia, que incluye la emisión de billetes y monedas en euros y su cambio en tiendas, bancos y oficinas junto con la moneda nacional. Las autoridades locales y regionales, un banco florentino y la Comisión Europea han participado en este proyecto.

3.5. Varias asociaciones de autoridades locales, así como autoridades locales y regionales de forma individual, han publicado manuales y folletos informativos sobre la introducción de la moneda única. Por ejemplo, la Asociación finlandesa de autoridades locales ha

elaborado dos folletos con orientaciones para las autoridades locales sobre la introducción del euro. El primer folleto ofrece una visión macroeconómica de la situación, mientras que el segundo folleto facilita a los miembros una lista de verificación con las medidas prácticas que deberán adoptar. Esta lista se está aplicando en uno o dos municipios para, posteriormente, proceder a su revisión. El estado federado alemán de Baviera también ha elaborado un folleto informativo para sus municipios con una lista de verificación. Se han realizado consultas sobre la introducción del euro con las cajas de ahorros locales y el Deutsche Bank. También en Austria, los estados federados, las ciudades y los municipios han elaborado planes de acción para la conversión al euro.

3.6. Las administraciones locales y regionales también han colaborado con organizaciones como la Federa-

ción de Expertos Contables Europeos en la elaboración de material que incluye un planteamiento estratégico ante la introducción del euro.

3.7. Las autoridades regionales y locales tienen que contar con una estrategia para la introducción del euro con el fin de desempeñar un papel clave en la estrategia informativa prevista por la Comisión Europea. Esta estrategia tiene que tener en cuenta la amplitud de los cambios en los sistemas financieros y de tecnologías de la información, así como la formación del personal clave, además de las repercusiones del euro en la prestación de servicios, en especial para las funciones importantes de educación y desarrollo económico, que son competencia en muchos casos de las autoridades locales y regionales de la UE.

4. Conclusiones

4.1. El Comité de las Regiones acoge con satisfacción la «Comunicación de la Comisión Europea acerca de la estrategia informativa sobre el euro» y entiende que es un documento importante en la transición hacia la Unión Económica y Monetaria.

4.2. El Comité de las Regiones, al igual que las autoridades locales y regionales, estima que ha utilizado su influencia para fomentar el debate sobre la Unión Económica y Monetaria mediante el programa PRINCE.

4.3. El Comité de las Regiones aprueba los objetivos de la Comisión Europea para la estrategia informativa y considera que la campaña debería dirigirse al público en general y a las pequeñas y medianas empresas (PYME).

4.4. En lo referente a los proyectos piloto destinados a grupos de población específicos, el Comité de las Regiones señala que las autoridades locales son las que mejor pueden dirigirse a los grupos sociales más vulnerables, como las personas mayores, los minusválidos, analfabetos, pobres, jóvenes e inmigrantes. A estos grupos les resulta mucho más difícil encontrar información sobre el euro y familiarizarse con esta

moneda. La mejor forma de informarles es hacerlo a través de la organización más cercana a ellos: su autoridad local.

4.5. El Comité de las Regiones destaca que las autoridades locales y regionales deben ser incluidas en la estrategia informativa como participantes de pleno derecho. En el presente dictamen se resume parte del importante trabajo realizado por los entes locales y regionales sobre la introducción del euro.

4.6. El Comité de las Regiones opina que las campañas informativas en los países que no están en la primera ola de participantes en la UEM deben elaborarse con suma atención y que la Comisión Europea tiene que proseguir el diálogo con dichos Estados miembros.

4.7. El CDR lamenta la escasa o nula atención prestada al papel de la prensa. La prensa tiene una gran responsabilidad en lo que se refiere a informar al público en general, por lo que parece lógico que participe y aprovechar los canales existentes. Como representante de las autoridades locales y regionales, el CDR desea hacer hincapié sobre todo en el papel de la prensa local y regional como medios de comunicación muy cercanos a la población. La utilización de los medios de comunicación existentes es una manera muy efectiva y rentable de llegar al público en general. Es de sobra sabido que los medios de comunicación locales y regionales se cuentan entre las principales fuentes de información de la mayoría de los ciudadanos.

