

Edición
en lengua española

Comunicaciones e informaciones

<u>Número de información</u>	Sumario	Página
	I <i>Comunicaciones</i>	
	
	II <i>Actos jurídicos preparatorios</i>	
	Comité Económico y Social	
	Sesión de octubre de 1999	
1999/C 368/01	Dictamen del Comité Económico y Social sobre la «Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo por la que se modifica la Directiva 92/61/CEE del Consejo relativa a la recepción de los vehículos de motor de dos o tres ruedas».....	1
1999/C 368/02	Dictamen del Comité Económico y social sobre la «Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo por la que se establece un código comunitario sobre medicamentos para uso humano» (versión codificada).....	3
1999/C 368/03	Dictamen del Comité Económico y Social sobre el «Documento de trabajo de la Comisión — La electricidad procedente de fuentes de energía renovables y el mercado interior de la electricidad».....	6
1999/C 368/04	Dictamen del Comité Económico y Social sobre la «Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo relativa a los requisitos de eficacia energética de los balastos de las lámparas fluorescentes»	11
1999/C 368/05	Dictamen del Comité Económico y Social sobre la «Propuesta de Decisión del Consejo que modifica la Decisión 91/666/CEE por la que se establecen reservas comunitarias de la vacuna contra la fiebre aftosa»	15

Precio: 19,50 EUR

ES

(continúa al dorso)

<u>Número de información</u>	Sumario (<i>continuación</i>)	Página
1999/C 368/06	Dictamen del Comité Económico y Social sobre la «Propuesta de Decisión del Consejo sobre el sistema de recursos propios de la Unión Europea»	16
1999/C 368/07	Dictamen del Comité Económico y Social sobre la «Propuesta de Directiva del Consejo relativa a la protección de los trabajadores contra los riesgos relacionados con la exposición a agentes carcinógenos durante el trabajo (Sexta Directiva específica con arreglo al apartado 1 del artículo 16 de la Directiva 89/391/CEE)» (versión codificada)	18
1999/C 368/08	Dictamen del Comité Económico y Social sobre la «Propuesta de Decisión del Consejo relativa a un programa de acción comunitaria para promover la integración de los refugiados»	19
1999/C 368/09	Dictamen del Comité Económico y Social sobre la «Propuesta de Reglamento (CE) del Consejo relativo a la competencia, el reconocimiento y la ejecución de resoluciones judiciales en materia matrimonial y de responsabilidad parental sobre los hijos comunes»	23
1999/C 368/10	Dictamen del Comité Económico y Social sobre el «Noveno Informe anual de los fondos estructurales (1997) FEDER — FSE — FEOGA — IFOP».....	26
1999/C 368/11	Dictamen del Comité Económico y Social sobre la «Propuesta de Reglamento (CE) del Consejo que modifica el Reglamento (CE) n° 2201/96 por el que se establece la organización común de mercados en el sector de los productos transformados a base de frutas y hortalizas»	30
1999/C 368/12	Dictamen del Comité Económico y Social sobre la «Propuesta de directrices para las políticas de empleo de los Estados miembros en el año 2000»	31
1999/C 368/13	Dictamen del Comité Económico y Social sobre «La dimensión macroeconómica de la política de empleo»	36
1999/C 368/14	Dictamen del Comité Económico y Social sobre «La dimensión septentrional de la UE, incluidas las relaciones con Rusia»	39
1999/C 368/15	Dictamen del Comité Económico y Social sobre la «Transparencia y participación de la sociedad civil organizada en la Ronda del Milenio de la Organización Mundial del Comercio».....	43
1999/C 368/16	Dictamen del Comité Económico y Social sobre la «Propuesta de Directiva del Consejo relativa a la notificación o traslado en los Estados miembros de documentos judiciales y extrajudiciales en materia civil o mercantil».....	47
1999/C 368/17	Dictamen del Comité Económico y Social sobre «Los servicios de interés general» ...	51
1999/C 368/18	Dictamen del Comité Económico y Social sobre la «Comunicación de la Comisión — Hacia un mercado único de sistemas complementarios de pensiones: Resultados de la consulta en torno al Libro Verde sobre los Sistemas Complementarios de Pensiones en el Mercado Único».....	57
1999/C 368/19	Dictamen del Comité Económico y Social sobre el tema «Marco de actuación para el desarrollo urbano sostenible en la Unión Europea»	62
1999/C 368/20	Dictamen del Comité Económico y Social sobre el tema «Los objetivos agroambientales que deben perseguirse prioritariamente en el marco de la agricultura multifuncional prevista por la Agenda 2000»	68

<u>Número de información</u>	Sumario (<i>continuación</i>)	Página
1999/C 368/21	Dictamen del Comité Económico y Social sobre el tema «Una política de consolidación del modelo agrario europeo».....	76
1999/C 368/22	Dictamen del Comité Económico y Social sobre el tema «Las repercusiones de la instauración de la UEM para la cohesión económica y social».....	87

II

(Actos jurídicos preparatorios)

COMITÉ ECONÓMICO Y SOCIAL

Dictamen del Comité Económico y Social sobre la «Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo por la que se modifica la Directiva 92/61/CEE del Consejo relativa a la recepción de los vehículos de motor de dos o tres ruedas»

(1999/C 368/01)

El 8 de octubre de 1999, de conformidad con el artículo 95 del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea, el Consejo decidió consultar al Comité Económico y Social sobre la propuesta mencionada.

La Sección de Mercado Único, Producción y Consumo, encargada de preparar los trabajos en este asunto, aprobó su dictamen el 7 de octubre de 1999 (ponente: Sr. Barros Vale).

En su 367º Pleno de los días 20 y 21 de octubre de 1999 (sesión del 21 de octubre) el Comité Económico y Social ha aprobado por 93 votos a favor, 3 en contra y 7 abstenciones el presente Dictamen.

1. Introducción

1.1. La propuesta de Directiva que se examina tiene esencialmente por objeto la modificación de la Directiva 92/61/CEE, al objeto de actualizarla y clarificarla.

1.2. La elaboración de la propuesta se justifica por el carácter de las modificaciones que se pretenden introducir, que van más allá de la mera adaptación de la anterior Directiva a los progresos técnicos.

2. Observaciones generales

2.1. El objetivo de la propuesta de modificación de la Directiva 92/61/CEE se basa en la necesidad de aclarar ciertos requisitos que figuran en ella, en particular en lo que se refiere a la duración de la validez de las homologaciones nacionales, y de añadir otros nuevos, principalmente por lo que respecta a la numeración de los certificados de homologación, a las excepciones para vehículos de fin de serie y a las «nuevas tecnologías», como ya se ha hecho para los demás vehículos de motor.

2.2. En consonancia con lo expuesto, se define toda una serie de propuestas de modificación de la anterior Directiva y de los documentos correspondientes al sistema de homologación.

2.3. El Comité considera que, aunque sea necesario evolucionar hacia sistemas de homologación que permitan la posible uniformidad de criterios, no todos los Estados miembros disponen aún de infraestructuras técnico-administrativas que les permitan llevar a cabo homologaciones con un grado de detalle y amplitud como el de esta propuesta de Directiva. Esto provoca que muchos productores tengan que recurrir a entidades de homologación con sede en terceros países, con el consiguiente aumento de tiempo, esfuerzo y costes, lo que en la práctica representa una distorsión de la competencia; por ello, la Comisión debe instar a todos los Estados miembros a crear sus propias estructuras de homologación.

3. Observaciones específicas

3.1. El Comité acoge favorablemente la propuesta de la Comisión, encaminada a mejorar la Directiva marco de recepción de los vehículos de motor de dos o tres ruedas con una mayor armonización de todo el sistema a través de la homogeneización de los requisitos que deben respetarse.

3.2. Por otra parte, el CES celebra que la Comisión haya decidido, para la elaboración de la propuesta, consultar a diversas entidades de referencia que gozan de representatividad en el sector.

3.3. Teniendo en cuenta las ventajas ambientales y de otra clase asociadas a un nuevo tipo de vehículos de pedales asistidos por un motor eléctrico, el Comité considera que el último guión del artículo 1.1.a) de la propuesta de Directiva debería sustituirse por el siguiente texto:

— bicicletas con pedaleo asistido, equipadas con un motor eléctrico auxiliar cuya alimentación disminuya progresivamente cuando la velocidad del vehículo aumenta y se interrumpa cuando la velocidad del vehículo alcance los 35 km/h, que no puedan ser exclusivamente propulsadas por este motor.

3.4. Atendiendo a la especificidad y las limitaciones del sector a que se alude más adelante, y para que éste pueda desarrollarse y adaptarse a las constantes mutaciones del mercado, el Comité propone que el número de vehículos tomados en consideración para las pequeñas series sea aumentado de 200 a 300, con lo que se dotaría de mayor operatividad a la intervención de los productores en el mercado mediante la obtención de un feed back (retorno informativo) más consistente y fidedigno, al tiempo que se podría imprimir al sector el dinamismo buscado.

3.5. Sin perjuicio de lo dispuesto en la letra a) del Anexo VIII de la propuesta de Directiva, relativo a los vehículos de fin de serie, el Comité considera que debería mejorarse su redacción, clarificándola y liberándola de cualquier ambigüedad interpretativa.

3.6. A la vista de la especificidad del sector en cuestión y de las diferencias que existen —por ejemplo— entre éste y el del

automóvil, tanto en medios y recursos como en dimensión, y sin perjuicio de los necesarios procedimientos tendentes a la armonización y clarificación objeto de la propuesta, el Comité considera que tal vez no sean necesarios ni el grado de detalle y exigencia de la Directiva ni la inflexibilidad para la sustitución de algunos componentes que de ella necesariamente se deriva.

3.6.1. Por tanto, el Comité propone que se estudie un mecanismo de responsabilización de la empresa productora y/o de la persona habilitada para firmar los certificados de conformidad, de manera que el sistema pueda aceptar pequeñas alteraciones de los vehículos homologados sin necesidad de una nueva homologación, siempre que ello no incida en modo alguno en su seguridad o en los elementos que configuran su estructura.

4. Conclusiones

4.1. Una vez más, el Comité se congratula por la iniciativa y el trabajo de la Comisión encaminados a la armonización y homogeneización de métodos y procedimientos en los distintos Estados miembros, en pro de una verdadera Unión Europea.

4.2. Asimismo, el Comité está de acuerdo con el conjunto de modificaciones e inclusiones de la propuesta de Directiva considerada. No obstante, señala que la Comisión debería tener en cuenta las sugerencias contenidas en el presente Dictamen y proceder a los correspondientes ajustes y adiciones en el documento inicial.

Bruselas, el 21 de octubre de 1999.

La Presidenta
del Comité Económico y Social
Beatrice RANGONI MACHIAVELLI

Dictamen del Comité Económico y social sobre la «Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo por la que se establece un código comunitario sobre medicamentos para uso humano» (versión codificada)

(1999/C 368/02)

El 4 de octubre de 1999, de conformidad con el artículo 262 del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea, el Consejo decidió consultar al Comité Económico y Social sobre la propuesta mencionada.

La Sección de Mercado Único, Producción y Consumo, encargada de preparar los trabajos en este asunto, aprobó su dictamen el 7 de octubre de 1999 (ponente: Sr. Braghin).

En su 367º Pleno de los días 20 y 21 de octubre de 1999 (sesión del 20 de octubre), el Comité Económico y Social ha aprobado por 105 votos a favor, 1 en contra y 3 abstenciones el presente Dictamen.

1. Introducción

1.1. La propuesta de Directiva que se examina tiene por objeto la codificación y consiguiente sustitución de las diversas directivas relativas a la aproximación de las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas sobre las especialidades farmacéuticas que han ido sucediéndose desde la adopción de la Directiva 65/65/CEE del Consejo de 26 de enero de 1965. La introducción de un código tiene por objeto la simplificación, claridad, transparencia y correcta comprensión del Derecho comunitario, en aplicación de la Decisión de la Comisión de 1 de abril de 1987 y de las conclusiones de la Presidencia del Consejo Europeo de Edimburgo de diciembre de 1992.

1.2. La nueva Directiva, que se propone codificar las normas expresamente indicadas en la parte A del anexo II, donde se enumeran las directivas derogadas, incluidas las sucesivas modificaciones, debe aprobarse en el marco del proceso legislativo comunitario normal, de conformidad con el procedimiento previsto en el artículo 251 del Tratado, y respetar el espíritu de los textos codificados, limitándose a reagruparlos introduciendo únicamente las modificaciones formales que exige la codificación.

1.3. La Comisión ha tenido en cuenta además la institución de la Agencia de Evaluación de Medicamentos por el Reglamento (CEE) nº 2309/93 del Consejo (DO L 214 de 24.8.1993) y, paralelamente, la definición en la Directiva 93/39/CEE (ibídem) del marco para los procedimientos de regulación europeos.

1.4. La propuesta de codificación sobre medicamentos para uso humano se ha elaborado en paralelo con la codificación de las directivas sobre medicamentos veterinarios, que no están incluidos en el texto examinado.

2. Observaciones generales

2.1. El Comité considera muy positiva la labor de codificación realizada, que constituye un punto de referencia esencial para las autoridades competentes de los Estados miembros. Responde a una exigencia que se hacía sentir desde años atrás, incluida finalmente en el programa de trabajo de la Comisión de 1998 y que se encuentra ahora en la fase de propuesta. El Comité espera que el método de trabajo acelerado, pactado con el acuerdo interinstitucional de 20 de diciembre de 1994,

permita la rápida adopción de los correspondientes actos codificados, de manera que la directiva pueda entrar en vigor el 1 de enero de 2000, como está previsto en el artículo 131.

2.2. La codificación es completa en la medida en que abarca también las directivas y las disposiciones específicas relativas a los medicamentos inmunológicos, radiofármacos, medicamentos derivados de la sangre o plasma humanos y medicamentos homeopáticos, así como las directivas relativas a la distribución al por mayor, clasificación, etiquetado, prospecto y publicidad. Por último, el texto se completa con el anexo I sobre «Normas y protocolos analíticos, tóxico-farmacológicos y clínicos en materia de ensayos de medicamentos».

2.3. El texto codificado mantiene en gran parte la terminología utilizada en las directivas originales, sin tener en cuenta la evolución registrada hasta el presente, en particular a través de la International Conference on Harmonisation (ICH), cuyo objetivo es definir normas aplicables en la UE y en el resto del mundo. El Comité sugiere que se incluya un nuevo anexo indicando los términos técnicos que deberían ser sustituidos por los establecidos de manera definitiva en el marco de la ICH.

2.3.1. La evolución de la terminología internacional debería reflejarse en particular en la actualización de las definiciones del artículo 1 en aquellas lenguas en que todavía estén en uso términos tradicionales que ya no tienen equivalente a nivel internacional (por ejemplo, en italiano: «effetto collaterale negativo» o «reazione avversa»). De hecho, el Comité considera oportuno que se tenga en cuenta la evolución registrada, aprobada por organismos internacionales competentes, en la transposición de la directiva a las legislaciones nacionales.

2.3.2. El Comité desea además que, para los escasos términos que en algunas lenguas pueden expresarse de manera ligeramente modificada sin cambiar de sentido, se utilice siempre un único término (por ejemplo, en inglés: «marketing authorisation holder» y no «applicant», «holder» o «authorisation holder»), salvo que sea necesario en un contexto específico para matizar un significado.

2.3.3. El texto del anexo I presenta una serie de modificaciones relativas a los términos utilizados, con algunas discrepancias en las diversas lenguas. Sería conveniente poner de relieve y justificar dichas modificaciones en una nota ex profeso o en un anexo específico, habida cuenta del carácter técnico de los puntos considerados y la importancia que revisten para la preparación del expediente de registro.

2.4. No siempre coincide el texto en las diversas lenguas, probablemente debido a una traducción imperfecta del documento original. El Comité insta a la Comisión a que, aprovechando la codificación propuesta, modifique e intervenga en los artículos que no hayan sido traspuestos correctamente a partir de la lengua de referencia.

2.5. En el título IX se aborda la cuestión de la farmacovigilancia, respecto de la cual se ha entablado un debate al objeto de elaborar propuestas de enmienda a la Directiva 75/319/CEE. El Comité desea que dichas propuestas se preparen y examinen sin demora al objeto de lograr una protección más eficaz de la salud de los ciudadanos.

2.6. El Comité, consciente de la importancia que reviste la codificación en relación con la armonización de las normas que regulan el sector farmacéutico y la transposición precisa de la Directiva a las legislaciones nacionales, sugiere a la Comisión que cree un equipo de expertos, en el que si es posible estén representadas todas las lenguas oficiales de la UE, al objeto de homogeneizar el uso de los términos técnicos, verificar su actualización con arreglo a los resultados oficiales de la ICH y, cuando sea compatible con la práctica actual, confrontar las diferentes versiones para que las adaptaciones sean las mismas en las diversas lenguas.

2.6.1. Cabe resaltar en particular la necesidad de una utilización coherente y homogénea de conceptos como:

- reacciones adversas / efectos colaterales negativos
- medicamento / producto farmacéutico / especialidad farmacéutica
- titular de la autorización de comercialización / titular / titular de la autorización / «applicant»
- sustancia activa / ingredientes activos / componentes
- método de preparación / método de fabricación
- autoridades competentes / Estados miembros
- Agencia (AEEM) (Agencia de Evaluación de Medicamentos) / Comité (CPMP) (Comité de Especialidades Farmacéuticas).

2.7. Como se señala en las conclusiones de la Comunicación de la Comisión sobre los procedimientos comunitarios de autorización para la comercialización de medicamentos (DO C 229 de 22.7.1998), sigue habiendo interpretaciones divergentes en las administraciones nacionales, así como una cierta desconfianza en la valoración científica efectuada por otro Estado miembro, y todavía son excesivamente largos los procedimientos administrativos nacionales, factores que han impedido aprovechar al máximo las ventajas de los nuevos procedimientos de autorización. El Comité desea que la Comisión, cuando proceda al examen global del sistema de registro previsto para el año 2000, efectúe en ese contexto las actualizaciones oportunas de los textos vigentes, aprovechando para ello el considerable y apreciable esfuerzo de codificación actualmente en curso.

3. Observaciones particulares

3.1. El Comité considera oportuno señalar a la Comisión algunos puntos específicos en los que ha observado divergencias, al objeto de que el valioso trabajo de codificación presentado pueda ser perfeccionado ulteriormente.

3.2. La adaptación del Considerando 14 parece modificar ligeramente el sentido de la segunda frase con relación al texto original.

3.3. En la versión italiana del Considerando 45 falta el verbo «può» delante de «incidere».

3.4. En el artículo 1, de particular importancia dado que contiene las definiciones de los términos utilizados, se observan diferencias en las versiones lingüísticas de diferentes puntos, entre los que cabe destacar los números 11 (effet indésirable; adverse reaction; effetto collaterale negativo; reacciones adversas), 12, 13, 14 (especificaciones del punto 11), 17 (professionnel habilité à cet effet; person qualified to make such a prescription; professionista autorizzato a prescrivere medicinali; profesional de la salud facultado a estos efectos) y 26 (tout risque; all risks; un rischio; todo riesgo; la versión italiana es la más fiel al texto de origen).

3.4.1. En todo el texto se refleja la incongruencia de haber sustituido en la versión inglesa los términos «side effects» y «undesirable effects» por «adverse reactions», que es el término utilizado ahora universalmente, sin haber hecho lo mismo en las demás versiones lingüísticas.

3.5. En el apartado 2 del artículo 11 no hay una referencia explícita a la denominación común internacional recomendada por la Organización Mundial de la Salud, que confiere más precisión al texto original en el plano técnico.

3.6. En la versión inglesa del apartado 2 del artículo 19, a diferencia de las demás, no figura el inciso «... sus materias primas y de ser necesario, sus productos intermedios u otros componentes, ...».

3.7. En la versión inglesa del apartado 1 del artículo 36 se utilizan erróneamente los términos «productos» y «procedimientos».

3.8. El término «agente» utilizado en varios artículos [42(1), 46(d), 51(3)-6º renglón, 80(a)] debería sustituirse por el técnicamente correcto de «inspector».

3.9. El concepto de persona «autorizada o facultada» para dispensar medicamentos al público (art. 82) se pierde en algunas versiones, en las que figura únicamente el término de persona «autorizada».

3.10. En algunas lenguas, el concepto de «guidelines» no se ha traducido, como es habitual, por «orientaciones». En esas versiones se utiliza en cambio la expresión «líneas directrices», lo que puede inducir a pensar equivocadamente en una imposición.

3.11. La versión inglesa del artículo 85 contiene un error, ya que habla de distribución de medicamentos al público «con fines de promoción» cuando el sentido es necesariamente «con fines distintos a los de promoción».

3.12. La versión inglesa del artículo 96(b) utiliza el término «prescribing agent», cuando sería más oportuno el de «prescriber», que corresponde al texto de referencia y al uso habitual.

3.13. En algunas versiones del artículo 103(a) se utilizan términos que no identifican correctamente la figura del «visitador médico»: se insta a la Comisión a que compruebe

que el término utilizado sea el que se usa actualmente en los Estados miembros para esta figura profesional.

3.14. En la versión inglesa del artículo 112 se utiliza la expresión «person responsible for marketing a medicinal product» en lugar de «marketing authorization holder», que es la que corresponde al texto de referencia.

3.15. En la segunda parte del anexo 1, tercer párrafo del punto D.1, la versión inglesa contiene la errata «method or preparation» en lugar de «method of preparation».

3.16. En la cuarta parte del anexo 1, punto B.1.2, en la versión italiana se sigue utilizando el término «procedure di attuazione» en lugar de «tecniche adottate», que es el utilizado en las demás versiones actualizadas.

3.17. En la cuarta parte del anexo 1, punto F.1, el «tratamiento atribuido al grupo de control» se ha traducido en italiano por «controllo delle prove». Por consiguiente, se insta a verificar la presencia del concepto correcto en todas las versiones.

3.18. El Comité observa que en algunas versiones hay errores al hacer referencia a otros artículos (por ejemplo, en el artículo 33 de la versión inglesa se hace referencia al 34 en lugar del 32, en el 55 de la versión italiana se hace referencia al 55 en lugar del 54), por lo que se recomienda una revisión formal del texto completo.