4.8. El Comité de las Regiones quiere recordar a la Comisión Europea el importante papel que la educación puede desempeñar en una estrategia informativa e insta a la Comisión Europea a que preste la atención debida a las observaciones sobre el tema que se recogen en el documento «Aspectos prácticos de la introducción del euro: actualización».

4.9. El Comité de las Regiones desea colaborar estrechamente con las demás instituciones europeas en la introducción del euro. A este respecto, fomentará el debate entre las autoridades locales y regionales y las buenas prácticas del sector privado.

Bruselas, el 13 de mayo de 1998.

*El Presidente
del Comité de las Regiones*

Manfred DAMMEYER

Dictamen del Comité de las Regiones sobre:

- la «Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social y al Comité de las Regiones relativa al seguimiento del Libro Verde sobre la protección de los menores y la dignidad humana en los servicios audiovisuales y de información», y
- la «Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social y al Comité de las Regiones — Plan de fomento de la seguridad en la utilización de Internet»

(98/C 251/10)

EL COMITÉ DE LAS REGIONES,

vista la «Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social y al Comité de las Regiones relativa al seguimiento del Libro Verde sobre la protección de los menores y la dignidad humana en los servicios audiovisuales y de información», acompañada de una «Propuesta de Recomendación del Consejo relativa a la protección de los menores y de la dignidad humana en los servicios audiovisuales y de información»⁽¹⁾, y la «Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social y al Comité de las Regiones — Plan de fomento de la seguridad en la utilización de Internet» y la «Propuesta de Decisión del Consejo por la que se adopta un plan plurianual de acción comunitaria para fomentar la seguridad en la utilización de Internet»⁽²⁾;

vista la Decisión del Consejo de 26 de enero de 1998 de consultar al Comité de las Regiones a este respecto, de conformidad con el artículo 198 C, párrafo primero, del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea;

vista la decisión del Presidente de 20 de enero de 1998 de encargar la preparación del Dictamen a la Comisión 7 (Comisión de Educación, Formación Profesional, Cultura, Juventud, Deporte y Derechos de los Ciudadanos), confirmada por la Mesa el 12 de marzo de 1998; y

visto el Proyecto de Dictamen de la Comisión 7 (CDR 54/98 rev.) aprobado el 1 de abril de 1998 (Ponente: Sra. Onkelinx),

ha aprobado por unanimidad en su 23º Pleno de los días 13 y 14 de mayo de 1998 (sesión del 14 de mayo) el presente Dictamen.

1. Introducción

1.1. *Convergencia política*

1.1.1. El Comité de las Regiones se complace en constatar que las cuestiones ligadas a una utilización más segura de Internet son objeto de un amplio consenso político —en términos tanto de prioridad como de orientaciones— en la Comisión, el Consejo, el Parlamento Europeo y los Estados miembros.

1.1.2. El Comité de las regiones se suma a este consenso global, tal como éste se refleja en la propuesta de Recomendación y en la propuesta de Plan de acción, y celebra el justo equilibrio resultante entre las preocupaciones de orden cultural y las propias de profesiones de las telecomunicaciones, de orden más técnico.

1.2. *Complementariedad de los documentos*

1.2.1. Cuando la Comisión publicó en 1996 su «Libro Verde sobre la protección de los menores y de la dignidad humana en los nuevos servicios audiovisuales y de

información», y su «Comunicación sobre contenidos ilícitos y nocivos en Internet», ya insistió en el carácter complementario de ambos documentos.

1.2.2. En su dictamen sobre ambos documentos⁽³⁾, el Comité de las Regiones hizo particular hincapié en la necesaria búsqueda de coherencia.

1.2.3. Esta preocupación por la complementariedad se vuelve a encontrar en la articulación de los dos documentos que ahora se presentan; según la Comisión,

— la Recomendación del Consejo que acompaña a la «Comunicación relativa al seguimiento del Libro Verde sobre la protección de los menores y de la dignidad humana en los servicios audiovisuales y de información» es de naturaleza jurídica y persigue promover unas líneas directrices comunes para la aplicación, al nivel nacional, de un marco de autorregulación para la protección de los menores y de la dignidad humana; mientras que

— el Plan de acción propone medidas concretas, a las que deberían destinarse recursos financieros

⁽¹⁾ COM(97) 570 final — 97/0329 (CNS).