3.19. Además, en algunas versiones lingüísticas, en lugar de «y/o» aparece solo «o» (por ejemplo, en los artículos 41(a), 59(a), 71.1 (tercer guión) y 115 de la versión italiana), lo que puede modificar el sentido y la consiguiente transposición a las legislaciones nacionales. También por esta razón se recomienda la revisión formal del texto completo.

3.20. Por último, cabe señalar la omisión de una referencia al apartado 3 del artículo 12 de la Directiva 92/28.

Bruselas, el 20 de octubre de 1999.

La Presidenta

del Comité Económico y Social

Beatrice RANGONI MACHIAVELLI

Dictamen del Comité Económico y Social sobre el «Documento de trabajo de la Comisión — La electricidad procedente de fuentes de energía renovables y el mercado interior de la electricidad»

(1999/C 368/03)

El 16 de abril de 1999, de conformidad con el artículo 262 del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea, la Comisión decidió consultar al Comité Económico y Social sobre el documento mencionado.

La Sección de Transportes, Energía, Infraestructuras y Sociedad de la Información, encargada de preparar los trabajos en este asunto, aprobó su dictamen el 5 de octubre de 1999 (ponente: Sr. Morgan).

En su 367º Pleno de los días 20 y 21 de octubre de 1999 (sesión del 20 de octubre) el Comité Económico y Social ha aprobado por 107 votos a favor, 1 voto en contra y 4 abstenciones el presente Dictamen.

1. Introducción

1.1. El Comité Económico y Social acoge favorablemente el Documento de trabajo de la Comisión como la primera iniciativa importante tras la publicación del Libro Blanco «Energía para el futuro: fuentes de energía renovables»⁽¹⁾. (Asimismo manifiesta su satisfacción por la publicación del Documento de trabajo de la Comisión «Energía para el futuro: fuentes de energía renovables (Estrategia y Plan de Acción Comunitarios) — Campaña de despegue», SEC(1999) 504).

1.2. El tema general del Documento de trabajo es la búsqueda de armonización en el mercado interior de la electricidad⁽²⁾. En el documento se manifiesta la preocupación de que «la coexistencia de diferentes sistemas de apoyo puede perturbar el comercio y la competencia. Es evidente que el papel de las energías renovables en la UE aumentará en los próximos años, habida cuenta de los compromisos de Kioto. Por consiguiente, también podrán aumentar las distorsiones comerciales. Mientras que los efectos perjudiciales para el comercio y la competencia de los diferentes sistemas de apoyo de las energías renovables son bastante limitados por el momento, teniendo en cuenta que la electricidad producida a partir de fuentes de energía renovables constituye una parte limitada del mercado de la UE, es muy probable que dichos efectos negativos aumenten en los próximos años».

1.3. A juicio del CES, esta preocupación por la armonización está justificada en el contexto de un mercado de la energía liberalizado. La mejor forma de avanzar hacia el cumplimiento de los objetivos de la UE es aplicar a cada tecnología un régimen de apoyo diferente.

2. El planteamiento de la Comisión: opciones fundamentales

2.1. Los objetivos de la Comunidad y de los Estados miembros, según se exponen en el documento, son los siguientes:

— La creación de un marco normativo que i) aumente la racionalización y la eficiencia (y, de este modo, reduzca los costes y promueva la innovación), ii) actúe a largo plazo (es decir, que no deba modificarse con frecuencia), y iii) resulte eficaz para fomentar un crecimiento importante de la electricidad procedente de fuentes energéticas renovables.

— Un avance gradual y progresivo hacia un marco normativo de este tipo, que no comprometa el progreso logrado hasta la actualidad en el fomento de los niveles de recursos renovables y que cumpla los objetivos medioambientales más importantes.

— Un impulso importante de todos los Estados miembros de la Comunidad para potenciar la introducción de los recursos renovables en todos los mercados de la UE y, de este modo, incrementar las economías de escala, especialmente en lo relativo a los costes de producción, y lograr así una reducción de los costes.

— Adopción de medidas para facilitar el acceso de la E-FER al mercado interior de la electricidad. Uno de los objetivos de tales medidas, que deberían adoptar todos los Estados miembros, sería garantizar que las normas de planificación, administración y conexión a la red reduzcan al mínimo los obstáculos que dificultan el crecimiento de la electricidad procedente de fuentes energéticas renovables en la UE.

2.2. El CES se muestra de acuerdo en buena medida con estos objetivos. Resulta esencial disponer de un marco estable. El documento presenta dos opciones para el desarrollo de la reglamentación:

2.2.1. Opción 1: Realización gradual de un mercado interior mediante la aplicación continua de las normas del Tratado UE

⁽¹⁾ «Energía para el futuro: fuentes de energía renovables - Libro Blanco para una Estrategia y un Plan de Acción Comunitarios», COM(97) 599 final; Dictamen del CES: DO C 214 de 10.7.1998.

⁽²⁾ Directiva 96/92/CEE sobre normas comunes para el mercado interior de la electricidad, DO L 27 de 30.1.1997; véase Dictamen del CES: DO C 73 de 15.3.1993.

Según esta opción, cada Estado miembro seguiría eligiendo libremente el sistema de apoyo que considere más adecuado en función de sus circunstancias particulares. No obstante, estaría sujeto a la aplicación continua de las normas del

Tratado UE, y en especial las relativas a las ayudas estatales. Los siguientes son algunos argumentos a favor de esta opción:

- Las condiciones físicas para el desarrollo de la electricidad procedente de recursos renovables difieren significativamente de unas zonas a otras de la UE. Podría considerarse apropiado limitar el desarrollo proactivo de un mercado único en este ámbito, para que cada Estado miembro pueda adoptar las medidas más adecuadas a su situación concreta.
- Como se ha mencionado, uno de los argumentos a favor de los sistemas de tarifas fijas de alimentación de corriente se refiere a que pueden ser adecuados para impulsar rápidamente la elevación de los bajísimos niveles de generación a partir de recursos renovables que caracterizan actualmente la situación de la mayoría de los Estados miembros de la UE.

2.2.2. Opción 2: Creación proactiva de un mercado único mediante la acción comunitaria

Según este planteamiento podría preverse la adopción de un marco comunitario básico, probablemente en forma de directiva. Los Estados miembros tendrían que garantizar que, después de un período transitorio adecuado, sus sistemas de apoyo directo a la electricidad generada a partir de recursos renovables cumplan una serie de requisitos fundamentales, de tal manera que se asegure una compatibilidad suficiente entre los distintos sistemas, que permita el comercio efectivo y, por tanto, la competencia.

2.3. El CES se inclina hacia la opción 2. Su opinión se resume en el punto 5.

3. Planteamiento del CES: atención a la tecnología

3.1. Estamos profundamente influidos por las enormes diferencias entre las diversas tecnologías. El CES considera que es necesario un régimen normativo diferente para cada tecnología renovable.

3.2. Existen diferencias fundamentales entre los Estados miembros en cuanto a las posibilidades y la conveniencia de explotar las diferentes tecnologías. El Comité considera importante, como cuestión prioritaria, que los Estados miembros examinen y evalúen el potencial que cada uno tiene en lo que respecta a cada una de estas tecnologías.

3.3. El Documento de trabajo se centra en los diversos mecanismos normativos que pueden utilizar los Estados miembros para fomentar la producción de electricidad a partir

de fuentes de energía renovables en el futuro. Sin embargo, este enfoque no tiene en cuenta los importantes cambios jurídicos, culturales y tecnológicos necesarios para sacar partido del programa. El desarrollo de las fuentes de energía renovables dependerá en último término de su aceptación por la sociedad en su conjunto, tanto por parte de la población como de los planificadores. En este sentido, los Estados miembros y las instituciones comunitarias pueden desempeñar un importante papel a la hora de coordinar los sistemas educativos, ayudando así al ciudadano a hacer una elección fundada entre las repercusiones medioambientales a nivel local y a otros niveles, por ejemplo la amenaza del calentamiento global.

3.4. Por lo tanto, aunque el Comité está de acuerdo con el objetivo de conseguir un comercio y una competencia efectivos, toda propuesta de armonización presentada en el marco de un mercado de la electricidad a escala comunitaria debería enjuiciarse en función de cada una de las tecnologías.

3.5. En primer lugar, es preciso fomentar el desarrollo de la capacidad de producción renovable necesaria para conseguir la sostenibilidad. Al mismo tiempo se debería armonizar la reglamentación de cada tecnología para poder aprovechar las ventajas relacionadas con la escala del mercado interior.

3.6. Otro factor específico crucial de cada tecnología es la investigación y el desarrollo. El Quinto Programa Marco⁽¹⁾ establece medidas de apoyo, pero esta ayuda debe enfocarse, orientarse, dirigirse y difundirse de una manera eficaz que sea adecuada para cada tecnología.

3.7. Para conseguir los máximos efectos, el desarrollo de muchas tecnologías debe ir acompañado de la planes de ahorro energético específicos. Los regímenes normativos deben tener esto en cuenta.

3.8. Principales tecnologías

El examen de las principales tecnologías muestra los retos diferentes y específicos que cada una de ellas tiene planteados y demuestra asimismo la necesidad de armonizar en alguna medida la forma en que se afrontan estos retos.

3.8.1. Energía eólica

Los permisos de urbanismo locales son esenciales para el desarrollo de los parques eólicos. Las autoridades nacionales, regionales y locales deben agilizar los procedimientos necesarios para permitir la producción de electricidad a partir de la energía eólica. También es necesario conseguir el apoyo de los grupos de intereses medioambientales. Es necesario armonizar los contratos de conexión con la red y las disposiciones relativas a la interrupción del suministro.

⁽¹⁾ Quinto Programa Marco de IDT (1998-2002) — Programas específicos; Dictamen del CES: DO C 407 de 28.12.1998, p. 123.

3.8.2. Biomasa

En numerosas ocasiones se ha manifestado la necesidad de que los Estados miembros y la UE adapten la PAC a la producción de electricidad a partir de la biomasa. Habida cuenta del tiempo necesario para producir determinados cultivos, es preciso establecer relaciones contractuales coherentes entre los agricultores, los productores y las redes de electricidad. En lo que se refiere a los productos forestales, es necesario prestar atención a la gestión y organización de los procedimientos. En general, es importante garantizar la salubridad y la fertilidad del suelo.

3.8.2.1. Para fomentar la implantación de la PCCE (cogeneración o producción combinada calor-electricidad)⁽¹⁾ en las instalaciones de producción de calor y electricidad a partir de fuentes de energía renovables, es necesario estudiar la forma de flexibilizar las condiciones de concesión de permisos de urbanismo para el desarrollo industrial, urbano y suburbano.

3.8.3. Energía solar

La energía solar está en constante evolución a nivel técnico y su explotación depende de la ordenación del territorio, las normativas en materia de construcción y su vinculación a programas de eficiencia energética.

3.8.4. Pequeñas centrales hidroeléctricas

La exclusión por parte de la Comisión de los proyectos hidráulicos superiores a 10 MW puede tener como efecto indeseado impedir la construcción de nuevas instalaciones hidroeléctricas superiores a 10 MW. Esto parece arbitrario y puede introducir distorsiones innecesarias en el mercado. Por ejemplo, los promotores podrían verse incitados a fraccionar los proyectos más importantes en unidades de menos de 10 MW con el fin de cumplir las condiciones necesarias para recibir la ayuda. Probablemente será necesario aumentar el número de proyectos hidroeléctricos para alcanzar el objetivo comunitario de un 12 % de penetración de la energía producida a partir de fuentes de energía renovables. Los proyectos más importantes plantearán sin duda problemas medioambientales y de planificación. Sin embargo, la financiación no debería ir más allá de la recuperación de los costes adicionales con respecto a los sistemas convencionales.

3.9. *Por consiguiente, cada tecnología plantea una serie de cuestiones específicas*

3.9.1. Permisos de urbanismo

A cada tecnología le corresponden preocupaciones y cuestiones diferentes. La UE debería instar a los Estados miembros a adoptar marcos claros y estrictos con orientaciones para todas las partes interesadas, ya sean promotores, autoridades de planificación o inspectores. Una opción podría ser promover un sistema de planificación nacional que resultase propicio para las energías renovables mediante la indicación de las zonas que ofrezcan condiciones apropiadas para las tecnologías renovables y un acceso menos oneroso a la red.

⁽¹⁾ Véase también «Estrategia comunitaria para promocionar la producción combinada de electricidad y calor (CHP) y para eliminar los obstáculos a su desarrollo», COM(97) 514 final; Dictamen del CES: DO C 157 de 25.5.1998.

3.9.2. Fijación de precios

Cada tecnología produce electricidad (y/o calor) a costes diferentes y suscita diferentes consideraciones en lo que se refiere a las subvenciones. Esto resulta especialmente cierto si se considera que el descenso del precio de la electricidad FER (electricidad generada a partir de fuentes de energía renovables) seguirá un ritmo diferente para cada tecnología ER.

3.9.3. Ayudas estatales

El desarrollo de cada tecnología se ha beneficiado hasta ahora de numerosas subvenciones. Para que la electricidad FER sea plenamente competitiva serán necesarias una inversión y una dirección públicas muy superiores a las actuales. Para fomentar el desarrollo del mercado interior de la electricidad será probablemente necesario establecer un régimen coordinado de ayudas estatales para cada tecnología.

3.9.4. Conexión con la red

Los problemas variarán en función de las tecnologías. Las dos cuestiones principales son las relativas a las distancias a las que debe establecerse la conexión (el viento sopla a menudo en lugares apartados) y a la posibilidad de una interrupción del suministro (por ejemplo, si el viento amaina). La cantidad de electricidad introducida en la red puede variar enormemente, por ejemplo entre la hidroelectricidad y la energía solar integrada a pequeña escala. El CES es partidario de una metodología abierta y transparente para la conexión con la red y de normas de conexión estándares para las energías renovables.

3.9.5. Escalas de tiempo

Antes de que un proyecto se haga realidad y de que produzca un rendimiento económico, puede surgir una serie de problemas de contratos específicos para cada tecnología.

4. Problemas futuros

4.1. Opciones de fijación de precios

4.1.1. Definiciones

El documento de la Comisión intenta definir la electricidad FER de forma que sólo los productores de energía renovable que necesiten ayuda la reciban efectivamente. El CES desearía promover el concepto de energía renovable como parte de la tendencia general hacia la sostenibilidad. Por lo tanto, en la definición de energía renovable se deberían incluir todas las fuentes de calor y electricidad renovables, mientras que todo régimen de apoyo financiero, al aplicarse únicamente a la electricidad renovable, sólo debería prestar ayuda por principio en los casos en que sea necesario. Esto se conseguirá cuando cada tecnología disponga de su propio régimen.

4.1.2. Subvenciones/fijación de precios estables

En algunos países, la subvención mediante precios garantizados y obligaciones de compra a precios fijos ha impulsado un gran número de proyectos renovables y ha prestado apoyo a los proveedores, pero a un coste relativamente alto. En particular, el objetivo de unos costes decrecientes no siempre se fomenta de forma óptima debido a las subvenciones a los precios. La Comisión ha demostrado que este enfoque no estimula intrínsecamente la eficiencia y la sostenibilidad a largo plazo. Existe una tendencia al abandono de proyectos recién iniciados tras la retirada de las subvenciones.

4.1.3. Tarifas ecológicas

La oferta de opciones de tarifas ecológicas es compatible con un mercado competitivo: evita la distorsión mediante las subvenciones, aumenta la sensibilización de los clientes con respecto a sus repercusiones medioambientales indirectas y las tarifas competitivas garantizan ganancias en términos de eficiencia. Sin embargo, puede resultar difícil conseguir la aceptación de las tarifas ecológicas por parte de los consumidores.

4.1.4. Certificados para las energías renovables

Si se desea establecer subvenciones o exenciones de cualquier impuesto energético será esencial contar con algún sistema de vigilancia, como puede ser la certificación. Esto permitirá asimismo a los Estados miembros y a la UE controlar de forma más precisa la cantidad de electricidad producida a partir de energías renovables, estableciendo al mismo tiempo un mecanismo que podría posibilitar en el futuro las transacciones.

4.1.4.1. Un sistema de certificación ligado a una cuota de energía renovable fomentaría el comercio internacional de energías renovables y crearía condiciones de competencia equitativas; este tipo de sistema estimula la creación de proyectos en los lugares más ventajosos y permite una mayor flexibilidad en la consecución de los objetivos. Dicho sistema requeriría una determinada reglamentación y un registro centralizado, mientras que los riesgos de la inversión para los promotores de proyectos podrían ser más altos.

4.1.5. Sistemas de licitación, por ejemplo la «Non Fossil Fuel Obligation» (NFFO) en Reino Unido

Estos sistemas fomentan la eficiencia, ejercen una presión a la baja sobre los precios y favorecen la convergencia del mercado. La licitación en grupo permite prestar apoyo a una serie de tecnologías (véase el punto 3.9.2 más arriba). Los contratos a largo plazo (pero de duración determinada) permiten a los promotores negociar tipos de préstamo con las instituciones financieras, que todavía conocen mal estas nuevas tecnologías (y las perciben como financieramente arriesgadas). Sin embargo, el éxito de una licitación no garantiza que los proyectos obtengan la autorización en términos de planificación (véase el punto 3.9.1) y esta incertidumbre complica las decisiones relativas a la red (véase el punto 3.9.3).

4.2. Criterios de aplicación

Basándose en el análisis precedente, el CES propone el establecimiento gradual de un régimen comunitario definitivo articulado en torno a los siguientes criterios:

4.2.1. Competencia interna

Para conseguir la rentabilidad, se debería establecer algún tipo de competencia interna entre los productores de energías renovables.

4.2.2. Competitividad en términos de costes

Todo apoyo que se preste a una tecnología deberá irse reduciendo gradualmente, para conseguir que dicha tecnología sea competitiva en términos de costes. Un sistema de licitación cumpliría intrínsecamente este requisito, mientras que con otros sistemas se podrían aplicar normas adecuadas.

4.2.2.1. El coste de cualquier subvención a las energías renovables debería compararse con el coste de apoyar otros sistemas para la reducción de las emisiones de CO₂. Es evidente que el apoyo a las energías renovables no debería sobrepasar los límites de lo razonable.

4.2.3. Plazos para la financiación de proyectos

La fijación de plazos contribuye a la mejora constante de las tecnologías y a la concentración de los recursos en las tecnologías más prometedoras. Por otra parte, la financiación de proyectos concretos no debería prolongarse más allá de la recuperación de los costes adicionales con respecto a las centrales convencionales.

4.2.4. Atención a las tecnologías más prometedoras

El programa se debería centrar en las tecnologías renovables que más probabilidades tengan de llegar a ser competitivas a corto o medio plazo con respecto a las fuentes convencionales. Las opciones a más largo plazo deberían abordarse a través de la investigación del Quinto Programa Marco.

4.2.5. Libre acceso

Para conseguir una máxima penetración en el mercado, los programas de ayuda no deberían excluir a ningún inversor ni operador potencial. Se debería animar a los usuarios comerciales e industriales de energía, y especialmente a los usuarios intensivos, a invertir en sistemas de energías renovables para cubrir sus propias necesidades de electricidad, calefacción, refrigeración y aire acondicionado.

4.2.6. Mínima burocracia

Para evitar el derroche de la financiación disponible, los programas de ayuda deberían reducir al mínimo los trámites burocráticos y ser transparentes.

4.2.7. Problemas de conexión y refuerzo de la red

Es evidente la necesidad de adoptar una metodología armonizada, abierta y transparente para la conexión con la red y normas de conexión estándares para las energías renovables. En general, las normas relativas al acceso a la red que se apliquen a las energías renovables deben ser iguales a las que se aplican a cualquier otro productor. Los productores de electricidad a partir de fuentes de energía renovables no deben estar exentos de pagar los servicios de red que reciben. Por ejemplo, la conexión no debería ser subvencionada por otros usuarios de la red ni por las propias empresas de la red. Por el contrario, los costes reales deberían incluirse en los costes totales del proyecto cubiertos por las subvenciones. Los operadores de la red deberían poder recuperar los costes adicionales ocasionados, como los costes administrativos y los relativos a los estudios de red y al refuerzo de la red.

5. Conclusiones

5.1. El Documento de trabajo de la Comisión plantea dos preguntas en sus conclusiones

- En primer lugar, ¿es necesaria una acción comunitaria, en forma de directiva u otro tipo de iniciativa, para que se cumplan los objetivos de la UE en este ámbito?
- En segundo lugar, en caso afirmativo, ¿qué planteamiento sería el adecuado?

5.2. La respuesta del CES a la pregunta general sobre el régimen adecuado se enmarca en el contexto de las dos opciones descritas en el punto 2.

- En lo que se refiere a la opción 1, el Comité sería favorable a la realización gradual de un mercado interior. Sin embargo, no es probable que esto se consiga a menos que se desarrolle un régimen de mercado para cada tecnología.
- Por consiguiente, es necesaria una versión de la opción 2. Hay razones para la creación proactiva de una serie de regímenes de apoyo a las distintas tecnologías. Esto

permitiría desarrollar el mercado interior para cada tecnología en la medida en que su relativa madurez haya sido ya demostrada (véase el punto 4.2.4).

5.3. Sea cual sea el instrumento elegido por la Comisión para cumplir los objetivos de la opción 2, no bastará por sí sólo para alcanzar los objetivos comunitarios de un 12 % de penetración de las energías renovables para el año 2010. Para ello también serán necesarias las acciones expuestas en los puntos 5.4, 5.5 y 5.6.

5.4. Todavía es necesario realizar una evaluación fundamental de la manera en que el objetivo del 12 % para cada tecnología podrá cumplirse en el conjunto de la UE de aquí al año 2010.

5.5. Es necesario que la UE, los Estados miembros y las industrias proveedoras se comprometan a cumplir este objetivo y a estar a la altura de esta empresa:

- los Estados miembros y la Comisión deben abordar la cuestión de la PAC;
- los Estados miembros deben establecer normativas y procedimientos de planificación adaptados a la escala de la penetración tecnológica deseada;
- la UE y las industrias proveedoras deben orientar la financiación del Quinto Programa Marco en función de las prioridades de desarrollo determinadas por cada Estado miembro y por el compromiso asumido con respecto a cada tecnología;
- los Estados miembros junto con la Comisión deben elaborar marcos para la celebración de contratos y la fijación de precios con el fin de promover un mercado interior en cada tecnología;
- la UE y las industrias proveedoras deben establecer normas técnicas para cada tecnología con el fin de poder desarrollar el mercado interior;
- la publicidad y la difusión de la información por parte de los Estados miembros supondrán factores esenciales para impulsar la demanda y la aceptación del calor y la electricidad generados a partir de las FER.

5.6. Paralelamente a todo lo anterior, la UE y los Estados miembros deberán formular nuevas reglamentaciones en materia de construcción con el fin de cumplir los objetivos de eficacia energética y fomentar las tecnologías en el ámbito de la PCCE, la energía solar y la energía fotovoltaica.

Bruselas, el 20 de octubre de 1999.

La Presidenta

del Comité Económico y Social

Beatrice RANGONI MACHIAVELLI

Dictamen del Comité Económico y Social sobre la «Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo relativa a los requisitos de eficacia energética de los balastos de las lámparas fluorescentes»

(1999/C 368/04)

El 8 de octubre de 1999, de conformidad con los artículos 175 y 262 del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea, el Consejo decidió consultar al Comité Económico y Social sobre la propuesta mencionada.

La Sección de Transportes, Energía, Infraestructuras y Sociedad de la Información, encargada de preparar los trabajos en este asunto, aprobó su dictamen el 5 de octubre de 1999 (ponente: Sr. Bernabei).

En su 367º Pleno de los días 20 y 21 de octubre de 1999 (sesión del 20 de octubre) el Comité Económico y Social ha aprobado por 103 votos a favor y 1 abstención el presente Dictamen.

1. Introducción

1.1. La propuesta de la Comisión se inscribe en la estrategia destinada a mejorar la eficacia energética de los aparatos eléctricos de uso específico, con el fin de lograr los objetivos establecidos en la política energética, esto es, seguridad de abastecimiento, competitividad y protección del medio ambiente.

1.2. La iniciativa sigue el mismo planteamiento que se utilizó para establecer requisitos mínimos de rendimiento energético mediante directivas, como en el caso de la Directiva de 1992 referida a las calderas nuevas de agua caliente y la Directiva de 1996 sobre frigoríficos de uso doméstico, o mediante acuerdos negociados de forma voluntaria como los relativos a los aparatos de televisión, magnetoscopios y lavadoras, habiendo emitido el Comité dictámenes al respecto⁽¹⁾.

1.3. La Comisión estima que son esenciales requisitos mínimos para mejorar la eficacia energética de los balastos de las lámparas fluorescentes y ha intentado por todos los medios alcanzar un acuerdo con la industria para proceder a la sustitución paulatina de los balastos de baja eficacia, pero los fabricantes europeos temen que los productos importados se hagan rápidamente con la cuota de mercado que ellos abandonen. En su lugar, prefieren una norma sobre armonización de requisitos mínimos válida para todos en el mercado europeo que, además, evitará las barreras al comercio.

1.4. Por lo demás, se admite de forma generalizada la necesidad de respetar los objetivos fijados en la Conferencia de Kioto sobre la reducción de las emisiones de gases de efecto invernadero, que para la UE supone reducir las emisiones en un 8 % entre los años 1990 y 2010. A este respecto, la Comisión defiende que puede lograrse una contribución positiva considerable mediante la aplicación de la propuesta de requisitos mínimos de eficacia energética de los balastos de las lámparas fluorescentes, aunque «el impacto de las normas sobre el consumo será relativamente lento» (menos del 5 % frente a la previsión de un consumo total del sector en el 2010 de aproximadamente 111 TWh/año).

1.5. A juicio de la Comisión, es necesario promover los aparatos de alto rendimiento correspondientes, en el esquema de siete tipos y cuatro clases elaborado por el comité de la asociación europea de fabricantes de lámparas (CELMA), a las clases A y B. Con tal fin, propone eliminar progresivamente del mercado europeo las demás clases: en una primera fase, suprimir la clase D en el plazo de un año y, en una segunda fase, retirar la clase C, para lo que se prevé un período transitorio de cuatro años.

2. Observaciones generales

2.1. El Comité ha destacado en repetidas ocasiones⁽²⁾ —la última vez en el Dictamen sobre la «Comunicación de la Comisión — Eficacia energética en la Comunidad Europea: hacia una estrategia de racionalización del uso de la energía»— la importancia de acuerdos negociados de forma voluntaria y de «trabajar sobre una base positiva y primar a aquellos fabricantes que promueven equipos de menor consumo y con componentes reciclables». Asimismo, en el Dictamen sobre la Directiva relativa a los frigoríficos solicitó a la Comisión que fomentara una participación activa del sector y de los consumidores en el proceso de evaluación de los resultados y en la eventual elaboración de una segunda serie de normas sobre eficacia energética.

2.2. Aunque aprueba los objetivos y el espíritu de la propuesta de Directiva, el Comité opina que hubiera sido preferible resolver la cuestión con acuerdos voluntarios de la industria, dada la complejidad del tema.

2.3. Por otra parte, habida cuenta de las importaciones masivas que la propia Comisión reconoce y de la exclusión de los balastos destinados a la exportación ya sea en forma de piezas individuales o como parte de luminarias, así como de la

⁽¹⁾ DO C 155 de 21.6.1995, p. 18; DO C 102 de 18.4.1991, p. 46.

⁽²⁾ COM(1998) 246 final. Dictamen del Comité Económico y Social sobre la «Comunicación de la Comisión — Eficacia energética en la Comunidad Europea: hacia una estrategia de racionalización del uso de la energía», DO C 407 de 28.12.1998. Véase, asimismo, el Dictamen de iniciativa del Comité sobre «Las políticas de uso racional de la energía (URE) en la Unión Europea y los países candidatos a una próxima adhesión», DO C 407 de 28.12.1998.

posible presencia simultánea de varios marcados «CE» referidos a otras directivas, el Comité quiere hacer hincapié en la necesidad de que existan controles del mercado eficaces y sistemas de supervisión y garantía de la calidad adecuados en todos los Estados miembros, con el fin de defender, de forma rápida y con plazos concretos, los esfuerzos de los productores europeos frente a la competencia desleal y a la comercialización de balastos no conformes.

2.4. El Comité considera que estos períodos transitorios deben constituir un mínimo indispensable para la adaptación y reconversión de las cadenas de producción, así como para el reparto de las inversiones en nuevas tecnologías, investigación y formación del personal que serán necesarias y que, sin instrumentos comunitarios de financiación, formación e información adecuados para todos los sectores afectados por la mejora de los requisitos mínimos de eficacia energética, pueden repercutir de forma negativa en su capacidad competitiva.

2.5. El Comité comparte plenamente la opinión de que son necesarios requisitos sobre eficacia energética suficientemente precisos para que puedan constituir obligaciones sancionables en la legislación nacional, de acuerdo con las disposiciones sobre la «nueva aproximación» de la política de normalización. Del mismo modo, respalda el procedimiento de evaluación de la conformidad basado en la autoevaluación, que evita recurrir a la verificación obligatoria de la conformidad por parte de «organismos notificados» externos.

2.6. A juicio del Comité, es imprescindible que los importantes esfuerzos que se piden a los fabricantes afectados, para garantizar altos niveles de seguridad y calidad, así como la aplicación de tecnologías cada vez más modernas aunque sin suprimir sistemas tecnológicos, se vean compensados con esfuerzos más decididos y visibles —a imagen del «Green Lights Program» estadounidense— por lo que se refiere a la sensibilización y difusión, apoyo a las demostraciones de tecnologías innovadoras (mejores técnicas disponibles), campañas de información y formación y compromisos más tangibles en las acciones clave del Quinto programa marco comunitario de IDT+D. También es necesario incluir los objetivos de eficacia de esta norma en las demás políticas que rigen la demanda, como las obligaciones del sector de la construcción, los contratos públicos, las disposiciones sobre impacto medioambiental previas a la concesión de permisos, así como llevar a cabo actividades de promoción del esfuerzo comunitario en el mercado global y una enérgica política de apoyo para la transposición de las normas europeas a escala internacional.

3. Dimensión exterior del asunto, incluidos los países candidatos a la adhesión

3.1. En Estados Unidos, las disposiciones sobre requisitos mínimos de eficacia energética de las lámparas fluorescentes se establecen en la «Energy Policy Act» de 24 de octubre de 1992, que supuso la supresión en un trienio de tres tipos de lámparas (F40, F96 y F96/HO) que no respetaban las normas federales basadas en los valores LPW (lúmenes por vatio) y CRI («Color rendering index»).

3.1.1. Desde noviembre de 1995, los fabricantes estadounidenses no pueden producir, importar o vender lámparas fluorescentes que no cumplan las normas federales; asimismo, se les anima a impulsar la adopción de tales normas en los mercados exteriores, especialmente latinoamericanos y asiáticos.

3.1.2. Además, la Agencia federal de protección del medio ambiente (EPA) puso en marcha a finales de 1990 un programa de apoyo, «Green Lights Program», en el que participan con carácter voluntario grandes consumidores de electricidad, empresas eléctricas, empresas de gestión de electricidad, productores y distribuidores de lámparas, con el fin de que fijen un calendario para alcanzar la eficacia energética de la iluminación y realicen una labor informativa de sensibilización y promoción. Merced a una gran expansión del mercado, los costes de los distintos componentes se han reducido considerablemente, de forma que el precio de los balastos electrónicos ha bajado más de la mitad en cinco años.

3.1.3. Por último, la EPA inició el 28 de junio de 1999 una nueva campaña para proteger mejor la salud pública y el medio ambiente frente a la contaminación por mercurio. En ella se anima a los consumidores a reciclar de forma voluntaria las lámparas fluorescentes y demás productos de uso común que contengan sustancias tóxicas, para impedir que acaben en los vertederos y plantas incineradoras.

3.1.4. El Comité considera que es imprescindible la rápida adopción del programa europeo, análogo al «Green Lights Program» de la EPA, que está estudiando el Centro Común de Investigación: de hecho, es importante garantizar una coherencia global apoyando la seguridad ambiental del reciclado de las sustancias tóxicas, especialmente del mercurio que contienen las lámparas fluorescentes, fomentando la eficacia energética y la protección del medio ambiente y, paralelamente, apoyando la competitividad de la producción europea.

3.2. Asimismo, el Comité estima importante que en la dimensión exterior de la propuesta de directiva se tenga especialmente en cuenta a los países candidatos a la adhesión que se están preparando para la aplicación de las normas técnicas del mercado interior y que cuentan con una producción importante en el sector de la iluminación, aunque con normas de eficacia muy reducidas. Debe fomentarse la adecuación de estos países mediante la transferencia de tecnología, el uso de los fondos destinados a la preadhesión y del programa Phare y la extensión del programa SAVE II, para la formación de gestores y la sensibilización respecto de las medidas propuestas de eficacia energética.

3.3. Deberían incluirse medidas similares de promoción en los programas de cooperación y asistencia con el área euromediterránea, Mercosur y América Latina, así como en los instrumentos de cooperación con los Estados ACP y en las iniciativas destinadas al continente asiático.

4. Observaciones específicas

4.1. *Ámbito de aplicación*

4.1.1. Teniendo en cuenta que la puesta en marcha del balasto no se realiza de forma autónoma, sino a través de la puesta en marcha de la lámpara, el Comité considera imprescindible aclarar si y en qué medida las limitaciones y obligaciones impuestas al balasto y a su fabricante deben transferirse a la lámpara en la que está montado el balasto. Ello es necesario para poder realizar una correcta vigilancia del mercado, en relación, por ejemplo, con las lámparas importadas en la UE.

4.1.2. Debido a la divergencia entre las diferentes versiones lingüísticas del texto propuesto, es necesario alinear las versiones con el texto inglés en lo referente al segundo párrafo del artículo 1: las palabras «to be exported» («destinados a la exportación») corresponden correctamente a las exigencias de la cadena de producción de los aparatos de alumbrado. En aras de la homogeneidad y coherencia, deben utilizarse las mismas palabras en la letra c) del artículo 3.

4.1.3. A juicio del Comité, la exclusión del ámbito de aplicación debe aplicarse tanto a los balastos exportados directamente como a los que se vendan a un fabricante de luminarias con vistas a su exportación.

4.1.4. La exclusión del ámbito de aplicación prevista en el segundo párrafo del artículo 1 no debe ir en detrimento de lo dispuesto en la letra c) del apartado 3 («balastos que se exporten a partir de la Comunidad»).

4.2. *Mercado CE y evaluación de la conformidad*

4.2.1. El Comité considera importante que se aclaren las modalidades de aplicación del mercado «CE» mencionado en los artículos 3, 5 y 6 en lo referente a:

- el respeto de las directivas de «nuevo enfoque» aplicables a los balastos o a las luminarias en que estén instalados;
- la alineación de las modalidades de declaración de la conformidad ya aplicadas para las demás directivas relativas a los balastos (Directiva sobre compatibilidad electromagnética 89/336 y 93/68) y a las luminarias (Directiva baja tensión 73/23 y 93/68 y Directiva sobre compatibilidad electromagnética 89/336 y 93/68).

4.3. *Plazos para su aplicación*

4.3.1. A la luz de las experiencias realizadas en los mercados tras la aplicación de las directivas anteriores de «nuevo

enfoque», el Comité considera sumamente importante garantizar que la transición del régimen actual al nuevo régimen se haga de la forma más homogénea posible en todo el territorio de la UE y de manera suficientemente progresiva.

4.3.2. Entre otras cosas, el Comité destaca la conveniencia de:

- ampliar de 12 a 18 meses el plazo de transposición por parte de los Estados miembros (apartado 1 del artículo 8);
- adaptar consiguientemente el plazo para la prohibición de la comercialización (segundo párrafo del apartado 1 del artículo 8);
- introducir un plazo suplementario de doce meses para la prohibición de puesta en servicio (apartado 1 del artículo 2), con el fin de permitir la venta de las existencias con que cuenten la distribución y los fabricantes de luminarias que incorporen los balastos objeto de la Directiva;
- introducir un plazo adicional análogo de doce meses para permitir la venta de las existencias antes de la entrada en vigor de la segunda fase de la Directiva (apartado 1 del artículo 9).

4.4. *Supervisión y modificación*

4.4.1. El Comité subraya el interés de los consumidores y fabricantes en que, a la hora de incorporar la Directiva a las legislaciones nacionales, se den suficientes garantías de la oportunidad y eficacia de la supervisión del mercado en todo el territorio de la UE.

4.4.2. Efectivamente, el Comité considera que la falta de mecanismos de control del mercado podría perjudicar gravemente al sector en un plazo relativamente breve (en meses), tanto en el plano de la producción como del empleo.

4.5. *Medidas de apoyo*

4.5.1. Según el Comité, es necesario añadir a la propuesta un nuevo considerando, el vigésimo, que mencione la oportunidad de poner en marcha, junto a las intervenciones estructurales y del BEI y a los programas de IDT y de eficacia energética pertinentes, unas medidas de apoyo y promoción de todo el sector interesado por las innovaciones y reestructuraciones tecnológicas, al objeto de poder adaptarse a los nuevos parámetros comunitarios de eficacia energética.

5. Conclusiones

5.1. El Comité presenta a la Comisión, al Parlamento y al Consejo las siguientes recomendaciones a modo de conclusión:

- aunque aprueba el objetivo y el espíritu de la propuesta de Directiva, el Comité opina que hubiera sido preferible optar por la vía del acuerdo voluntario, dada la complejidad de las interrelaciones entre las diferentes disposiciones propuestas y las directivas de «nuevo enfoque» aplicables en el sector;

- habida cuenta de los grandes volúmenes de exportación de balastos como simples componentes o integrados en luminarias, es necesario garantizar una compatibilidad adecuada entre los objetivos de eficacia energética, empleo, competitividad internacional y protección del medio ambiente;
- con vistas, sobre todo, a la posibilidad de lanzar una tercera fase de aumento del rendimiento energético, es imprescindible elaborar un marco coherente para el desarrollo de una política integrada del producto (eficacia energética, gestión del final de la vida del producto, utilización de sustancias potencialmente peligrosas, protección de los consumidores);
- en la definición del articulado es indispensable aclarar el ámbito de aplicación en lo que respecta a la transferencia de las obligaciones impuestas a los balastos a las luminarias en que están incorporados, así como a la coordinación de las directivas pertinentes que incluyan la utilización del mercado «CE» y la redefinición de los plazos para la transposición y aplicación con el fin de garantizar la homogeneidad y progresividad;
- a los grandes esfuerzos solicitados a los sectores productivos interesados deben corresponder iniciativas tangibles y visibles de sensibilización, información y formación, incorporación de los objetivos de fomento de la eficacia energética pertinentes a las diferentes políticas internas (contratos públicos, construcción, etc.) y externas (negociaciones sobre la ampliación, cooperación y asistencia con el Mediterráneo, Mercosur, América Latina, ACP y Asia).

Bruselas, el 20 de octubre de 1999.

La Presidenta

del Comité Económico y Social

Beatrice RANGONI MACHIAVELLI

Dictamen del Comité Económico y Social sobre la «Propuesta de Decisión del Consejo que modifica la Decisión 91/666/CEE por la que se establecen reservas comunitarias de la vacuna contra la fiebre aftosa»

(1999/C 368/05)

El 8 de septiembre de 1999, de conformidad con el artículo 37 del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea, el Consejo decidió consultar al Comité Económico y Social sobre la propuesta mencionada.

La Sección de Agricultura, Desarrollo Rural y Medio Ambiente, encargada de preparar los trabajos en este asunto, aprobó su dictamen el 28 de septiembre de 1999 (ponente: Sr. Donnelly).

En su 367º Pleno de los días 20 y 21 de octubre de 1999 (sesión del 20 de octubre), el Comité Económico y Social ha aprobado por 105 votos a favor, 1 en contra y 2 abstenciones el presente Dictamen.

1. Síntesis del documento de la Comisión

1.1. Las medidas comunitarias para el control de la fiebre aftosa establecen la vacunación de urgencia en los casos en que la enfermedad comience a adquirir grandes dimensiones.

1.2. Mediante la Decisión 91/666/CEE⁽¹⁾, el Consejo estableció reservas comunitarias de vacunas contra la fiebre aftosa y designó cuatro bancos de antígenos localizados en distintos Estados miembros. Sin embargo, dos de estos bancos de antígenos han renunciado a su compromiso de proporcionar dicho servicio a la Comunidad⁽²⁾.

1.3. Por varias razones, en el futuro puede ser necesario trasladar, quizás con escasa antelación o en cualquier caso, sin demasiado plazo, las reservas de antígenos a establecimientos adecuados de la Comunidad. Con objeto de poder reaccionar inmediatamente a las necesidades de distribución o traslado de las reservas comunitarias de antígenos contra la fiebre aftosa para su almacenamiento en distintos lugares, se propone

⁽¹⁾ DO L 368 de 31.12.1991, pp. 21-25.

⁽²⁾ «The Institute for Animal Health» de Pirbright, Reino Unido, y «Bayer AG» de Colonia, Alemania.

modificar dicha Decisión. En concreto, se anula la designación de las dos instituciones en cuestión y se establece que, en el futuro, será la Comisión, de acuerdo con el Comité Veterinario Permanente (según el procedimiento descrito en el artículo 10 de la Decisión), la que se encargue de designar cualquier otro lugar adicional de almacenamiento.

2. Valoración de la propuesta

2.1. La protección del estado sanitario del ganado en la UE es de vital importancia. La necesidad de una nueva base jurídica como la que propone la Comisión, que permita una acción más eficaz e inmediata para combatir la fiebre aftosa constituye un argumento convincente.

2.2. La gravedad de la fiebre aftosa, que también está muy extendida en regiones vecinas como Turquía o algunos países del norte de África, requiere una reacción inmediata y la posibilidad de distribuir o trasladar las reservas comunitarias de vacunas de antígenos contra esta enfermedad. Por consiguiente, el Comité apoya la Propuesta de la Comisión, que establece la aplicación del procedimiento del Comité Veterinario Permanente en la designación de las reservas comunitarias de antígenos.

Bruselas, el 20 de octubre de 1999.

La Presidenta

del Comité Económico y Social

Beatrice RANGONI MACHIAVELLI

Dictamen del Comité Económico y Social sobre la «Propuesta de Decisión del Consejo sobre el sistema de recursos propios de la Unión Europea»

(1999/C 368/06)

El 3 de agosto de 1999, de conformidad con el artículo 262 del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea, el Consejo decidió consultar al Comité Económico y Social sobre la propuesta mencionada.

La Sección de Unión Económica y Monetaria y Cohesión Económica y Social, encargada de preparar los trabajos en este asunto, aprobó su dictamen el 29 de septiembre de 1999 (ponente: Sr. Vasco Cal).

En su 367º Pleno de los días 20 y 21 de octubre de 1999 (sesión del 20 de octubre) el Comité Económico y Social ha aprobado por 109 votos a favor, 1 en contra y 2 abstenciones el presente Dictamen.

1. La propuesta de Decisión del Consejo relativa al sistema de recursos propios de la Unión Europea, presentada por la Comisión en julio de 1999, da seguimiento a las decisiones del Consejo Europeo de Berlín, de 24 y 25 de marzo, sobre la financiación de la Unión Europea para el periodo de 2000 a 2006.

1.1. En lo relativo a los recursos propios, las decisiones del Consejo fueron básicamente las siguientes:

- rebajar el tipo máximo de referencia del recurso IVA, actualmente de 1,00 %, a un 0,75 % en 2002 y 2003, y a un 0,5 % de 2004 en adelante;
- aumentar el porcentaje de los «recursos propios tradicionales» retenido por los Estados miembros en concepto de costes de recaudación (de 10 % a 25 %);
- realizar ajustes técnicos a la corrección de desequilibrios presupuestarios en favor del Reino Unido (con el fin de tomar en consideración los resultados de dichas decisiones del Consejo Europeo y los futuros costes de la ampliación);
- reducir a un 25 por ciento las respectivas cuotas de financiación de Austria, Alemania, los Países Bajos y Suecia relativas a la corrección en favor del Reino Unido; e
- instar a la Comisión a que emprenda una revisión general del funcionamiento del sistema de recursos propios, incluidos los efectos de la ampliación, la corrección concedida al Reino Unido y la reducción otorgada a los cuatro Estados miembros citados relativa a la corrección en favor del Reino Unido, incluyendo la creación de nuevos recursos propios autónomos para la UE.