⁽²⁾ COM(97) 582 final — 97/0337 (CNS) — DO C 48 de 13.2.1998, p. 8.

⁽³⁾ CDR 440/96 fin — DO C 215 de 16.7.1997, p. 37.

comunitarios, con el fin de fomentar la creación de un entorno favorable para el desarrollo de la industria relacionada con Internet.

2. Observaciones generales

2.1. *Participación de los poderes regionales y locales*

2.1.1. El Comité de las Regiones estima que la forma jurídica del instrumento propuesto —la Recomendación— es adecuada, en la medida en que su propósito esencial es promover la participación voluntaria de todas las partes interesadas en la definición, puesta en marcha y evaluación de medidas de protección de los menores y de la dignidad humana.

2.1.2. Asimismo, se respeta plenamente el principio de subsidiariedad, dado que la recomendación insiste particularmente en la necesidad de adoptar medidas al nivel nacional, cuando, por otra parte, la acción comunitaria está encaminada a garantizar la coherencia y a obtener la máxima eficacia de las medidas nacionales mediante la propuesta de líneas directrices comunes en los ámbitos de la autorregulación, la coordinación de los trabajos y la cooperación europea e internacional.

2.1.3. En efecto, los problemas de la protección de los menores y de la dignidad humana precisan, ante todo, respuestas nacionales; sin embargo, habida cuenta del carácter internacional y descentralizado de los servicios en línea y de Internet, tales respuestas nacionales no podrán ser completamente eficaces a no ser que se establezca cierto grado de coordinación y cooperación a escala europea e internacional.

2.1.4. El Comité de las Regiones lamenta, no obstante, que en la propuesta de Recomendación y la propuesta de Plan de acción no se mencionen los poderes regionales y locales, que, sin embargo, se ven afectados de varias maneras: papel en las tareas de sensibilización (sobre todo en su calidad de poderes organizadores de la enseñanza y, en general, de poderes próximos a los ciudadanos), participación en cuanto autoridades responsables de las policías locales y la formación de sus agentes, etc.

2.2. *Participación de todos*

2.2.1. La propuesta de Recomendación pretende fomentar la participación de todas las partes interesadas (usuarios, consumidores, industrias, poderes públicos) en la definición, puesta en marcha y evaluación de las medidas nacionales de protección de los menores y de la dignidad humana.

2.2.2. A este respecto, conviene poner de relieve la noción de participación de todas las partes, incluidos

los usuarios de los nuevos servicios de información. En los países que ya han comenzado a aplicar medidas nacionales como códigos de conducta y estructuras representativas, se ha podido constatar durante su preparación la dificultad de hacer participar en esta tarea a los usuarios (que no tienen por qué disponer de asociaciones representativas) y la importancia de su representación para que las medidas sean aceptables y creíbles. A pesar de estas dificultades, las autoridades nacionales deberían intervenir en el caso de que se hiciese patente que la representatividad no está garantizada.

3. Observaciones específicas

3.1. *Marcos nacionales de autorregulación*

3.1.1. La propuesta de Recomendación está encaminada a favorecer, como complemento del marco normativo vigente, la creación de marcos nacionales de autorregulación, aplicables a los servicios en línea, en el respeto de los principios y de la metodología que figuran en el anexo de la propuesta.

3.1.2. Se aprueban las líneas directrices que figuran en el anexo mencionado y que se refieren a cuatro elementos constitutivos del marco nacional de autorregulación:

3.1.3. Ya se ha puesto el acento en la importancia de la consulta y representatividad de las partes implicadas, y en particular, de los usuarios. Partiendo de esta base, corresponderá a cada Estado miembro organizar los procedimientos de consulta, que pueden diferir de un país a otro en función de las especificidades nacionales. Con todo, el objetivo de la representatividad debe ser común a escala europea.

3.1.4. Por lo que atañe a los códigos de conducta, es conveniente recordar, ante todo, que constituyen un útil mecanismo de autorregulación preventivo, que garantiza que las normas sean aceptables y permite reaccionar ágil y rápidamente ante comportamientos presumiblemente nocivos o ilícitos. Sentado esto, la autorregulación no debe tener como consecuencia la supresión del principio de responsabilidad de las partes implicadas, sino que debe posibilitar la evaluación de los esfuerzos hechos por las partes para cumplir con sus obligaciones. Se recordará, en este orden de cosas, que un mecanismo de autorregulación no sustituye a un marco normativo, sino que se inscribe siempre en éste.