2. El Comité Económico y Social tuvo la oportunidad de examinar estos problemas en el Dictamen de Iniciativa que elaboró con fecha de 24 de marzo de 1999 sobre «Financiación de la Unión Europea»⁽¹⁾, con vistas al Consejo Europeo de esa misma fecha. En dicho Dictamen, el CES reconocía las dificultades que implicaba la adopción de algunas de las propuestas presentadas, como la creación de nuevos recursos

propios, y se pronunciaba a favor de algunas de las medidas que el Consejo Europeo terminó por adoptar y que son hoy objeto de la propuesta de Decisión del Consejo, en particular la aplicación más generalizada del recurso del PNB y la reducción del tipo máximo de referencia del IVA, el aumento de la retención a título de costes de recaudación y la toma en consideración de los costes de ampliación en la corrección a favor del Reino Unido.

2.1. Teniendo en cuenta que los costes de la ampliación y los plazos de ésta no pueden determinarse aún de forma realista, el CES manifestó en su Dictamen sobre la financiación de la Unión que antes de 2006 sería necesario estudiar de nuevo toda la problemática de los recursos propios, incluyendo los desequilibrios presupuestarios en relación con algunos Estados miembros, y, por ello, se congratula de la invitación que el Consejo Europeo hace a la Comisión para que estudie de nuevo el funcionamiento del sistema de recursos propios.

2.2. La necesidad de este nuevo estudio es evidente cuando se analizan los desequilibrios presupuestarios actuales y cuando se proyectan en los diferentes capítulos presupuestarios los gastos que podrá comportar la ampliación, cuyo impacto sobre el presupuesto comunitario «está seriamente subestimado».

2.3. Sin embargo, la cuestión de fondo que planteaba en su Dictamen es más amplia, y el CES considera que las medidas puntuales y positivas no son suficientes para garantizar un sistema de recursos propios «equitativo, transparente, efectivo y sencillo», como el Consejo Europeo insistió en subrayar. La ampliación creará una nueva situación en la que sería preciso introducir, a partir de 2005-2006, fecha en que se producirán las primeras adhesiones «un mecanismo general de reglamentación que establezca un marco articulado en torno al nuevo sistema de recursos propios, de manera que dicho mecanismo permita relacionar directamente la prosperidad nacional (expresada en PNB per cápita) con los saldos líquidos de cada Estado miembro. En consecuencia, es preciso garantizar un nivel global de recursos propios que permita a la Unión Europea asumir plenamente su papel y fortalecerlo.»

2.3.1. La curva que expresa gráficamente este mecanismo no debería rebasar los límites que se fijan en relación con los saldos líquidos.

(1) DO C 138 de 18.5.1999.

La relación directa entre las dos variables no debería plasmarse en una línea, sino en una zona sombreada en torno a la misma, de manera que el mecanismo de corrección intervenga cuando el saldo líquido de un Estado miembro se sitúe fuera de la zona considerada y se aleje sensiblemente del saldo líquido de los demás Estados miembros que tengan el mismo nivel de prosperidad. La relación entre desequilibrio presupuestario, medido en relación con el PNB per cápita, y los equilibrios presupuestarios operacionales requiere una fórmula que permita cada año proceder a variaciones en las contribuciones presupuestarias. Básicamente, el mecanismo acordado debería prever un margen de variación cuyo valor medio en un período superior a un año fuera aceptable. La amplitud de este margen debería ser suficiente para poder alcanzar un mejor equilibrio entre la estabilidad y la previsibilidad del nivel de los ingresos y las correcciones que haya que introducir en los saldos líquidos cuando éstos estén fuera del margen de variación

aceptable. De esta manera, se evitaría tener que proceder a correcciones generalizadas cada año.

2.4. El Comité Económico y Social considera que el informe sobre «el funcionamiento del sistema de recursos propios y, en especial, los efectos de la ampliación sobre la financiación del presupuesto» (artículo 9 de la propuesta de Decisión del Consejo), que la Comisión debe presentar antes del 1 de enero de 2006, debe ir precedido de un amplio debate, en todos los Estados miembros e instituciones comunitarias, relativo a la autonomía financiera de la Unión Europea, la disminución actual del peso relativo de los recursos propios tradicionales (véase gráfico) y la cuestión de los recursos propios que permitan mantener y reforzar el papel de la Unión. Este amplio debate dará pie a un consenso amplio que facilitará la presentación de propuestas concretas por parte de la Comisión Europea.

Bruselas, el 20 de octubre de 1999.

La Presidenta

del Comité Económico y Social

Beatrice RANGONI MACHIAVELLI

Dictamen del Comité Económico y Social sobre la «Propuesta de Directiva del Consejo relativa a la protección de los trabajadores contra los riesgos relacionados con la exposición a agentes carcinógenos durante el trabajo (Sexta Directiva específica con arreglo al apartado 1 del artículo 16 de la Directiva 89/391/CEE)» (versión codificada)

(1999/C 368/07)

El 17 de mayo de 1999, de conformidad con el artículo 198 del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea, el Consejo decidió consultar al Comité Económico y Social sobre la propuesta mencionada.

La Sección de Empleo, Asuntos Sociales y Ciudadanía, encargada de preparar los trabajos en este asunto, aprobó su dictamen el 30 de septiembre de 1999 (ponente: Sr. Etty).

En su 367º Pleno de los días 20 y 21 de octubre 1999 (sesión del 20 de octubre de 1999), el Comité Económico y Social ha aprobado por 97 votos a favor, 1 voto en contra y 2 abstenciones el presente Dictamen.

1. El Comité Económico y Social coincide en términos generales con la Comisión en la gran importancia que ésta concede a la simplificación y claridad del Derecho comunitario, a la vez que se mantienen los niveles de protección, particularmente deseable en el ámbito de la seguridad en el trabajo y la legislación sanitaria, en el que la arquitectura de los actuales instrumentos se ha complicado considerablemente en algunos casos.

2. El CES toma nota de que los objetivos de esta operación de codificación no producirán cambios sustanciales en la legislación vigente.

3. El CES toma nota también de que la Decisión de la Comisión de 1 de abril de 1987 establece que se deberá proceder a la codificación constitutiva de los actos jurídicos como máximo tras su décima modificación. La Directiva sobre agentes carcinógenos de 1990⁽¹⁾ sólo había sido modificada una vez cuando la Comisión presentó su propuesta de 8 de abril de 1999. Entretanto, la Directiva del Consejo ha sido modificada una segunda vez, el 29 de abril de 1999.

El CES opina que las iniciativas de codificación sólo deberían producirse en los casos en que la necesidad de transparencia sea manifiesta, y considera que la Comisión debería evitar aquellas situaciones en que una propuesta de codificación vaya a ir seguida casi inmediatamente de una nueva propuesta de modificación.

En el caso que nos ocupa, la temprana propuesta de la Comisión se justifica por cuestiones relacionadas con el ámbito de aplicación: en un primer momento, la Directiva limitaba la protección de los trabajadores a una serie de sustancias clasificadas a escala comunitaria; tras la primera modificación, el ámbito de aplicación se amplió a aquellas sustancias reconocidas como carcinógenas por otros organismos competentes.

El Comité tiene entendido que los preparativos para la inclusión de una segunda modificación en el proceso de codificación están muy avanzados, por lo que espera que la nueva propuesta se adopte en breve plazo.

4. El Comité da su completo acuerdo a la presente propuesta.

5. Dado que se trata de la primera propuesta de este tipo en el ámbito en cuestión sobre la que tiene que pronunciarse el Comité, éste desea poner de manifiesto su opinión sobre los aspectos más generales del proceso de codificación en materia de seguridad en el trabajo y legislación sanitaria, a saber:

— teniendo en cuenta lo indicado en el punto 2 del presente documento, en los casos en que existan diferencias de matiz de protección entre los instrumentos que deban codificarse, serán de aplicación las disposiciones más favorables a la seguridad y la salud en el trabajo;

— en los casos en que dichos instrumentos contemplen excepciones —por ejemplo, que se excluyan determinados sectores—, la codificación debería provocar inmediatamente un debate en los servicios y organismos comunitarios competentes sobre si deben mantenerse o no las citadas excepciones y, en su caso, cuáles deben mantenerse, y las conclusiones adoptadas deberían aplicarse sin más demora;

— la codificación no sólo es de importancia para dar claridad a la legislación y hacerla más accesible al ciudadano de la UE, sino también para los gobiernos, parlamentos y medios económicos y sociales de los países candidatos a la adhesión a la UE, en particular en los países de Europa Central y Oriental. En este sentido, el Comité aboga una vez más por una más estrecha colaboración con las partes interesadas de esos países en materia de seguridad y salud en el trabajo;

— el Comité reconoce que la codificación no es sólo responsabilidad de la DG V sino también, en gran medida, de los servicios jurídicos de la Comisión. No obstante, desea reiterar sus anteriores propuestas a la Comisión a fin de garantizar que la DG V disponga de los recursos necesarios para desarrollar su tarea adecuadamente;

⁽¹⁾ Directiva 90/394/CEE, DO L 196 de 26.7.1990.

— si, como se espera, el proceso de codificación contribuye a la claridad y accesibilidad de la legislación comunitaria, la DG V podría estudiar la posibilidad de aplicar otros

instrumentos y medidas con el fin de mejorar la ejecución de la actual legislación.

Bruselas, el 20 de octubre de 1999.

La Presidenta

del Comité Económico y Social

Beatrice RANGONI MACHIAVELLI

Dictamen del Comité Económico y Social sobre la «Propuesta de Decisión del Consejo relativa a un programa de acción comunitaria para promover la integración de los refugiados»

(1999/C 368/08)

El 5 de julio de 1999, de conformidad con el artículo 262 del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea, el Consejo decidió consultar al Comité Económico y Social sobre la propuesta mencionada.

La Sección de Empleo, Asuntos Sociales y Ciudadanía, encargada de preparar los trabajos en este asunto, aprobó su dictamen el 30 de septiembre de 1999 (ponente: Sra. zu Eulenburg).

En su 367º Pleno de los días 20 y 21 de octubre de 1999 (sesión del 20 de octubre), el Comité Económico y Social ha aprobado por 107 votos a favor, 1 voto en contra y 2 abstenciones el presente Dictamen.

1. Introducción

El objeto del presente Dictamen es un programa de acción comunitaria para promover la integración de «las personas que hayan obtenido el reconocimiento de refugiados o, dependiendo del Estado miembro de que se trate, se hayan beneficiado de alguna otra forma de protección que les permita quedarse en el lugar de acogida, y que están por lo tanto en situación de integrarse plenamente en la sociedad de los Estados miembros» (véase p. 3 de la Propuesta). A instancias del Parlamento Europeo, la Comisión presentó en diciembre de 1998 la correspondiente propuesta de Decisión del Consejo.

El CES acoge muy favorablemente que la Comisión, en respuesta al Parlamento Europeo, haya presentado la propuesta de Decisión del Consejo relativa a un programa de acción comunitaria para promover la integración de los refugiados. El CES suscribe tanto la exposición de motivos como la propuesta misma y considera que, con vistas al futuro, la elaboración de un programa de acción es un instrumento necesario para garantizar y preservar los buenos resultados de las medidas experimentales y responder así de manera coherente a los problemas de la Unión Europea y de sus Estados miembros en relación con la integración de los refugiados. El CES subraya en este sentido la importancia que tiene una estrecha coordinación entre el programa de acción y las medidas experimentales, también en lo que respecta al calendario, así como velar por que se ejecute lo más rápidamente posible. A juicio del Comité, la duración del programa (18 meses) también resulta imprescindible.

En el presente Dictamen, positivo en su conjunto, el CES sólo formulará algunas propuestas de modificación del documento en cuestión, las cuales se exponen y motivan a continuación.

1.1. El programa de acción en el contexto de la política de ayudas

1.1.1. La integración de los refugiados que han encontrado asilo y protección en los Estados miembros ha crecido en importancia dentro de la Unión Europea en los últimos años. A instancias del Parlamento Europeo, en 1997 y 1998 se financió, con cargo a la línea presupuestaria B3-4113, una serie de medidas experimentales para promover la integración de los refugiados. La Comisión aprobó el programa de acción objeto de examen en diciembre de 1998 sobre la base de las experiencias de dichas medidas experimentales.

1.1.2. El 13 de enero de 1999, la Comisión presentó además una propuesta complementaria relativa a una acción común por la que se establecen medidas concretas de ayuda para la acogida y repatriación voluntaria de refugiados, personas desplazadas y solicitantes de asilo (COM(98) 733 final), basada en los trabajos realizados con cargo a las líneas presupuestarias B5-803 y B7-6008 durante el mismo período.

1.1.3. Para 1999, la autoridad presupuestaria de la Unión Europea ha incluido en la línea presupuestaria B3-4113 recursos por una cuantía de cinco millones de euros destinados a medidas preparatorias para integrar a los refugiados. El objetivo de las actuaciones basadas en estas medidas es preparar las propuestas contenidas en el programa de acción, así como analizar la posibilidad de aplicarlas.

1.1.4. Si el Consejo aprueba en 1999 la propuesta de medidas para el programa de acción, cabe suponer que el programa empezará a funcionar en el año 2000.

1.1.5. El programa de acción proporcionará el fundamento jurídico para la continuación de los trabajos y garantizará una transición sin obstáculos en las acciones comunitarias para promover la integración social, ya que a medio plazo está previsto (véase p. 4 de la Propuesta) proseguir las medidas en favor de los refugiados en el marco de las acciones comunitarias para promover la integración social (de conformidad con el artículo 137 del Tratado CE, tal como ha sido modificado por el Tratado de Amsterdam).

1.1.6. El programa de acción propuesto, pues, tiene por función lograr una transición sin fricciones entre las medidas preparatorias del presupuesto de 1999 y las previstas acciones comunitarias para promover la integración social y, al mismo tiempo, preservar el valor añadido de los actuales proyectos plurianuales.

1.1.7. La aprobación de la Decisión estaba prevista para el primer semestre de 1999, pero no pudo llevarse a cabo bajo la presidencia alemana del Consejo.

1.2. *Evaluación del contexto de la política de ayudas correspondiente al programa de acción*

1.2.1. Si consideramos la aprobación por parte del Consejo de la Decisión objeto de examen dentro del contexto de la política de ayudas, cabe acogerla favorablemente por varias razones:

— las medidas experimentales en el marco de la línea presupuestaria B3-4113 para los años 1998 y 1999, ya realizadas o en curso de realización, han desarrollado y mejorado las estructuras de integración de los refugiados en todos los Estados miembros;

— se han llevado a cabo campañas europeas que han tenido efectos en la opinión pública, se han creado redes de integración, las organizaciones no gubernamentales han podido profundizar su cooperación en favor de los refugiados de manera sistemática y con objetivos concretos⁽¹⁾;

(1) «Report on action taken and on the selection of projects in 1998, Budget line B3-4113 — Integration of refugees», Comisión Europea, DG V. Véanse igualmente los folletos informativos sobre los proyectos «Join Force for Integration», de la plataforma de cooperación de la Cruz Roja europea para los refugiados, solicitantes de asilo y migrantes (PERCO) y «Task Force on Integration» del Consejo Europeo de Refugiados y Exiliados (ECRE).

— convendría garantizar la continuidad de las ayudas con vistas a la sostenibilidad del planteamiento y de los resultados de los proyectos.

1.2.2. La discontinuidad en esta importante tarea podría llevar a que se malogren los planteamientos positivos de los proyectos apoyados por la Unión Europea y que muchos Estados miembros no tengan —ni puedan prever— recursos para continuar estas actividades ante la falta de programas nacionales de ayuda.

1.2.3. El Comité, por consiguiente, considera necesario proseguir la ayuda comunitaria. A tal fin, el programa de acción debería aprobarse lo antes posible para que la transición de las medidas preparatorias al programa de acción pueda efectuarse sin solución de continuidad.

1.3. *Contexto de la política de integración del programa de acción previsto*

1.3.1. La propuesta de Decisión del Consejo relativa a un programa de acción comunitaria para promover la integración de los refugiados adopta «un enfoque global para los refugiados, los desplazados y los solicitantes de asilo» (p. 3). El Parlamento Europeo instó a la Comisión a que elaborase un enfoque de este tipo sobre la base de las medidas existentes, lo que ha dado lugar a dos propuestas complementarias:

— la propuesta de Decisión del Consejo relativa a una acción común adoptada por el Consejo sobre la base del artículo K.3 del Tratado de la Unión Europea, por la que se establecen medidas concretas de ayuda para la acogida y repatriación voluntaria de refugiados, personas desplazadas y solicitantes de asilo (COM(1998) 733 final); y

— la actual propuesta de Decisión del Consejo relativa a un programa de acción comunitaria para promover la integración de los refugiados (basada en el artículo 235 del Tratado CE) (COM(1998) 731 final).

1.3.2. El grupo destinatario de las medidas propuestas en el programa de acción es ante todo el compuesto por «las personas que hayan obtenido el reconocimiento de refugiados o, dependiendo del Estado miembro de que se trate, se hayan beneficiado de alguna otra forma de protección que les permita quedarse en el lugar de acogida, y que están por lo tanto en situación de integrarse plenamente en la sociedad de los Estados miembros» (p. 3).

1.3.3. Como justificación de la necesidad del programa de acción para promover la integración de los refugiados, la propuesta de la Comisión menciona la necesidad de «actuar a nivel europeo, como resultado de la creciente concienciación ciudadana sobre el hecho de que la xenofobia, la falta de integración y la exclusión social constituyen retos fundamentales para las sociedades democráticas» (p. 3). En ella se hace referencia igualmente al fenómeno de los refugiados, su creciente importancia y sus efectos en los Estados miembros (ibídem).

1.3.4. En relación con los refugiados como grupo social particularmente vulnerable, la Comisión se declara en su propuesta a favor de medidas de integración específicas que tengan en cuenta la situación de exilio y sobre todo la primera fase de la integración en la sociedad del país de acogida.

1.3.5. Como principios del programa de acción se subrayan, junto a la transferibilidad y la innovación, la asociación y la participación. El principio de asociación se pondrá en práctica mediante un enfoque pluridisciplinario que prevea colaboraciones entre dos o más asociados. Para aplicar el principio de participación, los asociados deberán asegurarse de la participación directa de los refugiados.

1.3.6. El carácter europeo del programa permitirá desarrollar sinergias y transferir experiencias y buenas prácticas que, por un lado, vayan más allá de lo que puede lograrse a nivel nacional y, por otro, no estén ya cubiertas por programas comunitarios en curso. «En la actualidad, este tipo de medidas —que pueden servir de puente hacia las acciones generales de fomento de la integración— no entran directamente en el ámbito de otras intervenciones comunitarias, sea en la acción contra el racismo y la exclusión social, sea en las intervenciones de los fondos estructurales» (p. 4).

1.3.7. Desde que la Comisión Europea presentó la propuesta el 16 de diciembre de 1998, ésta ya ha sido debatida por diversos organismos e instituciones europeos. El 18 de marzo de 1999 se celebró en la Comisión de Libertades y Derechos de los Ciudadanos, Justicia y Asuntos Interiores del Parlamento Europeo un debate sobre las diversas medidas comunitarias en el ámbito del asilo y la inmigración. En relación con la inminente ratificación del Tratado de Amsterdam, los miembros de dicha Comisión subrayaron que se trataba de un «ámbito de actuación genuinamente europeo», ya que la política de asilo e inmigración es competencia de la Comunidad. Sobre la base de un informe del Sr. Zimmerman, diputado europeo, se propuso que se llevasen a cabo análisis comparativos sobre la situación de los refugiados en los Estados miembros de la UE. Además, el Parlamento Europeo prevé a medio plazo la creación de un «fondo europeo para refugiados» que integre en una única línea presupuestaria las diversas líneas que incluye el presupuesto UE, con lo que se mejoraría el procedimiento y la asignación de recursos en el ámbito de las actividades comunitarias relacionadas con los refugiados⁽¹⁾.

1.3.8. Bajo la Presidencia alemana del Consejo se hizo referencia a la importancia de la integración de los ciudadanos de terceros países, incluidos los refugiados, en las Directrices para una estrategia europea de inmigración (cuya última versión revisada data del 23 de junio de 1999). En dicho documento se dice que la integración de nacionales de terceros países residentes legalmente en los Estados miembros por un período prolongado, incluidos los individuos con estatuto de refugiado, es un asunto de capital importancia. Asimismo, se observa que el Consejo Europeo es consciente de la posición de Europa como continente marcado por los movimientos migratorios, al tiempo que se señala que la integración de nacionales de terceros países que vivan en Europa por un período prolongado será una tarea constante para la Unión Europea y sus Estados miembros⁽²⁾. En el documento se subraya igualmente la necesidad de una estrategia global e integrada para la política europea de asilo e inmigración.

⁽¹⁾ Véase News Report/Direct Info del Parlamento Europeo de fecha 18.3.1999.

⁽²⁾ Nota de la Presidencia al Comité estratégico sobre inmigración, fronteras y asilo, Doc. n.º 8815/99 ASIM 23, Bruselas, 23.6.1999.

1.4. Evaluación del contexto de política de integración correspondiente al programa de acción

1.4.1. El programa de acción propuesto representa sin duda un pilar importante de la política europea de asilo e inmigración. Cabe acoger con satisfacción —no sólo naturalmente desde el punto de vista de las organizaciones no gubernamentales que se dedican a ayudar a los refugiados— que se considere a los refugiados un grupo social especialmente vulnerable con necesidades de integración específicas y que en la Unión Europea exista voluntad política para fomentar su integración, máxime cuando los movimientos migratorios y de refugiados no son sin duda algo pasajero, sino que constituyen un fenómeno con el que están permanentemente confrontados (entre otros) los Estados miembros. En este contexto cobra especial relevancia la propuesta del Parlamento Europeo de crear un fondo europeo para los refugiados que incluya todas las líneas presupuestarias relacionadas con los refugiados.

1.4.2. La propuesta de la Comisión tiene también por objetivo sensibilizar a la opinión pública europea en favor de la acogida. Por tanto, no convendría hablar de «aumento del fenómeno de los refugiados» (p. 4).

1.4.3. Los retos que resultan de que, actualmente y en el futuro, la UE y sus Estados miembros concedan asilo a los refugiados —en unas proporciones posiblemente cada vez mayores— justifican la continuidad de la ayuda por parte de la Comunidad.

2. Propuestas de enmiendas y añadidos a la propuesta de Decisión del Consejo

2.1. Principios de asociación y participación

2.1.1. Tal y como se aclara en la introducción, según la propuesta de la Comisión los refugiados deben participar directamente en la aplicación del programa de acción. En opinión del Comité, convendría que las organizaciones y grupos de autosuficiencia de los refugiados participasen activamente en el desarrollo y la ejecución de los proyectos y en el programa de acción.

2.1.2. Propuesta: Añádase el siguiente texto al final del punto 3.2: «Los grupos de autosuficiencia de los refugiados, e igualmente las demás organizaciones de migrantes que obran en favor de la integración de los refugiados deberán participar activamente en el desarrollo, la ejecución y la evaluación de los proyectos. Es necesario fomentar a tal fin la cooperación de todas las organizaciones representativas de la sociedad civil.»

2.2. Punto 2 de los considerandos

2.2.1. Tal y como se explica en la introducción, considerado en su conjunto ha crecido el número de refugiados en Europa, pero no en todos los Estados miembros, lo que justifica la siguiente propuesta:

2.2.2. Propuesta: «... que el número de refugiados en Europa ha aumentado considerablemente en los últimos años en algunos Estados miembros;»

2.3. Artículo 1

2.3.1. A causa del retraso en la aprobación del programa de acción y de la introducción de las medidas preparatorias para el período comprendido entre el 1 de julio de 1999 y el 1 de julio del 2000, es necesario modificar la vigencia del programa de acción trasladando su fecha límite del 1 de julio del 2000 al 31 de diciembre del 2001.

2.3.2. El aspecto de la participación de los refugiados en la sociedad de los Estados miembros es un objetivo clave de muchas de las partes que trabajan para la integración de los refugiados. Convendría destacarlo del siguiente modo: «El propósito del programa es contribuir a la integración y mayor participación efectivas en la sociedad de los refugiados en los Estados miembros, incluida la colaboración en redes, respetando (...)».

2.4. Artículos 3 y 4 y punto 4 de la exposición de motivos

2.4.1. Las medidas propuestas en el punto 4 de la exposición de motivos afectan al ámbito europeo. Se espera de los solicitantes que cooperen a nivel europeo (acciones II y III) o que lleven a cabo a nivel nacional un gran proyecto pluridisciplinario con un claro valor añadido europeo (acción I). El Comité está de acuerdo con ello en líneas generales; habrá que contrarrestar los posibles inconvenientes para las pequeñas organizaciones y agentes que prestan ayuda a los refugiados, especialmente para las organizaciones de los propios refugiados y sus órganos nacionales, incluyéndolas expresamente —como se ha dicho— en la planificación, desarrollo y ejecución de proyectos de alcance europeo en función de los diversos solicitantes, o como promotores de proyectos pluridisciplinarios.

2.4.2. Propuesta: Acción I: en este sentido, a la hora de presentar una propuesta debe fomentarse también la igualdad de oportunidades para las pequeñas organizaciones favoreciendo la colaboración en redes.

2.5. Artículo 6

2.5.1. Dado que las organizaciones no gubernamentales ya trabajan con sus correspondientes programas e iniciativas en la integración de los refugiados en numerosos Estados miembros de la UE, convendría mencionarlas explícitamente en este artículo.

2.5.2. Conforme a los principios de asociación y participación enunciados por la Comisión, debería mencionarse también en el mismo lugar a las organizaciones de refugiados como asociados importantes en la cooperación.

2.5.3. Propuesta: «2. La Comisión cooperará con las instituciones y organizaciones activas en el ámbito de la integración de refugiados, y especialmente con las organizaciones no gubernamentales. Es deseable una mayor participación de las organizaciones de autoayuda de los refugiados.»

2.6. Artículo 7

2.6.1. Enlazando con el artículo 6, el comité propuesto debería incluir en su composición a un representante de las ONG y a un representante de los agentes sociales (procedentes del CES). El CES es consciente de que la decisión de comitología excluye actualmente una ampliación del comité previsto con miembros del CES.

2.6.2. Propuesta: Añádase el siguiente texto al primer párrafo: «En la composición del comité convendría garantizar la participación de representantes de las organizaciones no gubernamentales y de los agentes sociales».

2.7. Artículo 8

2.7.1. Debería añadirse, para mayor precisión, el apoyo a las medidas de integración para refugiados.

2.7.2. Propuesta: Modifíquese el punto a) del siguiente modo: «a) las orientaciones generales del apoyo a las medidas de integración de refugiados proporcionado por la Comunidad;»

3. Observación final

3.1. El Comité suscribe en su conjunto la propuesta de Decisión del Consejo relativa a un programa de acción comunitaria para promover la integración de los refugiados. Es especialmente importante que se apruebe la Decisión rápidamente, de modo que no haya discontinuidades en la ayuda y puedan continuarse los correspondientes proyectos previstos en este ámbito. Éste es el único modo de garantizar que las estructuras ya desarrolladas y los conocimientos adquiridos puedan seguir aprovechándose en el futuro. Teniendo en cuenta la considerable importancia que los asuntos relativos a la inmigración e integración seguirán teniendo para la Unión Europea y sus Estados miembros, el CES hará un seguimiento atento de este programa instando a una correcta dotación de los instrumentos europeos de ayuda.

Bruselas, el 20 de octubre de 1999.

La Presidenta

del Comité Económico y Social

Beatrice RANGONI MACHIAVELLI

Dictamen del Comité Económico y Social sobre la «Propuesta de Reglamento (CE) del Consejo relativo a la competencia, el reconocimiento y la ejecución de resoluciones judiciales en materia matrimonial y de responsabilidad parental sobre los hijos comunes»

(1999/C 368/09)

El 12 de julio de 1999, de conformidad con el artículo 262 del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea, el Consejo decidió consultar al Comité Económico y Social sobre la propuesta mencionada.

La Sección de Empleo, Asuntos Sociales y Ciudadanía, encargada de preparar los trabajos en este asunto, aprobó su dictamen el 30 de septiembre de 1999, (ponente: Sr. Braghin).

En su 367º Pleno de los días 20 y 21 de octubre de 1999 (sesión del 20 de octubre) el Comité Económico y Social ha aprobado por 53 votos a favor, 4 votos en contra y 1 abstención el presente Dictamen.

1. Contenido de la propuesta de Reglamento del Consejo y contexto en el que se inscribe

1.1. La propuesta de Reglamento surge de la necesidad de transformar el Convenio que el Consejo aprobó el 28 de mayo de 1998, y firmaron ese mismo día todos los Estados miembros, en un acto comunitario tal como se establece en el Tratado de Amsterdam.

1.2. La Comisión ha reproducido en gran parte el contenido del Convenio y su exposición de motivos, modificando las disposiciones incompatibles con la naturaleza del acto propuesto y con las normas del ámbito de la cooperación judicial posteriores al Tratado de Amsterdam.

1.3. La forma escogida, un reglamento, se justifica por la necesidad de aplicar normas claramente definidas y armonizadas, al tratarse de un conjunto de disposiciones precisas e incondicionales de aplicación directa, uniforme y obligatoria en ámbitos tan concretos como la competencia, el reconocimiento y la ejecución de las resoluciones relativas a la disolución del vínculo matrimonial y la custodia de los hijos, así como por el requisito de una fecha conocida y homogénea de entrada en vigor y en un plazo breve en los doce Estados miembros en los que se aplica el nuevo Título IV del TCE.

1.4. La materia regulada entra dentro del ámbito de la cooperación judicial en materia civil (artículo 65) y del nuevo Título IV del TCE, por lo que el acto debe adoptarse con arreglo al procedimiento previsto en el artículo 67 del Tratado según el cual, durante un período transitorio de cinco años a partir de la entrada en vigor del Tratado de Amsterdam, el Consejo adopta por unanimidad las medidas en dicho ámbito.

1.5. El objetivo de la presente propuesta de Reglamento es uniformar las normas de Derecho internacional privado de los Estados miembros sobre competencia judicial en materia de nulidad del matrimonio, divorcio, separación y de responsabilidad parental sobre los hijos comunes, así como facilitar el reconocimiento rápido y automático y la ejecución de las resoluciones judiciales⁽¹⁾ correspondientes mediante un procedimiento simplificado.

(¹) El uso que se da al término «resolución» abarca una gama de conceptos más técnicos y adecuados jurídicamente como sentencia, resolución o auto, especificados en el artículo 13. La gran diversidad existente en estos ámbitos entre los ordenamientos jurídicos impide por el momento utilizar una terminología más específica como, por ejemplo, «providencia».

1.6. La propuesta colma una laguna existente en el ámbito de aplicación del Convenio de Bruselas de 1968, cuyo artículo primero excluye expresamente las materias relativas al estado de las personas, aunque limitándose a los aspectos señalados en el punto 1.5.

1.7. Con objeto de unificar las normas de conflicto de los órganos jurisdiccionales y simplificar los trámites para obtener un reconocimiento rápido y simple de las resoluciones judiciales y de su ejecución, en el capítulo II se establecen los criterios objetivos de competencia adoptados, el órgano competente en cuestiones relativas a la responsabilidad parental sobre los hijos comunes de los cónyuges, que tiene relación con las causas matrimoniales, la comprobación de la competencia y la admisibilidad, la litispendencia y medidas provisionales y cautelares.

1.8. Para acelerar el reconocimiento y ejecución de las decisiones de divorcio, separación legal o anulación del matrimonio, así como las correspondientes a la responsabilidad parental, reduciendo al mínimo los motivos de denegación, en el capítulo III se establece el principio del reconocimiento automático, los motivos de denegación admitidos, la prohibición del control de la competencia del juez de origen y de la revisión de fondo, así como el procedimiento de ejecución, la notificación de la decisión y el recurso contra la misma (apelación y recurso ulterior).

1.9. Las disposiciones comunes, transitorias y generales tienen por objeto proteger los derechos de los requirentes, garantizar una aplicabilidad real de fecha de entrada en vigor del Reglamento, regular la relación con los convenios internacionales y los acuerdos multilaterales entre Estados miembros, así como el respeto de los Tratados internacionales (concordatos) con la Santa Sede celebrados por Portugal, Italia y España.

1.10. Por último, en las disposiciones finales se especifica que la Comisión velará por la aplicación del Reglamento y, eventualmente, formulará propuestas de modificación al cabo de cinco años.

2. Observaciones generales

2.1. El acto por el que se establece el Convenio que el Consejo aprobó el 28 de mayo de 1998 tenía como base propuestas y proyectos de 1994. Dados los avances logrados durante estos años en la realización de la Unión Europea, cabría esperar que la propuesta fuera más ambiciosa por lo que se refiere a un ámbito de aplicación más amplio y a un contenido más resuelto hacia una armonización real del marco jurídico, al menos en cuanto a los aspectos de procedimiento. Aunque se reconoce el valor de salvaguardar las diferencias sociales, culturales, religiosas y de tradición de los Estados miembros, también debe señalarse una mayor exigencia de los ciudadanos de la UE por disponer en los demás Estados miembros de las mismas garantías que tienen ante los órganos jurisdiccionales de su país.

2.2. La elección de la forma de reglamento está plenamente justificada por el contenido de la propuesta y la posibilidad de un procedimiento de aprobación rápido con garantías de aplicación respecto del plazo y el contenido. Asimismo, el Comité comprueba que la norma se limita a un ámbito muy restringido, por lo que espera que se aplique el plan de acción aprobado en Viena en noviembre de 1998⁽¹⁾.

2.3. El ámbito de aplicación del Reglamento se restringe a los aspectos de procedimiento relativos a la competencia, el reconocimiento y la ejecución de las sentencias en materia de anulación del matrimonio, divorcio y separación, y a la responsabilidad parental exclusivamente sobre los hijos comunes.

2.3.1. En materias tan delicadas, si se quiere garantizar un espacio de libertad, seguridad y justicia homogéneo al ciudadano europeo (artículo 2 del Tratado de la Unión Europea), es necesario armonizar lo antes posible los procedimientos aplicables, especialmente por lo que se refiere a los plazos (plazos perentorios para la presentación de la demanda, la interposición de recursos contra las resoluciones, etc.)

2.3.2. La exigencia de armonizar la normativa, para aumentar la rapidez de circulación de las resoluciones judiciales, debe constituir uno de los ejes de la actuación de la Unión Europea y tendría que ampliarse a cualquier otro aspecto de procedimiento incluyéndola en un plan de actuación concreto de la Comisión.

2.3.3. El principio de la protección de la parte más débil debe confirmarse sin ambages, por lo que es aconsejable ampliar el alcance de este Reglamento, en materia de potestad

parental, a los hijos no comunes y a los adoptados, que pueden verse perjudicados posteriormente por la exclusión específica de su situación del ámbito de aplicación del Reglamento analizado.

2.3.4. El Comité reitera la exigencia de que se determinen, dentro del ámbito de aplicación del Reglamento, medidas de protección que garanticen la defensa óptima de los intereses de los hijos menores de edad y el respeto de sus derechos fundamentales, reconocidos en el Derecho internacional, con arreglo a los principios que formuló en el Dictamen 976/99 aprobado el 2 de julio de 1999.

2.4. El término «órgano jurisdiccional» hace referencia a las autoridades judiciales de los Estados miembros competentes en la materia y a las autoridades administrativas cuya competencia al respecto es reconocida oficialmente en determinados Estados miembros. Esta situación, aunque es legítima en dichos ordenamientos jurídicos, resulta preocupante, por lo que el Comité defiende una homogeneidad de los órganos jurisdiccionales autorizados y competentes en esta delicada materia, con el fin de garantizar una especialización y una profesionalidad adecuadas.

2.5. Los conceptos de potestad y de responsabilidad parental no son uniformes en las legislaciones de los Estados miembros. Habida cuenta de que los hijos son el principal bien jurídico protegido, el Comité defiende la fijación de parámetros comunes a todos los Estados miembros, sin dejar de respetar las diferencias sociales, culturales, religiosas y de tradiciones de los Estados miembros, con el fin de evitar diferencias en la protección de los ciudadanos de la UE. Parece necesario tratar este asunto previamente, especialmente por lo que se refiere a la aplicación del artículo 3.

2.6. La necesidad de establecer plazos categóricos y perentorios para todas las fases procesales, por lo que se refiere a las disposiciones de la extinción del derecho y la prescripción de los actos, no se menciona en absoluto en el Reglamento analizado, lo que redundaría en perjuicio de la seguridad jurídica y de la duración de los procedimientos. El Comité es partidario de que, siempre que sea posible, se fijen en el Reglamento dichos plazos y que cada órgano competente sea responsable de que se respeten, habida cuenta de la delicada materia de que se trata.

2.7. La exigencia de tomar en consideración las medidas provisionales y cautelares en caso de urgencia (artículo 12) es comprensible desde el punto de vista de la protección de las personas, pero parece conceder un margen excesivo a la aplicación del Derecho nacional, incluyendo de forma subrepticia materias relacionadas pero no contempladas en el Reglamento analizado. El Comité considera conveniente redactar de forma más precisa y restrictiva dicho artículo, con el fin de evitar abusos o que se ponga en duda la propia aplicación del dicho Reglamento, preservando el derecho del menor a ser escuchado cuando deban adoptarse medidas urgentes en materia de potestad.

2.8. La Comisión no desconoce tampoco que en los Estados miembros no siempre se formalizan las uniones por medio de la ceremonia del matrimonio.

⁽¹⁾ En este plan de acción la Comisión se compromete a elaborar propuestas que completen el marco legal de la institución matrimonial y la protección de los hijos así como, de forma más general, sobre todo lo referido al Derecho privado civil de los regímenes matrimoniales.

El Comité pide encarecidamente a la Comisión que examine qué medidas son necesarias para que, en caso de que se ponga fin a dichas uniones y se adopten resoluciones sobre la responsabilidad de los hijos habidos en su seno, éstas también se puedan reconocer y ejecutar automáticamente. En interés de los hijos, la diferencia de trato que ahora puede surgir por el hecho de que la propuesta se refiere exclusivamente a los matrimonios merece toda nuestra atención.

3. Observaciones específicas

3.1. El Comité considera conveniente proponer algunas modificaciones al texto del articulado, con el fin de mejorar la comprensión y aplicación. Dado el carácter técnico de dicho texto, estas propuestas se presentan en algunos casos en forma de enmiendas.

3.2. Artículo 10.1

Con el fin de que el contenido sea más preciso mediante el uso de términos bien definidos desde el punto de vista jurídico, el texto debería modificarse como sigue:

«Si el demandado no compareciere, el órgano jurisdiccional competente suspenderá el procedimiento si tiene constancia de que no se notificó al demandado el escrito de demanda o escrito equivalente, o si el plazo fijado para la comparecencia fuere inferior al que marca la ley para que el demandado pueda organizar de forma adecuada su defensa.»

3.3. Artículo 12

La expresión «presentes en dicho Estado miembro» es genérica y, por lo tanto, conviene utilizar una expresión más precisa con el fin de determinar con seguridad las personas a que se refiere.

3.4. Artículo 15.1. b)

Sustitúyanse las palabras «de forma inequívoca» por «sobre la base de hechos concluyentes».

3.5. Artículo 23

Resulta necesario, en interés de la rapidez del procedimiento y la seguridad jurídica, fijar con precisión un plazo perentorio razonable en sustitución de las palabras «en breve plazo».

3.6. Artículo 24

Con el fin de fijar plazos concretos para la eventual interposición de un recurso contra la decisión, este artículo debería modificarse como sigue:

«El funcionario público a quien corresponda notificará en el plazo de ... la decisión al solicitante de la ejecución de conformidad con las modalidades determinadas por el Derecho del Estado miembro requerido; asimismo, notificará la decisión en el plazo de ... a la persona contra la que se pide la ejecución.»

3.7. Artículo 25.2

Con el fin de evitar que la última frase haga suponer que pueden existir otras razones que permitan, teóricamente, prorrogar el plazo, conviene suprimirla o modificar del siguiente modo la frase precedente:

«Si dicha persona tuviere su residencia habitual en un Estado miembro distinto de aquél en que se dictó la decisión por la que se otorgó la ejecución, el plazo será de dos meses, independientemente de la distancia, a partir del día en que tuvo lugar la notificación, ya fuere personal, ya en su domicilio. Dicho plazo no admitirá prórroga en razón de la distancia.»

Bruselas, el 20 de octubre de 1999.

La Presidenta

del Comité Económico y Social

Beatrice RANGONI MACHIAVELLI

Dictamen del Comité Económico y Social sobre el «Noveno Informe anual de los fondos estructurales (1997) FEDER — FSE — FEOGA — IFOP»

(1999/C 368/10)

El 29 de abril de 1999, de conformidad con el apartado 3 del artículo 23 de su Reglamento Interno, el Comité Económico y Social decidió elaborar un dictamen sobre el «Noveno Informe anual de los fondos estructurales (1997) FEDER — FSE — FEOGA — IFOP»

La Sección de Unión Económica y Monetaria y Cohesión Económica y Social, encargada de preparar los trabajos en este asunto, aprobó su dictamen el 29 de septiembre de 1999 (ponente: Sr. Cal).

En su 367º Pleno de los días 20 y 21 de octubre de 1999 (sesión del 20 de octubre) el Comité Económico y Social ha aprobado por 80 votos a favor, 1 en contra y 1 abstención el presente Dictamen.

1. Introducción

1.1. Este Informe anual de la Comisión da cumplimiento a una obligación impuesta por el Reglamento del Consejo (CEE) nº 2052/88, modificado por el Reglamento del Consejo (CEE) nº 2081/93, relativos a la reforma de los fondos estructurales. De conformidad con lo dispuesto en el artículo 16 de aquél, la Comisión debe presentar, antes del 1 de noviembre de cada año, un informe pormenorizado sobre los progresos alcanzados en la realización de los objetivos de los fondos y sobre la utilización de las ayudas concedidas durante el año precedente. El artículo 31 del Reglamento de coordinación nº 2082/93 detalla los elementos de que debe constar el informe anual y añade que «la Comisión consultará cada año a los interlocutores sociales organizados a nivel europeo sobre la política estructural de la Comunidad».

1.2. El mencionado artículo 16 dispone, asimismo, que dicho informe anual debe ser presentado al Parlamento Europeo, al Consejo y al Comité Económico y Social. Cada año, tras recibir el informe de la Comisión, el CES emite un dictamen con los comentarios que considera pertinentes. Aun sin poder influir en las acciones referidas en el informe —que versa sobre un período anterior—, los dictámenes del CES han permitido un intercambio dinámico de puntos de vista con la Comisión sobre aspectos concretos de la utilización de los fondos estructurales. En la parte final de los informes anuales figura, desde hace algún tiempo, un capítulo sobre el «diálogo interinstitucional» en el que se pasa revista —con los comentarios oportunos— a los posicionamientos y dictámenes del CES (al igual que a los del Parlamento Europeo y, más recientemente, del Comité de las Regiones).

1.3. Un ejemplo significativo de la influencia de este proceso dinámico de consulta es el referente a la participación de los interlocutores económicos y sociales en el contexto de los fondos estructurales, consagrada en el artículo 4 del Reglamento marco, tal y como fue modificado en 1993. Durante los primeros años de aplicación de la reforma de los fondos estructurales de 1988, el CES no cesó de insistir —en particular en los dictámenes sobre los informes anuales— en la necesidad de prever la participación de los interlocutores económicos y sociales en todos los niveles y fases del proceso. A pesar de que el artículo 4 no recogía totalmente este punto de vista, desde 1994, la participación de los interlocutores sociales se pudo ejercer en todos los Estados miembros y a nivel comunitario, aunque de distinta manera.

1.4. Por todas estas razones, no se comprende la información facilitada por la Secretaría del CES en el sentido de que, por primera vez desde 1989, la Comisión no iba a consultar al Comité Económico y Social sobre el Noveno Informe anual. Esta actitud obligó al CES a iniciar el procedimiento para la elaboración de un dictamen de iniciativa, lo que produjo un gran retraso en el inicio de los trabajos, teniendo en cuenta las dificultades de procedimiento, presupuestarias y de funcionamiento de los servicios que entraña este procedimiento⁽¹⁾.

1.5. Tal situación resulta tanto más extraña cuanto que este Noveno Informe anual está atravesado horizontalmente por el tema de las acciones en favor de las pequeñas y medianas empresas, un sector que se encuentra ampliamente representado en el CES y en relación con el cual éste ha realizado aportaciones de gran utilidad en aras de una mejor toma en consideración de los intereses específicos de dicho sector por los diversos servicios de la Comisión.