3.1.5. Así, se podría considerar que, además de las normas básicas mencionadas en el anexo, los códigos de conducta podrían contener asimismo una información dirigida a cada una de las partes afectadas sobre la naturaleza de la responsabilidad —penal, civil, administrativa— en que incurrirían respecto de los marcos normativos nacionales, así como sobre la naturaleza de las sanciones que se les podrían imponer en caso de violación de las normas.

3.1.6. Ahora bien, no se puede sino estar de acuerdo con la idea de favorecer la adopción de objetivos comunes para la elaboración de códigos de conducta nacionales, siempre y cuando las modalidades de realización de tales objetivos sigan siendo competencia nacional: en efecto, el respeto de la diversidad de planteamientos y sensibilidades en los distintos Estados miembros de la Unión Europea no se opone a cierto grado de coordinación de las iniciativas nacionales, coordinación que es necesaria para evitar los mismos escollos que en Derecho penal por la diversidad de las normas nacionales.

3.1.7. La instauración de instancias nacionales representativas es, por supuesto, un factor importante para facilitar la cooperación en la Unión Europea. Sentado esto, estas instancias representativas también tienen que desempeñar un papel importante en la puesta en marcha y en la evaluación de los códigos de conducta.

3.1.8. Por último, la evaluación periódica de los marcos nacionales de autorregulación constituye un elemento fundamental para la eficacia y credibilidad de éstos. Por otra parte, una metodología europea común de evaluación es indispensable para poder comparar las distintas experiencias y hacer que se beneficie de ellas el conjunto de los Estados miembros de la Unión Europea.

3.1.9. Por lo demás, la propuesta de Plan de acción pretende, a través de su línea de actuación «Creación de un entorno seguro», de un lado, apoyar la organización de una red europea de líneas directas; y, de otro, ayudar a las organizaciones de autorregulación a desarrollar líneas directrices para los códigos de conducta en Europa. Esta línea de actuación viene a apuntalar, por tanto, el anexo de la propuesta de Recomendación, con el fin de que se apliquen las líneas directrices comunes que en él figuran.

3.2. *Servicios de radiodifusión televisiva*

3.2.1. Por lo que concierne a los servicios de radiodifusión televisiva cubiertos por la Directiva «Televisión sin fronteras», la posición adoptada por el Consejo Europeo sobre el chip antiviolencia no cierra el paso al estímulo de la experimentación voluntaria de nuevos medios de protección de los menores por las entidades de radiodifusión. Resulta claro, en este orden de cosas, que el advenimiento de la televisión digital abre la puerta a la aplicación de dispositivos de control parental y de información mucho más flexibles que el chip antiviolencia del universo analógico. Es, pues, particularmente útil que la propuesta de Recomendación pueda favorecer este tipo de experimentación.

3.2.2. No obstante, es conveniente recordar que la promoción de este tipo de experimentación no debe llevar a que las entidades de radiodifusión hagan dejación de sus responsabilidades en relación con la difusión de contenidos que puedan perjudicar el desarrollo físico, mental y moral de los menores. En cualquier caso, siguen

siendo plenamente aplicables las normas en la materia previstas en la Directiva «Televisión sin fronteras» y en los marcos normativos nacionales.

3.3. *Cooperación entre autoridades judiciales y policiales*

3.3.1. La cooperación entre autoridades judiciales y policiales es necesaria si se quiere luchar eficazmente contra la circulación de contenidos ilegales; la organización de esta cooperación debe ser abordada en el marco del tercer pilar de la Unión Europea.

3.3.2. Por ello, es importante que se emita una señal política en favor de esta cooperación. El Comité de las Regiones estima que la propuesta de Recomendación sería el marco apropiado para emitirla.

3.3.3. Es preciso, sin embargo, ser conscientes de que la cooperación no elimina el problema planteado por las divergencias que existen al nivel nacional en lo relativo a la frontera entre lo que es ilegal y lo que no. Incluso en el interior de los Estados miembros hay sensibilidades culturales regionales en este ámbito que hay que tener en cuenta.