2. Síntesis del Informe⁽²⁾

2.1. En 1997 dio inicio la segunda fase del período de programación, a tres años de la revisión de los Reglamentos, de 1993. Prácticamente todos los programas estaban ya aprobados, incluidos los de las iniciativas comunitarias. Al final del año estaba en marcha un total de 1 026 programas (580 de ellos para los distintos objetivos y 446 para las iniciativas comunitarias).

2.2. Como consecuencia de esta «velocidad de cruce», los montantes financieros recuperaron el retraso de años anteriores y presentaron valores que se corresponden con las perspectivas financieras fijadas en Edimburgo. Los compromisos y los pagos sólo siguieron siendo insuficientes por lo que se refiere a las iniciativas comunitarias.

⁽¹⁾ Para evitar problemas interpretativos de este tipo, es necesario aclarar que, cuando un Reglamento del Consejo dispone el envío al CES de informes anuales de políticas comunitarias sobre las que se consulta de oficio al CES, éste puede iniciar el procedimiento para la elaboración de un dictamen sin considerarlo «de iniciativa», tal como hacen el Parlamento Europeo y el Comité de las Regiones.

⁽²⁾ La redacción de este apartado toma como base la «Síntesis general» con la que se abre el Informe.

2.3. Los nuevos programas del objetivo nº 2 tuvieron en cuenta la prioridad concedida al empleo; al mismo tiempo, se ejecutaron 89 pactos territoriales en favor del empleo.

2.4. En materia de gestión, se establecieron 22 fichas en las que se definen una serie de categorías de gastos que pueden aspirar a la cofinanciación de los fondos.

2.5. Entre las prioridades temáticas figuraron las siguientes: la sociedad de la información, el desarrollo urbano y la interacción entre política regional y política de competencia.

2.6. 1997 fue también el año en que comenzó a prepararse la reforma de la política regional, en el marco de lo que luego sería la Agenda 2000.

2.7. Tras los temas horizontales de los informes anuales de 1995 (la dimensión ambiental de las intervenciones) y 1996 (el desarrollo tecnológico de las regiones), este Informe anual de 1997 se propone ilustrar las medidas en favor de las PYME.

2.8. Según el Informe, cerca de dos tercios de la mano de obra privada trabaja en las PYME, que generan un 60 % del volumen de negocios en la Unión Europea; por otra parte, según un estudio citado por la Comisión, son dichas empresas las que encierran el mayor potencial de crecimiento, rico en empleo.

2.9. En todo el período de programación 1994-1999, entre un 15 % y un 20 % de los recursos totales de los fondos se dedican de forma específica a medidas para dar impulso a las PYME y mejorar sus medios productivos y su entorno económico; dicho porcentaje varía según los Estados miembros, llegando al 40 % en algunos de ellos.

2.10. Esa financiación se emplea en una gran variedad de medidas: ayudas a la inversión en forma de subvenciones directas o a través de medidas de ingeniería financiera, cofinanciación de zonas de acogida de empresas, actividades de formación (incluida la gestión), servicios de asesoría e información, medidas de desarrollo de la IDT, actividades en el ámbito de la sociedad de la información y ayudas a la internacionalización.

2.11. En las directrices de la Comisión para la adaptación intermedia de los programas para las regiones del objetivo nº 1, presentadas el 30 de mayo, se defendía que los recursos disponibles deberían dar apoyo a las PYME y a las iniciativas de desarrollo local y de creación de empleo.

2.12. La Comisión emprendió una evaluación del impacto de los fondos estructurales en las PYME (que había sido objeto de una serie de observaciones por parte del Tribunal de Cuentas); los resultados de la evaluación se esperaban para finales de 1998.

3. Observaciones generales

3.1. En el capítulo 2, el Informe presenta los resultados por objetivo, pasando revista a las acciones en favor de las PYME, así como a las iniciativas comunitarias, las medidas

innovadoras y los proyectos piloto, y las medidas de asistencia técnica. En la segunda parte de este capítulo, el Informe presenta de forma resumida los elementos más importantes en cada Estado miembro, separando los objetivos de las iniciativas comunitarias y destacando las medidas de ayuda a las PYME; esta presentación se completa con los cuadros financieros que figuran como anexo al final del Informe. La Comisión debería haber explicitado qué definición de PYME se utilizó en cada capítulo, sobre todo porque los debates en torno a esta cuestión a nivel comunitario han hecho evolucionar los conceptos y parámetros utilizados para tal definición. El CES se ha pronunciado en diversos dictámenes⁽¹⁾ sobre los problemas resultantes de la disparidad de definiciones existentes —no sólo a nivel comunitario, sino también en los Estados miembros— y de sus consecuencias para la atribución de las ayudas financieras a este sector.

3.2. En el capítulo 3 (dedicado a la evaluación y análisis de la repercusión de los fondos) figuran los resultados de las evaluaciones intermedias de todos los objetivos, así como las evaluaciones temáticas y horizontales y la relativa a la repercusión en el empleo. Por ejemplo, por lo que se refiere al objetivo nº 2, la Comisión considera que las estimaciones efectuadas a posteriori para el período 1989-1993 indican la creación bruta de 850 000 puestos de trabajo, que corresponde a la creación neta de 450 000 puestos de trabajo, con un coste medio de casi 42 000 ecus por empleo neto (22 000 ecus por empleo bruto). Según las estimaciones previas, el número de empleos creados o mantenidos ascendió a 650 000 en el período 1994-1996 y a 880 000 en el período 1997-1999, lo que arrojaría unos 11 000 ecus por puesto de trabajo; estos guarismos no son comparables con los del período de programación anterior.

3.3. En el capítulo siguiente, la Comisión expone los resultados de la ejecución presupuestaria, el control financiero y la comprobación de la adicionalidad.

3.4. El capítulo 5 se ocupa de la coordinación con los distintos instrumentos financieros: Fondo de Cohesión, Banco Europeo de Inversiones, Fondo Europeo de Inversiones, CECA, mecanismo financiero del Espacio Económico Europeo, programas de educación y formación, y ayuda financiera comunitaria en el ámbito de las redes transeuropeas.

3.5. En el capítulo 6, la Comisión desarrolla el tema de la compatibilidad y sinergia con las demás políticas comunitarias, a saber: empleo y política social, medio ambiente, fomento de la igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres, investigación y desarrollo tecnológico, redes transeuropeas, turismo, cultura, política de competencia, transparencia de los contratos públicos, política agrícola común y política pesquera común.

⁽¹⁾ Véase, principalmente, el Dictamen sobre el «Tercer informe anual del Observatorio Europeo para las PYME», DO C 82 de 19.3.1996, p. 5.

3.6. El artículo 31 del Reglamento de coordinación dispone que los informes anuales incluirán, entre otras cosas, «la lista de los grandes proyectos de inversiones productivas que se hayan beneficiado de la concesión de ayuda en virtud del apartado 2 del artículo 16; dichos proyectos deberán ser evaluados de forma sucinta». En el Informe correspondiente a 1997, la Comisión se limitó a hacer constar en un anexo los montantes a que ascendieron los compromisos y los pagos de tales «grandes proyectos», sin ninguna información adicional. Este problema podrá resolverse en el futuro, pues la nueva redacción del artículo 26 del Reglamento general —referente a los grandes proyectos— obliga a los Estados miembros a transmitir previamente a la Comisión las informaciones relevantes, mientras que según el antiguo Reglamento sólo era necesario que las enviaran oportunamente.

3.7. En el último capítulo se recogen las relaciones institucionales y el diálogo con los interlocutores económicos y sociales europeos. En el epígrafe referente al CES se echan en falta aspectos centrales de su actividad en el ámbito y período considerados, sobre todo su participación activa en el Foro europeo sobre cohesión, y sus dictámenes relativos al «Primer Informe sobre la Cohesión» y a la Agenda 2000, éste aprobado en octubre de 1997. Esta falta resulta tanto más extraña en la medida en que el CES era la única institución que se había pronunciado acerca del «Primer Informe sobre la Cohesión» y su dictamen había sido objeto de amplia difusión en el Foro europeo sobre cohesión; el CES fue, además, la primera institución en aprobar un dictamen sobre la Agenda 2000.

4. Observaciones específicas

4.1. Poco después de su publicación, la Comisión completó el Noveno Informe anual de los fondos estructurales, correspondiente a 1997, con el Informe de revisión intermedia de los programas de los objetivos nº 1 y nº 6. Dado que la evaluación intermedia viene a completar y pormenorizar aspectos importantes del Informe anual, el presente dictamen también tomará en consideración sus resultados.

4.1.1. Como reconoce dicho Informe de revisión intermedia, «el principal objetivo de los MCA y los DOCUP es reducir las disparidades en la renta per cápita de los Estados miembros». En él se afirma, por otra parte, que «el hecho de que el empleo constituya un objetivo primordial de la UE también se ha reflejado en una serie de modificaciones de los programas, como la introducción oficial de los pactos territoriales por el empleo. Además, los cambios que han experimentado las políticas nacionales de empleo [...] también han dado lugar a que se reorienten algunas medidas de formación». Esta confusión, que —lamentablemente— ha aumentado durante los últimos años, y con la que se pretendía medir la eficacia de la utilización de los fondos estructurales, no ayuda a realizar una evaluación correcta. La eficacia se mide atendiendo a la relación entre resultados y objetivos (mientras que la eficiencia se mide atendiendo a la relación entre resultados y recursos empleados), por lo que no se pueden evaluar correctamente los resultados si se ponen en relación con objetivos que no eran tales.

4.1.2. La evaluación permitió también un mayor conocimiento, por parte de los gestores y de los comités de seguimiento, de sus programas operativos, facilitando la revisión intermedia de éstos y mejorando su gestión. Por lo

que se refiere a los interlocutores sociales, éstos «también han intervenido en este proceso en la medida en que han participado en los comités de seguimiento», según reconoce el Informe de evaluación intermedia. Dado que en muchos casos tal participación aún no existe, tampoco la ha habido en la evaluación, lo que resulta especialmente lamentable habida cuenta de que los interlocutores sociales tienen un conocimiento concreto y sobre el terreno de los proyectos, que sería muy útil para la revisión intermedia a la que se ha procedido.

4.1.3. El tema del desarrollo de los recursos humanos fue uno de los que suscitó más modificaciones en el contexto de la revisión intermedia, como también se puede constatar en el Noveno Informe anual de los fondos estructurales. Además de que la realidad evoluciona muy rápidamente —obligando a realizar ajustes—, la concepción de muchos programas es horizontal («de arriba abajo») y se aplica a realidades económicas y geográficas diferentes, por lo que tiene poco arraigo en las prioridades locales. La iniciativa de los pactos territoriales en favor del empleo —que pretendía implantar un enfoque «de abajo arriba»— fue positiva, pero sus efectos prácticos parecen haber sido muy limitados, entre otras cosas porque no se asignaron suficientes recursos adicionales para hacer frente a estas nuevas iniciativas.

4.1.4. El Informe de revisión intermedia no desarrolla suficientemente el tema de la pesca y no ayuda a encontrar una respuesta para las cuestiones pendientes en este sector, que parece ser uno de los que experimenta mayores atrasos, insuficiencias y dificultades.

4.1.5. Una cuestión común a muchos programas operativos e iniciativas comunitarias es la de los criterios de selección de los proyectos. El Informe de revisión intermedia aborda esta cuestión, pero se limita a dejar constancia de que contar con sistemas de calificación relativamente sofisticados puede no ser una condición suficiente para seleccionar los mejores proyectos, ante problemas como los relativos a la fiabilidad de la información y de las previsiones facilitadas por los solicitantes. El CES advierte de que, en muchos casos, los proyectos presentados por los interlocutores sociales no reciben un apoyo suficiente y son postergados en favor de otros que más tarde, ya sin apoyo comunitario, ven truncada su continuidad.

4.2. Por lo que se refiere al Informe anual, el CES resalta la importancia del tema escogido para el informe de este año (las acciones en favor de las PYME en el marco de las intervenciones de los fondos estructurales), que ha permitido evaluar las múltiples iniciativas existentes. La contribución de las PYME a la creación de empleo es ampliamente reconocida, pero no se puede decir lo mismo de los sistemas de ayudas, que muchas veces se conceden con el pretexto de mantener empleos. Por el contrario, de algunas evaluaciones efectuadas en los Estados miembros se desprende que los sistemas de ayudas no son, en sí mismos, eficaces para crear empleo, sino que constituyen gastos desproporcionados con relación a los resultados alcanzados.

4.3. El CES sugiere que el próximo Informe anual (el correspondiente a 1999) tenga como tema horizontal la participación de los interlocutores económicos y sociales. El artículo 4 del vigente Reglamento marco destaca la importancia de esta participación, que refuerzan los nuevos Reglamentos

de 21 de junio de 1999. Sería importante que, en esta fase de preparación del próximo período de programación, se recopilase información, se señalasen las buenas prácticas en el campo de la participación de los interlocutores económicos y sociales y se refiriesen casos de proyectos gestionados por los interlocutores sociales a nivel local, regional, nacional, transfronterizo y comunitario.

4.4. En cuanto a las enseñanzas que cabe extraer del Informe anual de cara al próximo período de programación, el CES subraya la importancia del hasta ahora objetivo nº 4 (cuya finalidad es facilitar la adaptación de los trabajadores a los cambios industriales) y la necesidad de mantener esta perspectiva. El Informe anual es muy conciso por lo que atañe a los objetivos nºs 3 y 4; las experiencias llevadas a cabo por los interlocutores sociales y los poderes públicos deberían ser más conocidas, para favorecer su utilización en el próximo período de programación. En particular, las medidas para mitigar los efectos de las transformaciones producidas por la sociedad de la información —o, más generalmente, por la sociedad del conocimiento— no pueden limitarse a los jóvenes, por muy grande que sea su importancia, sino que deben abarcar también a los trabajadores actualmente en activo.

4.5. En el próximo período de programación no se debería dar marcha atrás en la coordinación de las acciones de los

fondos estructurales y de los distintos instrumentos financieros; al contrario, habría que esforzarse más por compaginar la actuación de los fondos y de los distintos instrumentos financieros. Para los gestores de los fondos puede ser más fácil elaborar unos pocos programas de ámbito nacional, a los que los proyectos deberían adaptarse; pero para las actividades sobre el terreno la simplificación sigue siendo lo más importante. Debería dejarse más margen para un enfoque «de abajo arriba», al tiempo que la coordinación entre los fondos debería llevarse a cabo allí donde es más importante —es decir, sobre el terreno— y no donde más fácil resulta —en los documentos.

4.6. Sería negativo que los proyectos financiados por uno de los otros fondos no fuesen acompañados de medidas adecuadas en el ámbito de la formación profesional de los hombres y mujeres de la región, como tantas veces sucedió en el pasado. La coordinación del Fondo Social Europeo con los demás fondos resulta particularmente importante porque, en este cambio de siglo, la cualificación de los recursos humanos constituye la cuestión clave para los desafíos de la sociedad del futuro. En este contexto, no merece una consideración positiva que los tímidos avances de coordinación conseguidos en el pasado en las regiones del objetivo nº 1 no sean aplicados, ni por el FEOGA-Garantía ni por el Fondo Social Europeo, en el próximo período de programación.

Bruselas, el 20 de octubre de 1999.

La Presidenta
del Comité Económico y Social
Beatrice RANGONI MACHIAVELLI

Dictamen del Comité Económico y Social sobre la «Propuesta de Reglamento (CE) del Consejo que modifica el Reglamento (CE) n° 2201/96 por el que se establece la organización común de mercados en el sector de los productos transformados a base de frutas y hortalizas»

(1999/C 368/11)

El 13 de septiembre de 1999, de conformidad con el artículo 37 del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea, el Consejo decidió consultar al Comité Económico y Social sobre la propuesta mencionada.

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

En su 367° Pleno de los días 20 y 21 de octubre de 1999 (sesión del 20 de octubre de 1999) el Comité Económico y Social ha aprobado por 69 votos a favor, 2 en contra y 8 abstenciones el presente Dictamen.

1. Introducción

La propuesta de Reglamento que se examina constituye un trámite habitual, dado que el Consejo de Ministros de Agricultura reunido en Luxemburgo los días 14 y 15 de junio de 1999 decidió, a instancias de Portugal, compensar la reducción de la cuota portuguesa de producción de tomate concentrado correspondiente a las campañas 1999/2000 y 2000/2001, debida a la fuerte disminución de la producción portuguesa en la campaña 1997/1998 a causa de unas condiciones climáticas excepcionalmente desfavorables que provocaron un descenso importante de la producción de tomate para transformación.

En las conclusiones del Consejo de Ministros relativas a la modificación del Reglamento n° 2201/96 se expone lo siguiente:

«En el artículo 6 se propone la inclusión de un apartado 3-bis en el que se prevea asignar a Portugal una cantidad suplementaria de tomates frescos destinados a la producción de concentrados para las campañas 1999/2000 y 2000/2001. Para la campaña 1999/2000 la cantidad suplementaria ascenderá a 83 468 toneladas. Para la campaña 2000/2001, será igual a la diferencia entre la cantidad calculada para Portugal de conformidad con el apartado 3 y la calculada al sustituir por 884 592 toneladas la cantidad utilizada durante la campaña 1997/1998.

Durante estas dos campañas, el volumen de tomates frescos mencionado en el apartado 1 y la cantidad de tomates frescos destinados a la fabricación de concentrados, mencionada en el primer guión del segundo párrafo del apartado 2, se incrementarán con la cantidad suplementaria asignada a Portugal.»

2. Observaciones

2.1. La agricultura constituye un sector de difícil gestión que se ve influido, entre otros factores, por las condiciones climáticas. El CES estima que, en la medida de lo posible, no se debe permitir que unas condiciones climáticas excepcionalmente desfavorables, como las sufridas por Portugal en la campaña 1997/1998, tengan graves repercusiones en las rentas de los agricultores.

2.2. El CES cree que la propuesta de Reglamento concuerda con el espíritu y la letra de las conclusiones del Consejo de Ministros de Agricultura celebrado los días 14 y 15 de junio de 1999 y que, pese a las consecuencias financieras de la misma (3,2 millones de euros para el ejercicio 2000 y unas previsiones de gastos de 0,4 millones de euros para el 2001), recoge positivamente la concesión de una cuota suplementaria para la industria portuguesa del tomate para las campañas 1999/2000 y 2000/2001 en las cantidades propuestas.

Bruselas, el 20 de octubre de 1999.

La Presidenta

del Comité Económico y Social

Beatrice RANGONI MACHIAVELLI

Dictamen del Comité Económico y Social sobre la «Propuesta de directrices para las políticas de empleo de los Estados miembros en el año 2000»

(1999/C 368/12)

El 6 de octubre de 1999, de conformidad con el artículo 128 del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea, el Consejo decidió consultar al Comité Económico y Social sobre la propuesta mencionada.

La Sección de Sección de Empleo, Asuntos Sociales y Ciudadanía, encargada de preparar los trabajos en este asunto, aprobó su dictamen el 30 de septiembre de 1999 (ponente: Sr. Lustenhouwer).

En su 367º Pleno de los días 20 y 21 de octubre de 1999 (sesión del 20 de octubre de 1999), el Comité Económico y Social ha aprobado por 78 votos a favor, 1 voto en contra y 1 abstención el presente Dictamen.

1. Introducción

1.1. El Comité Económico y Social ha tomado nota con sumo interés de las propuestas de la Comisión relativas a las directrices de empleo para el año 2000. El Comité se congratula de poder pronunciarse sobre este asunto sobre la base de una consulta formal por parte del Consejo, tal como es preceptivo actualmente tras la entrada en vigor del Tratado de Amsterdam. El Comité considera que esto significa un importante reconocimiento de su papel en el proceso de ejecución de las políticas europeas de empleo.

Con estas propuestas, la Comisión responde al llamamiento del Consejo Europeo de Colonia, celebrado los días 3 y 4 de junio de 1999, sobre este tema y prosigue la estrategia trazada en el proceso de Luxemburgo.

1.2. El Comité es consciente de que las actuales propuestas de directrices son las primeras que deben examinarse en el contexto del Pacto Europeo para el Empleo elaborado en el Consejo Europeo de Colonia. Con este Pacto, las políticas de empleo (Luxemburgo), se ponen en relación directa con la coordinación de la política económica (Proceso de Colonia) y la política dirigida a mejorar la capacidad de innovación y aumentar la eficacia de los mercados de bienes, de servicios y de capitales (Proceso de Cardiff).

1.3. Gracias a este enfoque global, cuyo objetivo, en última instancia, es una reducción sostenible del desempleo en la UE, el Consejo responde en gran medida al deseo del Comité en la materia.

Efectivamente, en su Dictamen sobre la «Aplicación de las directrices para el empleo en 1999»⁽¹⁾, el Comité ya defendía la necesidad de una estrategia global de este tipo. El Comité consideraba, y sigue considerando, que debe desarrollarse un enfoque global que integre la política macroeconómica y otros ámbitos de acción que tengan repercusiones sobre el empleo. El Comité señala que sería deseable, por ejemplo, relacionar la política de empleo con las políticas de seguridad en el trabajo

y sanidad. Una política eficaz de seguridad y salud conduce siempre a una mayor capacidad de inserción profesional y a una mejora de la calidad del trabajo.

En este sentido, el CES celebra que este enfoque integrado ya quede plasmado en la Recomendación del Consejo, de 12 de julio de 1999, sobre orientaciones generales de política económica para los Estados miembros y la Comunidad (con arreglo a lo dispuesto en el apartado 2 del artículo 99 del Tratado)⁽²⁾. En esta Recomendación, la política económica se centra plenamente en una prioridad principal consistente en el logro de unos «niveles de crecimiento y empleo elevados y sostenibles».

1.4. Ahora que este enfoque ha sido integrado por el Consejo en un pacto europeo, el Comité también podrá considerar las actuales propuestas de directrices como parte de un conjunto más amplio. Por lo tanto, el Comité también examinará la evolución de los procesos de Colonia y Cardiff y expresará su punto de vista global en una contribución al Consejo europeo extraordinario, que tendrá lugar en Portugal en la primavera del año 2000 y estudiará los progresos realizados en el marco de los tres procesos mencionados.

Esto se entenderá sin perjuicio de que entretanto pueda hacerse, sobre la base de los datos proporcionados por los Estados miembros, una primera evaluación de los aspectos relativos a la eficacia y calidad de las medidas adoptadas. El Comité es consciente de que, con vistas a la próxima ampliación de la Unión Europea, será particularmente difícil —aunque por ello mismo tanto más necesario— que los países candidatos a la adhesión participen lo antes posible en (el debate sobre) esta estrategia sobre el empleo y procedan a un intercambio de experiencias allí donde las «mejores prácticas» se presten a una aplicación similar.

2. Observaciones generales

2.1. El Comité observa que las propuestas de la Comisión conservan los títulos de las actuales directrices para el empleo, y celebra este deseo de continuidad. Efectivamente, la estrategia en materia de política de empleo requiere adaptaciones por parte de los Estados miembros y estas adaptaciones, a su vez,

(1) DO C 209 de 22.7.1999.

(2) DO L 217 de 17.8.1999.

requieren tiempo y no se prestan a reajustes anuales radicales. No obstante, en opinión del Comité, se debe intentar añadir a las directrices para el empleo más objetivos verificables cronológica y/o cuantitativamente. Por otra parte, el Comité es consciente de que las experiencias realizadas hasta ahora sólo proporcionan una idea limitada de los efectos cuantificables del enfoque actual. La corrección de este enfoque sólo podrá efectuarse cuando se disponga de un mayor número de resultados mensurables para los objetivos apuntados. A este respecto, el Consejo Europeo extraordinario de Portugal podría proceder a una evaluación intermedia. Tal como también se afirma en la «Recomendación de la Comisión relativa a Recomendaciones del Consejo sobre la aplicación de las políticas de empleo de los Estados miembros», la mejora de la información estadística —a escala nacional precisamente— es una tarea que deberá realizarse a corto plazo.

2.2. El Comité considera, además, que es importante conservar y continuar de modo coherente y equilibrado los cuatro pilares existentes en los que se basan las directrices, sobre todo para los Estados miembros que, según el Proyecto de Informe conjunto sobre el empleo, publicado al mismo tiempo que la Propuesta de directrices, van a la zaga en la aplicación de las directrices. En este sentido, las presentes propuestas sirven también como recordatorio.

3. Los cuatro pilares

3.1. Mejorar la capacidad de inserción profesional

3.1.1. Obviamente, el Comité preconiza continuar las actividades emprendidas en el marco de este pilar. Todos los Estados miembros deberán seguir esforzándose en adoptar un enfoque preventivo y proactivo con el fin de impedir que se produzcan situaciones de desempleo. Aunque las perspectivas económicas parecen más favorables que hace un año, no cabe contentarse con la situación actual del empleo, sobre todo en lo que atañe a los jóvenes y los desempleados de larga duración. De hecho, los informes de los diferentes Estados miembros indican que el logro de los objetivos comprobables ha sido limitado. En este aspecto concreto de las directrices, las adaptaciones representan un trabajo de larga duración, por lo que requieren más tiempo. Esto requerirá el desarrollo de los servicios de provisión de empleos y, en general, de los servicios de mano de obra y de formación, así como la asignación de recursos suficientes para llevar a cabo los objetivos. Con frecuencia, una política activa del mercado de trabajo sólo puede desarrollarse dentro de un sistema adaptado, tanto en el ámbito fiscal como en el de la seguridad social. Lamentablemente, la falta de un grado suficiente de convergencia entre los Estados miembros en estos importantes ámbitos sigue impidiendo que la política europea del mercado del trabajo tenga una eficacia óptima. Llevar a cabo estas adaptaciones requiere tiempo y serán necesarios varios años para que se noten sus efectos. Aunque a escala de la UE y en determinados Estados miembros se han realizado progresos en varios ámbitos, como, por ejemplo, el del aprendizaje a lo largo de toda la vida, para el que cada Estado miembro puede tener en cuenta su situación específica, deberán intensificarse los esfuerzos en otros muchos ámbitos. El Comité subraya

aquí una vez más la importancia de fomentar la formación profesional, por ejemplo, en el marco de aprendizajes (combinación de trabajo y estudios). Precisamente para determinados grupos de jóvenes, el hecho de «estudiar trabajando» puede resultar una forma atractiva de fomentar su escolarización y capacidad de inserción profesional. Con el fin de poder cuantificar los resultados de estas acciones, los Estados miembros deberán, como propone ahora la Comisión, esforzarse por facilitar datos sobre el grado de integración real de los jóvenes desempleados en el mercado de trabajo. Se deberá mostrar, a través de indicadores inequívocos si la formación, el acompañamiento en la búsqueda de trabajo y otras formas de política activa conducen realmente a la obtención de un empleo. En última instancia, lo que importa para la realización de las futuras actividades no es la promesa realizada por el Estado miembro sino el resultado conseguido. A este respecto, tampoco hay que olvidar que, junto a la oferta de medidas de formación, también está la responsabilidad individual de los interesados en contribuir activamente a mantener y aumentar su propia capacidad de inserción profesional, manifestando una mayor disposición a aprovechar efectivamente las posibilidades de adquisición de nuevos conocimientos y de reciclaje.

3.1.2. Según el Comité, no cabe satisfacerse con una ligera reducción del desempleo. En este enfoque, el desempleo no es el único problema: la participación en el empleo constituirá, a largo plazo, una fuente de preocupación mucho mayor, cuando, debido a la evolución demográfica, la financiación de las pensiones por un número de personas demasiado reducido pueda plantear graves problemas. Así lo afirma el Consejo en su Recomendación sobre orientaciones generales de política económica mencionada anteriormente (véase la nota 2 a pie de página): «Sin embargo, la tasa de empleo del conjunto de la Unión Europea, situada en cerca del 61 % en 1998, resulta baja, tanto en términos históricos como en comparación con el contexto internacional. La consecución a medio plazo de una tasa de empleo claramente superior y de una tasa de paro claramente inferior sería beneficiosa para lograr una franca mejora de las condiciones de vida, facilitar la sostenibilidad de las finanzas públicas y garantizar la existencia de una sociedad cohesionada.»

3.1.3. Si no se consigue aumentar la participación en el mercado de trabajo, el carácter social y económicamente inaceptable del desempleo actual podría socavar los fundamentos de la sociedad de mañana. Cabe preguntarse asimismo si el acento puesto por la Comisión en estas orientaciones (sobre todo la cuarta) en la necesidad de mantener el mayor tiempo posible a los trabajadores de más edad en el circuito de trabajo no contradice a corto plazo el objetivo de integración de un mayor número de jóvenes desempleados de larga duración en el mercado de trabajo. Será necesario encontrar un equilibrio político que no conduzca a una oposición artificial entre jóvenes y personas de más edad. Conviene, por tanto, un detenido debate sobre todos los aspectos del trabajo y tiempo de trabajo a lo largo de una carrera profesional (con inclusión de los aspectos relativos a la degradación profesional voluntaria, jubilación voluntaria a tiempo parcial, tutoría) en combinación con la modernización de la organización del trabajo.

El Comité celebra que la Comisión tenga en cuenta, en este pilar, el aspecto de la sociedad de la información, en constante progresión. En lo referente a la transición de la escuela a la vida laboral, convendría adoptar medidas que permitan la adaptación del nivel de los jóvenes titulados en cuanto a la utilización de las herramientas de la sociedad de la información con las necesidades y prácticas de las empresas. Un nivel elevado de formación podría contribuir al logro de este objetivo, siempre y cuando las escuelas y demás establecimientos de enseñanza dispongan de las mismas instalaciones (ordenadores, conexiones a Internet, bases de datos) que las utilizadas por las empresas. El sistema educativo de los Estados miembros deberá adaptarse a esta evolución y se deberán realizar las inversiones necesarias para evitar que los jóvenes titulados accedan al mercado de trabajo con retraso a la hora de utilizar estas técnicas de información y comunicación.

3.1.4. El Comité insiste una vez más en la importancia que concede a la lucha contra la exclusión social y su prevención, tal como también se pone de manifiesto en la directriz 9. El Comité tiene la nítida impresión de que este componente de las directrices sigue teniendo una aplicación muy limitada en medidas concretas por parte de los Estados miembros. Es de suma importancia proporcionar a los grupos desfavorecidos (minusválidos, minorías étnicas y demás grupos) igualdad de oportunidades en la sociedad e integrar el fomento de esta igualdad de oportunidades en todos los sectores de la política, tal como sucede, sobre la base de la política de «mainstreaming», en la política de igualdad de oportunidades para las mujeres (véase el punto 3.4).

3.2. Desarrollar el espíritu de empresa

En prácticamente todos los Estados miembros, así como a nivel de la UE y de sus instituciones⁽¹⁾, los poderes públicos consideran el espíritu empresarial independiente como un motor importante de la economía, que no sólo contribuye a la formación del PIB sino también a la creación de empleo. Efectivamente, las pequeñas empresas se caracterizan a menudo por su gran intensidad de mano de obra y, en proporción, crean más empleos que las grandes empresas que, generalmente, se caracterizan por una gran intensidad de capital. Aquí también se vuelve a poner de manifiesto la importancia de la recomendación de disminuir la presión sobre el factor trabajo, lo cual se hace efectivamente en pocos Estados miembros. Como se desprende de la mayoría de los planes nacionales de acción, las actividades van dirigidas sobre todo a orientar, informar y promover el espíritu empresarial de los jóvenes y en las escuelas, y sólo se ocupan de forma muy limitada de adaptar concretamente la legislación y la reglamentación. Precisamente en lo que respecta a las condiciones generales de creación y desarrollo de las empresas queda mucho por hacer para suprimir trámites administrativos innecesarios, lo cual redundará principalmente en beneficio de las microempresas. No obstante, y en esto el CES se adhiere a las conclusiones de un reciente estudio del Instituto Sindical Europeo⁽²⁾, el incremento, por sí solo, del número de PYME en la UE no es un buen indicador del éxito de la política. Hay que esforzarse por aumentar el número de pequeñas empresas

innovadoras y evitar que los trabajadores se vean obligados a optar por una actividad por cuenta propia porque el mercado de trabajo no les brinda la oportunidad o la perspectiva de ocupar un empleo de asalariado. El fomento del espíritu empresarial debe realizarse en esta perspectiva, y tampoco debe limitarse a las actividades del mercado tradicional (con fines de lucro); de hecho, este fomento es insuficiente en el sector de la economía social. Determinados servicios (como la ayuda a los niños, las personas de edad avanzada y los minusválidos), que padecen las consecuencias de la reducción del gasto público, podrían florecer a través de nuevas formas de actividad. El Comité considera pues acertada la decisión de la Comisión de subrayar la importancia de este tipo de empresas para el desarrollo local. El espíritu empresarial profesional en este tipo de empresas (desde el punto de vista de la gestión económica de las empresas) sigue estando a menudo muy poco desarrollado y requiere un apoyo muy específico. En este ámbito, el Comité considera que la igualdad de trato con respecto a las empresas ordinarias es fundamental, si se quieren evitar distorsiones de la competencia⁽³⁾. A este respecto, la reducción de los tipos de IVA aplicables a estos servicios (aplicación del tipo reducido) permitiría, en una buena medida, garantizar la accesibilidad de estos servicios al grupo interesado. El Comité insta a los Estados miembros a que tengan en cuenta este factor a la hora de elaborar las listas de servicios a los que pueda aplicarse el tipo reducido⁽⁴⁾.

3.3. Fomentar la capacidad de adaptación de los trabajadores y de las empresas

3.3.1. En relación con el elemento de innovación mencionado en el apartado 4.1., este pilar representa una condición *sine qua non* para las empresas europeas. Se trata aquí de armonizar, en la medida de lo posible, aspectos de carácter muy dispar (mentalidad, aceptación cultural, marco legislativo y reglamentario, intereses de los trabajadores y de la empresa). Un equilibrio delicado entre seguridad y dinámica caracteriza la complejidad de los elementos relacionados con este pilar. Por lo tanto, con razón se ha atribuido un papel importante a los interlocutores sociales en el ámbito de las actividades relacionadas con este pilar⁽¹⁾. Las adaptaciones necesarias deberán concretarse a nivel de las empresas y de las organizaciones.

3.3.2. Tal como ya expresó el Comité en su Dictamen sobre el «Libro Verde — Cooperación para una nueva organización del trabajo»⁽⁵⁾, en una economía global la competitividad europea dependerá de la medida en que se consiga reforzar la capacidad innovadora y encontrar soluciones «más inteligentes» para la organización del trabajo y de la tecnología. Se trata de optimizar la relación entre, por un lado, tecnología y organización del trabajo y, por otro, utilización de los

(1) DO C 219 de 30.7.1999.

(2) Entrepreneurship in the European employment strategy, European Trade Union Institute (ETUI), Bruselas, 1999.

(3) DO C 209 de 22.7.1999.

(4) Véanse asimismo las conclusiones del Consejo Ecofin del 12.7.1999.

(5) DO C 73 de 9.3.1998.

recursos humanos. Las formas jerárquicas de la organización empresarial y las formas tayloristas tradicionales de organización del trabajo no responden siempre a las exigencias de una organización flexible de la producción y de los servicios capaz de reaccionar inmediatamente ante las nuevas necesidades del mercado. En lugar de estas formas tradicionales de organización de la producción y del trabajo deberán hallarse otras nuevas en las que el potencial humano, como condición previa para la capacidad de innovación, pueda desarrollarse plenamente.

3.3.3. Estas nuevas formas de organización del trabajo se caracterizan por la existencia de estructuras de trabajo cooperativas y abiertas a la participación y por funciones laborales diversificadas con requisitos de cualificación elevados. Una encuesta empresarial realizada en diez países europeos por la Fundación europea para la mejora de las condiciones de vida y trabajo, con sede en Dublín, ha mostrado que, en el 72 % de las empresas encuestadas, la participación directa de los trabajadores se ha traducido en incrementos de la producción, y, en el 96 %, en mejoras de la calidad. Al mismo tiempo, el grado de satisfacción de los empleados con su trabajo aumentó, puesto que alrededor de una tercera parte de los encuestados informa de una reducción del absentismo y las enfermedades⁽¹⁾.

3.3.4. Los resultados muestran que nuevas formas de organización del trabajo basadas en la cooperación y la participación de los trabajadores pueden contribuir a incrementar la productividad y competitividad y a mejorar las condiciones laborales. Por ello, el CES consideró también en su Dictamen sobre el Libro Verde de la Comisión que 'la iniciativa de la Comisión puede animar [a los interlocutores sociales] a entablar un amplio debate'. Convendría que estos debates se entablaran en las empresas, con el objetivo de poner en marcha proyectos concretos para la modernización de la organización del trabajo. Las experiencias y los resultados obtenidos con dichos proyectos empresariales podrían integrarse en el debate sobre las nuevas formas de organización del trabajo a nivel sectorial, para comprobar si, de conformidad con la exhortación dirigida a los interlocutores sociales en las directrices para las políticas de empleo, existe la posibilidad de celebrar acuerdos a tal fin también a nivel sectorial. A juicio del Comité, las precisiones aportadas por la Comisión en la correspondiente directriz sirven para delimitar el abanico de temas de los debates y los posibles acuerdos de los interlocutores sociales. Revisten en este sentido particular interés la formación profesional y permanente, las cuales deben tener en cuenta los nuevos requisitos del cambio inherente a las tecnologías de la información y las nuevas formas de trabajo.

3.3.5. La Comisión podría prestar asistencia, promoviendo —por ejemplo, a través de conferencias— el intercambio de experiencias sobre «mejores prácticas» de nuevas formas de organización del trabajo.

3.4. Reforzar la política de igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres

3.4.1. El Comité ha destacado ya en numerosos dictámenes la situación de las mujeres en la vida social, que sigue siendo poco favorable. Por ello, en su dictamen sobre las primeras

directrices de la Comisión, a saber las relativas al año 1998⁽²⁾, el Comité ha apoyado la importancia concedida a la igualdad de oportunidades. El Comité celebra que a nivel de la UE la Comisión cumpla la misión establecida en el Tratado de Amsterdam, a saber, eliminar las desigualdades y fomentar la igualdad entre hombres y mujeres para todas las acciones de la UE.

3.4.2. El Informe anual 1998 de la Comisión sobre la igualdad de oportunidades⁽³⁾, que, además, es muy legible, señala que la política de «mainstreaming» (es decir, la integración del fomento de la igualdad de oportunidades en todos los ámbitos de actividad de la UE), completada con acciones específicas, ha sido efectivamente puesta en práctica a nivel de la UE. A juicio del Comité, los Estados miembros deberán desarrollar actividades en mucha mayor medida para registrar por fin un auténtico progreso en materia de igualdad de oportunidades para las mujeres en el mercado de trabajo. El Comité insiste en la absoluta necesidad de proseguir estas actividades⁽⁴⁾. Conviene, por tanto, aprobar la promesa de la candidata a comisaria en esta materia, quien en su audiencia del pasado 31 de agosto, de preparar un quinto programa de acción en materia de igualdad de oportunidades, acompañado de un presupuesto adecuado. Por otra parte, si no se obtienen resultados concretos, resultaría seriamente cuestionada la credibilidad de los Estados miembros, tanto más cuanto que algunos de estos Estados ni siquiera cumplen la obligación, derivada del Tratado, de incorporar en su legislación nacional la Directiva de la UE relativa al permiso parental⁽⁵⁾. En opinión del Comité, los interlocutores sociales también deben aportar su contribución en todos los niveles, ya sea en lo referente a la entrada de las mujeres en el mercado de trabajo o su regreso al mismo, el acceso a la formación (permanente) o la conciliación de las responsabilidades familiares y profesionales, ya que, desafortunadamente, la cuestión del cuidado de niños sigue planteándose pese a los esfuerzos visibles realizados por varios Estados miembros.

4. Nuevas dimensiones relativas a varias directrices

4.1. Innovación

4.1.1. Uno de los rasgos más señalados en las actuales propuestas de directrices es la atención concedida a la innovación. El Comité subraya que la innovación no debe considerarse exclusivamente en el estricto sentido técnico de la palabra. Las innovaciones, en el sentido de procesos sociales, también deben producirse allí donde los mercados de trabajo no funcionen de manera óptima. Ello puede implicar un nuevo reparto de las funciones entre las autoridades responsables y los interlocutores sociales, en el sentido de una mayor participación de dichos interlocutores en todas las medidas dirigidas, por ejemplo, a reducir el desempleo. Aplicar de forma innovadora una política moderna y dinámica en el ámbito del mercado de trabajo podrá tener resultados positivos, sobre todo a nivel local, sobre la base de «mejores prácticas».

⁽²⁾ DO C 19 de 21.1.1998, punto 2.8.

⁽³⁾ Comisión Europea, Informe anual sobre la igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres en la Unión Europea (1998), Bruselas, marzo de 1999.

⁽⁴⁾ Así es como en la Unión de los 15 la tasa de participación de las mujeres en el mercado de trabajo sólo es del 50 %, e incluso se sitúa por debajo de la media de la UE en seis Estados miembros.

⁽⁵⁾ Informe sobre la igualdad de oportunidades, p. 27.

⁽¹⁾ Véase EPOC, «Nuevas formas de organización del trabajo: ¿Puede Europa aprovechar su potencial?», Dublín, 1998.

4.1.2. La innovación, en el sentido técnico (tanto en lo que se refiere a los productos como a los procesos de producción), deberá ser el punto de partida de la política laboral de la UE y de los Estados miembros, dirigida a mejorar el nivel de conocimientos de la industria europea de producción y servicios. Sólo así podrá generalizarse un mayor valor añadido que permita a las empresas europeas afrontar en pie de igualdad la competencia mundial. La reunión extraordinaria del Consejo Europeo de Portugal en marzo del año 2000, cuyo tema será: «Hacia una Europa de la innovación y del saber», deberá dar un impulso especial a este proceso.

En este contexto, convendrá asimismo prestar especial atención a la situación desfavorable de las mujeres, tanto en lo referente al acceso a la formación como a su escasa participación en la investigación científica.

4.1.3. El Comité aprueba la decisión del Consejo Europeo de Colonia de conceder más fondos, a través del Banco Europeo de Inversiones, al llamado mecanismo europeo para las tecnologías, así como al capital-riesgo destinado a la inversión en tecnología avanzada por parte de las PYME. El Comité espera asimismo que el BEI se muestre más dispuesto a asumir riesgos para poner realmente estos recursos a disposición de las empresas que, dado el grado elevado del riesgo, no pueden encontrar la financiación necesaria para sus inversiones. En uno de sus próximos informes anuales sobre este tema, el BEI debería facilitar información más detallada al respecto.

4.1.4. Junto al pilar de la «igualdad de oportunidades» mencionado anteriormente, el Comité espera que los Estados miembros plasmen concretamente el elemento de la innovación, en sentido amplio, en sus planes nacionales de acción, en relación con los pilares «desarrollar el espíritu de empresa» y «mejorar la capacidad de inserción profesional».

4.2. Destacar la importancia del sector de los servicios

Un estudio reciente encomendado por la Comisión indica que en Europa sigue sin explotarse un enorme potencial de creación de empleo en el sector de los servicios. La evolución reciente en Estados Unidos y Japón muestra que una gran parte de los empleos perdidos en la industria productiva clásica se compensa con un fuerte aumento del número de empleos en el sector de los servicios. Es importante, según el Comité, que en el contexto de los cuatro pilares de la política de empleo, los Estados miembros no desaprovechen ninguna

oportunidad de desarrollar el sector de los servicios en mercados con buenas perspectivas y un nivel elevado de conocimientos. Además, el sector de los servicios se caracteriza por la existencia de empresas de muy distinta índole, muchas de las cuales tienen también una gran intensidad de mano de obra. Este tipo de empresas, por lo general pequeñas, existe sobre todo en el sector de los servicios a los consumidores (por ejemplo, en el comercio de minoristas y las profesiones dedicadas específicamente al servicio de los consumidores). El mantenimiento de estas empresas y el fomento de sus perspectivas de continuidad es, por tanto, necesario desde el punto de vista de las perspectivas de empleo. Ello no sólo es necesario desde el punto de vista económico, sino que esta acción también puede contribuir a mejorar la situación de las mujeres en el mercado de trabajo, cuya participación en el sector de servicios es tradicionalmente amplia.