3.4. *Responsabilización y educación de los usuarios de los medios de comunicación*

3.4.1. La adopción de medidas tendentes a responsabilizar a los menores en el uso que realizan de los servicios audiovisuales y de información, y facilitarles el acceso a los contenidos y servicios de calidad —también en los lugares públicos y centros educativos—, requiere, naturalmente, la movilización de todas las partes implicadas. Piénsese, en particular, en el papel de los padres y profesores por lo que se refiere al uso de medios de protección adecuados en el marco del acceso a Internet en el hogar o la escuela, así como en el papel de las empresas por lo que atañe al desarrollo y la promoción de mecanismos de filtración.

3.4.2. El Comité de las Regiones lamenta, sin embargo, que la propuesta de Recomendación no destaque suficientemente el papel fundamental de los poderes públicos, principalmente regionales y locales, en la educación en el ámbito de los medios de comunicación, incluido el empleo por los profesores de las nuevas tecnologías de la información. En efecto, si bien el desarrollo del acceso de los menores a los nuevos servicios en el medio escolar es una condición imprescindible para que los menores se familiaricen con las nuevas tecnologías y las usen de manera responsable, no es, en cambio, una condición suficiente si no va acompañada de un programa de educación cuyo objeto sea dar a los

menores los elementos que les permitan aprovechar el potencial de esas nuevas tecnologías, así como proporcionar a los profesores la formación necesaria para educar a los menores y fomentar un uso responsable.

3.4.3. En cuanto a Internet, la propuesta de Plan de acción prevé apoyar las acciones de sensibilización dirigidas a los profesores y al público en general. Según la Comunicación que acompaña a la propuesta de Plan de acción, estas acciones estarán encaminadas, por una parte, a dar a conocer las actividades de la industria para implantar la autorregulación y, por otra, a inyectar confianza a los padres y profesores en cuanto a la seguridad en la utilización de Internet por los niños.

3.4.4. La propuesta de Plan de acción no aborda —como tampoco lo hace la propuesta de Recomendación— las cuestiones atinentes al empleo de Internet por los profesores y niños con fines pedagógicos. Aun cuando este tipo de acciones esté previsto en el Plan de acción «Aprender en la sociedad de la información» —más concretamente, en las líneas de acción «Promover la formación y el apoyo de los profesores e instructores para la integración de las nuevas tecnologías en la práctica pedagógica» e «Informar al conjunto de los agentes sobre las oportunidades pedagógicas que ofrecen las nuevas tecnologías»—, el Comité de las Regiones estima que la complementariedad de los dos instrumentos se vería reforzada si se enunciasen más claramente las pasarelas entre ambos.

3.5. Responsabilidad jurídica y etiquetado

3.5.1. El Comité de las Regiones desea subrayar que numerosas cuestiones planteadas en el Libro Verde no son tratadas ni en la Comunicación ni en la propuesta de Recomendación. Cabe citar, entre ellas, las cuestiones relativas a la responsabilidad de los agentes y el planteamiento en materia de etiquetado en los servicios en línea e Internet.

3.5.2. Las cuestiones relativas a la responsabilidad (qué tipo de responsabilidad y para qué agentes) son importantes para la seguridad jurídica de todos los agentes y, en consecuencia, para el desarrollo de los servicios en línea e Internet.

3.5.3. El Comité de las Regiones toma nota de que la línea «Medidas de apoyo» de la propuesta de Plan de acción recoge un anuncio de concurso para evaluar las cuestiones de naturaleza jurídica planteadas por el contenido o la utilización de Internet. Sin embargo, junto a este aspecto ligado a la necesidad de disponer de estudios jurídicos específicos, convendría saber si la Comisión pretende —y en caso afirmativo, cómo— continuar los trabajos del Libro Verde sobre esas cuestiones, sobre todo ahora que las respuestas nacionales comienzan a ver la luz (por ejemplo el principio

de gradación de la responsabilidad introducido en Alemania por el acuerdo interestatal sobre los servicios de información).

3.5.4. Cabe lamentar, igualmente, que los problemas ligados al etiquetado en los servicios en línea e Internet no sean abordados más explícitamente en la propuesta de Recomendación, pues sólo se tratan indirectamente en las líneas directrices comunes relativas a los códigos de conducta. En efecto, el Libro Verde destaca la norma PICS, que actualmente es la única norma disponible que permite tener en cuenta las distintas sensibilidades. Por otra parte, el procedimiento de consulta ha permitido que surgiera la idea de un etiquetado a dos niveles (descriptivo y de evaluación), que permitiría la puesta en marcha de diferentes sistemas de evaluación, asegurando un contexto favorable al desarrollo del etiquetado de los sitios en gran escala.

3.5.5. Hay razones para pensar que se conseguiría un «valor añadido» comunitario muy importante en este ámbito con la aplicación, en la Unión Europea, de un sistema común de etiquetado descriptivo. Tal sistema común permitiría que coexistiesen diferentes sistemas de etiquetado de evaluación, tanto nacionales como supranacionales, respetuosos con las diversas sensibilidades que hay en el seno de la Unión Europea.

3.5.6. Conviene mencionar, a este respecto, que la línea de actuación «Creación de mecanismos de filtración y calificación» de la propuesta de Plan de acción contribuye a la realización de ese objetivo, en la medida en que, por una parte, anuncia una serie de proyectos destinados a demostrar el potencial de los sistemas de filtración y etiquetado y, por otra, se encamina a garantizar que Europa contribuya de forma coordinada a los acuerdos internacionales sobre los protocolos y los sistemas de etiquetado.

3.5.7. Desde esta perspectiva, podría ser oportuno, asimismo, que la propuesta de Recomendación llevase a la Comisión a favorecer, en colaboración con todas las partes interesadas, el desarrollo de un planteamiento común con vistas a definir sistemas de filtración y etiquetado para los servicios en línea e Internet.

4. Conclusiones

4.1. El Comité de las Regiones celebra el nivel de convergencia política de todas las instituciones y órganos de la Unión en cuanto a la manera de abordar los problemas relacionados con la seguridad en la utilización de Internet. De él resulta una mayor coherencia en la forma en que la Comisión trata esos problemas.

4.2. El Comité recuerda que, en los límites de sus competencias, ha contribuido de manera significativa y constructiva a forjar tal consenso. Por ello, deplora que

ni la propuesta de Recomendación ni la de Plan de acción presten mayor atención al papel importante que los poderes regionales y locales desempeñan en la aplicación de una y otro.

4.3. El Comité insiste en la importancia de asegurar una plena representación de los usuarios de los nuevos servicios de información en los órganos encargados, al nivel nacional, de la definición, puesta en marcha y evaluación de medidas de protección de los menores y de la dignidad humana.

4.4. Si bien el estímulo —mediante la fijación de objetivos comunes— a elaborar marcos nacionales de autorregulación parece una medida que favorece la necesaria cooperación entre los Estados miembros, el Comité de las Regiones recuerda que un mecanismo de autorregulación no puede sustituir a un marco normativo, sino que, por el contrario, debe inscribirse siempre en éste.

4.5. El Comité de las Regiones es de la opinión de que la propuesta de Recomendación también debe dejar

vía libre a la experimentación de nuevos medios de protección de los menores por las entidades de radiodifusión, particularmente en el contexto del advenimiento de la televisión digital.

4.6. Asimismo, la propuesta de Recomendación debería contener una toma de posición acerca de una cooperación entre autoridades judiciales y policiales más profunda que la actual en el seno del tercer pilar.

4.7. El Comité de las Regiones lamenta, por otra parte, que no se hayan tenido más en cuenta los problemas relativos a la responsabilización de los usuarios, en particular en lo que se refiere a la utilización de Internet por los profesores y niños con fines pedagógicos.

4.8. Por último, el Comité de las Regiones solicita que la propuesta de Recomendación tenga en cuenta también cuestiones importantes tratadas en el Libro Verde, relativas, de un lado, a la responsabilidad jurídica de los agentes y, de otro, al procedimiento de etiquetado en los servicios en línea e Internet.

Bruselas, el 14 de mayo de 1998.

El Presidente
del Comité de las Regiones
Manfred DAMMEYER