5. Conclusión

5.1. El Comité considera que se ha infravalorado la participación de los agentes locales (en particular de los interlocutores sociales a nivel local) durante demasiado tiempo. El carácter sistemático de las directrices responde al deseo de adoptar cierto enfoque de arriba abajo.

5.2. En su calidad de representante de la sociedad civil organizada, el Comité refleja la opinión de muchos agentes de nuestra sociedad. Sin embargo, el ejercicio de la iniciativa política, como en el presente caso, se realiza a nivel local, y ahí es donde debe iniciarse, en el nivel más próximo al ciudadano y junto con el ciudadano. Sólo así se hará visible la integración y cooperación europea, y podrán los ciudadanos beneficiarse de sus respectivas experiencias. Así también podrá completarse el enfoque de arriba abajo por una aportación de abajo arriba, mediante la cual las necesidades, los anhelos y las experiencias positivas enriquezcan las futuras adaptaciones de la política y aumenten su eficacia.

5.3. En consecuencia, el Comité insta a la Comisión, a los Estados miembros, a los poderes locales y a los interlocutores sociales en sentido amplio a que den cuerpo a este conjunto de directrices para el empleo a nivel local. El Comité ofrece la plataforma para el intercambio de las experiencias locales.

5.4. En cuanto al valor añadido de la contribución del Comité a este debate, no puede ni debe negarse. Sólo de esta forma, es decir, con el conjunto de las interacciones entre los agentes interesados (organizaciones e instituciones) podrán alcanzarse los resultados deseados.

Bruselas, el 20 de octubre de 1999.

La Presidenta

del Comité Económico y Social

Beatrice RANGONI MACHIAVELLI

Dictamen del Comité Económico y Social sobre «La dimensión macroeconómica de la política de empleo»

(1999/C 368/13)

El 27 de mayo de 1999, de conformidad con el apartado 2 del artículo 23 de su Reglamento Interno, el Comité Económico y Social decidió elaborar un dictamen adicional sobre «La dimensión macroeconómica de la política de empleo».

La Sección de Unión Económica y Monetaria y Cohesión Económica y Social, encargada de preparar los trabajos en este asunto, aprobó su dictamen el 29 de septiembre de 1999 (ponente: Sr. Vasco Cal).

En su 367º Pleno de los días 20 y 21 de octubre de 1999 (sesión del 20 de octubre) el Comité Económico y Social ha aprobado por 76 votos a favor, 2 en contra y 4 abstenciones el presente Dictamen.

1. El Comité Económico y Social se muestra satisfecho de que la siguiente recomendación, formulada en su último Dictamen sobre la elaboración de las Orientaciones generales de las políticas económicas de los Estados miembros y de la Comunidad⁽¹⁾, «Es necesaria una reordenación institucional para lograr un diálogo macroeconómico que mejore la coordinación entre la evolución de los salarios, la política presupuestaria y la política monetaria, con el fin de fomentar el crecimiento y la creación de empleo. En este diálogo macroeconómico deberían participar, dos veces al año como mínimo, el Consejo, la Comisión, el Banco Central Europeo y los interlocutores sociales de nivel europeo», se lleve a la práctica este otoño. El Comité Económico y Social está a disposición de los protagonistas de dicho diálogo macroeconómico para desempeñar un papel de apoyo al mismo de conformidad con la función institucional que los Tratados le asignan.

2. El Comité quiere poner de manifiesto que este diálogo macroeconómico permite un enfoque integrado de todas las políticas que afectan al empleo. Así, por ejemplo, el fenómeno del desempleo no se combate sólo con medidas de política de mercado de trabajo, sino mediante una coordinación de todas las políticas macroeconómicas. Las políticas económicas, la política de investigación, la política social y la política presupuestaria deberían regirse en función de los imperativos en materia de empleo.

3. El Comité mantiene las preocupaciones y observaciones relativas a la evolución económica (cuyo dinamismo sigue siendo insuficiente) y al desempleo (que sigue registrando una media demasiado alta) en la Comunidad formuladas en el dictamen mencionado en el punto 1. En el presente dictamen subrayará los puntos fuertes.

4. Concretamente, el Comité está cada vez más convencido de que la política de estabilidad y crecimiento (reducción de déficit presupuestarios, estabilidad de precios y aumento de salarios reales en función de la productividad, así como una rentabilidad suficiente de las inversiones para alcanzar un mayor crecimiento) es la única política válida para la Comunidad, que depende en un 90 % de su mercado interior. En los próximos años, por tanto, deberá continuarse con esta política de estabilidad y crecimiento. En la actual coyuntura, y teniendo

en cuenta los imperativos de cohesión económica y social, el equilibrio presupuestario y la reducción de la deuda nacional deben seguir siendo objetivos a medio y largo plazo en toda la Unión Europea.

5. Naturalmente, los Estados miembros deberán velar por que el saneamiento presupuestario no se haga a costa de la reducción de las inversiones productivas (como se ha hecho en algunos Estados miembros en estos últimos años), porque con ello se corre el riesgo de frenar el impulso que sin duda existe en la Unión Europea gracias a la situación fundamentalmente saneada en que se encuentra. Ello invita a la prudencia, pero también a la acción, y no justifica ya el pesimismo, sino que abre perspectivas positivas y optimistas ante una coyuntura económica más favorable que la que se recogía en las previsiones de primavera.

5.1. En opinión del Comité, la Unión Europea cuenta con los fundamentos económicos y tecnológicos y con la competencia suficiente para sacar de sí misma las fuerzas necesarias para combatir las amenazas procedentes del exterior. Al haber sido ya tomadas las principales decisiones sobre la puesta en marcha del euro, la Comunidad debería contar con una dinámica sobre todo interna de la demanda. «Europa como entidad económica tiene un gran potencial de crecimiento y las orientaciones generales de las políticas económicas deberían incluir las medidas necesarias para materializar este potencial»⁽¹⁾.

5.2. A juicio del Comité, la Unión debe fijarse un objetivo de crecimiento a medio plazo del 3,5 % como mínimo, para poder crear un número suficiente de puestos de trabajo que permita reducir la tasa de desempleo actual en un plazo de diez años al 3 o 4 % y aumentar la tasa de empleo hasta cerca del 70 %, tal como propuso la Comisión en otoño de 1997 en el primer proyecto de «Orientaciones para las políticas de empleo». No obstante, es preciso tener en cuenta que los problemas varían de un país a otro, dado que una parte de estos objetivos ha sido alcanzada en algunos países, lo que demuestra la necesidad de continuar también el diálogo macroeconómico en el nivel nacional.

(1) Dictamen del Comité de 27 de mayo de 1999 sobre el Informe económico anual de 1999 — «La economía de la Unión a la llegada del euro: estímulo del crecimiento, el empleo y la competitividad», DO C 209 de 22.7.1999, punto 3.4.2.

5.2.1. El crecimiento a medio plazo debe basarse en un incremento constante de la inversión productiva (un 7 % anual, de forma que se pase del 19 % actual al 22-23 % del PIB) para crear los puestos de trabajo necesarios y evitar que aparezcan tensiones inflacionistas debido a la falta de capacidad de producción. En la actualidad, el nivel de los tipos de interés a largo plazo y la rentabilidad de las empresas constituyen condiciones favorables. Falta por elaborar una política macroeconómica que permita un crecimiento duradero y un desarrollo adecuado de la demanda. Esta política debe verse respaldada por reformas económicas conformes a las que se han iniciado con los procesos de Luxemburgo y de Cardiff. Estas reformas aspiran a mejorar la competitividad y el funcionamiento del mercado de trabajo, por una parte, y de los mercados de mercancías, servicios y capitales, por otra.

5.2.2. En varios Estados miembros, la inversión pública ha sido la víctima de los esfuerzos de dichos países para cumplir los criterios de convergencia y participar en la tercera fase de la UEM. Por lo tanto, el Comité insiste en que una reestructuración del gasto público debe favorecer más la inversión. En especial, los Gobiernos deberían fomentar una colaboración en materia de inversión entre los sectores público y privado. Además, valdría la pena concretar las iniciativas comunitarias como, por ejemplo, las que se refieren a las redes transeuropeas.

6. El impulso de recuperación, aún vacilante, debería ser fomentado con medidas que estimularan las inversiones y la confianza de los consumidores privados, dado que el aumento de las inversiones mejora las perspectivas de empleo, lo que da más confianza a los ciudadanos, productores y consumidores. Una inyección de un 0,5 % del PIB podría suponer una contribución importante a la consolidación de la recuperación. Se necesita más de un año para que las inversiones hagan sentir sus consecuencias en la producción.

7. En materia de inversiones, sobre todo en tecnología y conocimientos prácticos, y teniendo en cuenta los retos que la sociedad de la información y del conocimiento plantea a Europa, a unas políticas más activas para estimular la inversión deben sumarse los esfuerzos de las empresas que han de defender su posición competitiva en unos mercados cada vez más globalizados. No obstante, en aquellos sectores que no estén directamente afectados por la globalización, las inversiones pueden ser orientadas con provecho hacia el incremento de las capacidades que hayan de satisfacer la demanda interna y, más en general, hacia la creación de empleo. Es posible que el nuevo objetivo nº 3 de los Fondos Estructurales estimule de forma considerable las políticas de desarrollo de las cualificaciones en los Estados miembros, en combinación con el resto de las acciones de desarrollo financiadas por estos mismos fondos. Hay que subrayar, asimismo, la importancia de la formación inicial y de la formación permanente. Los servicios de empleo deben fomentar la empleabilidad mediante la prestación de apoyo y asesoramiento a los jóvenes y a los desempleados en su formación a fin de que puedan hacer valer su aptitud para ocupar un puesto. Sería útil que los interlocutores sociales elaboraran unos planes en este sentido y contribuyeran a un mayor dinamismo de los servicios de empleo.

8. El Comité opina que debe hacerse todo lo posible para apoyar la demanda interna y mejorar el marco general para las inversiones productivas y la creación de empresas. En este contexto, habida cuenta de las restricciones presupuestarias y de la función redistributiva del presupuesto, una reducción de la carga fiscal tanto de las empresas como de las economías domésticas podría fomentar a la vez la inversión y la confianza de los empresarios y consumidores. El Comité lleva varios años reclamando que se autorice en los Estados miembros que lo deseen, con ciertas condiciones, una reducción de los tipos impositivos del IVA aplicado a productos y servicios que requieren abundante mano de obra. El Comité manifiesta su satisfacción por la propuesta de Directiva presentada por la Comisión en ese sentido y sobre la cual emitió un dictamen ampliamente favorable⁽¹⁾.

9. Una política monetaria común en la zona euro, que obligue a los otros cuatro países a aplicar prácticamente la misma política, constituye una pesada carga para la política presupuestaria (fiscalidad y gasto) que debe sostener la política monetaria y, al mismo tiempo, tener en cuenta los diferentes estadios en los que se encuentra el ciclo coyuntural en los Estados miembros. Se trata quizá del nuevo desafío más importante después de la instauración de la política monetaria común. Es preciso subrayar que la necesaria coordinación de la política presupuestaria no significa que en todos los Estados miembros deba aplicarse la misma política.

10. El Comité subraya que el crecimiento es el principal motor de la creación de empleo. Las medidas de política de empleo defendidas en Luxemburgo, completadas con el programa estructural de los mercados de servicios y capitales que se puso en marcha en Cardiff, deberían añadirse a la combinación de políticas macroeconómicas adecuada —que engloba la política presupuestaria, la política monetaria y la política salarial— para crear un clima de confianza que fomente el consumo y la inversión y, en consecuencia, para reactivar el empleo de manera duradera.

11. El Comité renueva su petición en favor de unos aumentos salariales que tengan en cuenta no sólo la inflación (que sigue siendo muy baja), sino también el aumento de la productividad y la necesidad de garantizar a la vez la rentabilidad de las empresas (en general muy buena en la Comunidad) y el incremento del poder adquisitivo. El aumento de la demanda en cuanto a consumo e inversiones privadas y públicas debería dinamizar nuestra economía.

12. El Comité estima que las políticas estructurales de los Estados miembros y el conjunto del sistema de investigación y desarrollo deben apoyar los esfuerzos de creación de empleo y, al mismo tiempo, hacer que el empleo adquiera un carácter duradero y sostenible.

(1) Dictamen del Comité de 26 de mayo de 1999 sobre la «Propuesta de Directiva del Consejo por la que se modifica la Directiva 77/388/CEE, por lo que se refiere a la posibilidad de aplicar, con carácter experimental, un tipo reducido del IVA sobre los servicios de gran intensidad de mano de obra», DO C 209 de 22.7.1999.

13. El Comité constata que, en algunos países, los bancos han reaccionado estos últimos meses de forma exagerada ante los rumores de subida de la inflación con un aumento desproporcionado del coste de las hipotecas (del 4,6 % a casi un 6 %). Este incremento no se ve compensado con un aumento de los intereses sobre las libretas de ahorro, que desempeñan un papel muy importante en el equilibrio financiero de las familias en todos los Estados miembros.

14. El Comité señala de nuevo los riesgos sistemáticos derivados, entre otras cosas, de la función del prestador del crédito (riesgo de los tipos de interés), de la aparición de productos financieros cada vez más sofisticados y de la rapidez con que se realizan las órdenes de compra y venta y demás transacciones financieras. Asimismo, celebra las nuevas iniciativas emprendidas por el Banco de Pagos Internacionales que proponen introducir unas normas preventivas más estrictas, y sobre todo más eficaces, para la estructura financiera de los bancos (importancia del capital propio), el control interno y externo de los flujos de capitales de las instituciones financieras y la disciplina de mercado (transparencia) entre quienes participan en las transacciones financieras. El Comité considera que las reglas financieras acordadas deberían aplicarse a todos los operadores financieros. Dado que la Unión Europea proporciona más de un 60 % de los créditos concedidos a los países en desarrollo, la Comisión debería presentar, antes de marzo del 2000, las iniciativas necesarias para que los intereses específicos de la Unión Europea se tengan en cuenta en las decisiones del Comité de Basilea.

15. Las nuevas oleadas de concentraciones económicas (cooperaciones, fusiones, asociaciones entre empresas de gran

tamaño) pueden ser necesarias para mejorar las posiciones competitivas relativas de nuestro sistema de producción. Sin embargo, las reestructuraciones que ello provoca no deben sobre todo hacerse en detrimento de los trabajadores. Los despidos masivos de trabajadores no dejan de repercutir en la confianza de los ciudadanos, en la demanda y, por consecuencia, en el funcionamiento y crecimiento de la economía en su conjunto, factores de los que también se benefician los grandes conglomerados financieros y productivos.

Conclusiones

16. El Comité insiste en que se mantenga una política de estabilidad y de crecimiento del empleo. Los protagonistas del diálogo macroeconómico que se celebrará en el mes de octubre, a saber, los Gobiernos y la Comisión (políticas presupuestarias y políticas estructurales), el Banco Central Europeo (política monetaria) y los interlocutores sociales (política salarial y mercado de trabajo), deberían seguir trabajando, mediante enfoques integrados, por reforzar la confianza de los consumidores y de los inversores con el fin de estimular la demanda, un factor que, junto con las reformas estructurales destinadas a mejorar la competitividad de las empresas europeas, sigue siendo el principal motor del crecimiento y de la creación de empleo.

17. El Comité acoge con satisfacción la política de estabilidad aplicada por el Banco Central Europeo. Con su decisión, el pasado 8 de abril de 1999, de reducir los tipos de interés ha dado un claro apoyo a una política de estabilidad en beneficio de una política de crecimiento y de creación de empleo. De este modo, el BCE ha asumido todas las responsabilidades que el Tratado le asigna.

Bruselas, el 20 de octubre de 1999.

La Presidenta
del Comité Económico y Social
Beatrice RANGONI MACHIAVELLI

Dictamen del Comité Económico y Social sobre «La dimensión septentrional de la UE, incluidas las relaciones con Rusia»

(1999/C 368/14)

El 25 de abril de 1999, de conformidad con el apartado 3 del artículo 23 de su Reglamento Interno, el Comité Económico y Social decidió elaborar un dictamen sobre «La dimensión septentrional de la UE, incluidas las relaciones con Rusia».

La Sección de Relaciones Exteriores, encargada de preparar los trabajos en este asunto, aprobó su dictamen el 6 de octubre de 1999 (ponente: Sr. Hamro-Drotz).

En su 367º Pleno de los días 20 y 21 de octubre de 1999 (sesión del 20 de octubre de 1999) el Comité Económico y Social ha aprobado por 104 votos a favor, 2 votos en contra y 3 abstenciones el presente Dictamen.

Introducción

La importancia de Europa septentrional para la Unión Europea aumentó con la ampliación de 1995. La importancia del desarrollo de las relaciones entre la Unión y la Federación de Rusia también se ha incrementado en los últimos años. Unas buenas relaciones entre la Unión Europea y sus Estados miembros, los demás Estados de Europa septentrional y Rusia son requisitos básicos para reforzar la seguridad y la estabilidad.

La mejora de la economía y del bienestar en Europa septentrional resultará beneficiosa para toda la Unión Europea y sus países vecinos europeos.

En este sentido reviste una gran importancia la cooperación que tiene lugar a todos los niveles y se basa de manera decidida en intereses comunes, y de la que forma parte también la interacción entre los diferentes agentes de la sociedad civil (por ejemplo, los interlocutores sociales, las organizaciones económicas y otras organizaciones no gubernamentales).

El Comité Económico y Social presenta este dictamen debido a que tanto la dimensión septentrional de la UE como las relaciones de la UE con Rusia forman parte de las prioridades de la Unión y son objeto de un activo desarrollo. En esta fase se pretende profundizar y concretizar la actividad futura en ambas cuestiones. La inestabilidad política, económica y social, sobre todo en Rusia, y la extensión de la delincuencia organizada y la corrupción introducen nuevos desafíos. La gran diferencia de nivel de vida que separa a los países de Europa septentrional requiere también la adopción de medidas. Si se comparan con los de los países miembros de la UE, los mecanismos del mercado de trabajo, al igual que el diálogo social y el papel de los diferentes agentes de la sociedad civil organizada todavía se encuentran muy poco desarrollados en los países bálticos, en Polonia y, sobre todo, en Rusia.

En el anexo I del dictamen se presenta un panorama general de la situación de la dimensión septentrional de la UE, la evolución de las relaciones de la UE con Rusia y las demás cuestiones generales relacionadas con el tema. Entre ellas figuran, en particular, la cooperación báltica y la preparación para la adhesión a la Unión de los países asociados de Europa septentrional.

El Comité Económico y Social desea respaldar el trabajo puesto en marcha por la UE, para lo cual presenta los objetivos, las recomendaciones y las propuestas de medidas que figuran en el dictamen.

En relación con la preparación del dictamen, el Comité Económico y Social ha organizado un encuentro en Moscú con representantes de los agentes económicos y sociales de Rusia. El Comité se ha interesado por escrito también acerca de los puntos de vista de los agentes sociales de Rusia y de los países de la región candidatos a la adhesión a la UE. En el anexo 2 se recoge un resumen de las opiniones y respuestas recibidas, que se han tenido en cuenta en este dictamen.

El Comité Económico y Social ya ha presentado con anterioridad varios dictámenes y comunicaciones relativos al tema ahora objeto de examen. Los documentos más importantes se relacionan al final del anexo 1. El dictamen se apoya en estos documentos, aunque sin referirse directamente a ellos o repetir las opiniones que contienen.

El Comité Económico y Social va a realizar un seguimiento de las medidas destinadas al desarrollo de la dimensión septentrional de la UE y a estrechar las relaciones de la Unión con Rusia. El Comité tiene la intención de presentar sus puntos de vista (dictámenes) sobre las medidas futuras necesarias con el objetivo de respaldar de esta forma el avance decidido de la UE en estas cuestiones.

Objetivos

1. La dimensión septentrional es una iniciativa necesaria, ya que la Unión Europea debe desarrollar una política global sobre Europa septentrional.

2. Las relaciones entre Rusia y los demás países han influido durante siglos de manera decisiva en la evolución de toda Europa y revestirán una gran importancia también para la evolución futura de Europa. Dado que se contempla a Rusia como un socio estratégico, esa cooperación debe contar también con instrumentos suficientes. De ello se extrae la importancia de la estrategia de la UE para Rusia, que está viviendo para coordinar las relaciones de la UE y sus Estados miembros con dicho país.

Los acontecimientos de los Balcanes muestran la necesidad y las posibilidades de cooperación entre Rusia y la UE. La tarea de estabilización y reconstrucción de los Balcanes debe, a su vez, reforzar las iniciativas de cooperación de la UE en Europa oriental y septentrional. Para lograr la estabilización será útil centrar los esfuerzos, sobre todo, en evitar las crisis.

3. El CES considera adecuado el punto de partida de la dimensión septentrional de la Unión, según el cual en el marco de la misma debe ponerse de relieve la positiva interdependencia existente entre Rusia, la región báltica y la Unión. El desarrollo de la cooperación en la región báltica es indispensable principalmente debido a que esta región es precisamente el punto de encuentro de la UE y Rusia. La dimensión septentrional debe servir como instrumento para reforzar la cooperación entre la Unión, sus países miembros, los países asociados de la región báltica, los países del EEE que no forman parte de la UE y Rusia —en particular, sus zonas noroccidentales y septentrionales—. El objetivo de la dimensión septentrional ha de ser reducir las diferencias políticas, económicas y sociales que separan a estas sociedades. Al mismo tiempo, se debe fomentar con ello la preparación de los países asociados de la región para su adhesión a la Unión y profundizar en la relación de cooperación entre la Unión y Rusia. La dimensión septentrional debe servir de aglutinante para articular todas estas aspiraciones.

Para lograr el éxito será requisito indispensable que también Rusia y los otros países de la región que no forman parte de la UE se comprometan plenamente con la dimensión septentrional y le dediquen la atención debida.

4. La necesidad de establecer relaciones de buena vecindad entre los países de Europa septentrional adquiere un relieve especial debido a la próxima ampliación de la UE en Europa Central y al hecho de que el mar Báltico se está convirtiendo en la práctica en un mar interior de la Unión, y Kaliningrado en un enclave ruso dentro de la Unión ampliada. Una Rusia económicamente próspera y política y socialmente estable, en buenas relaciones con sus países vecinos, es el mejor país colaborador con que puede contar la Unión en el Este. La dimensión septentrional debe convertirse en el instrumento fundamental para promover las relaciones de vecindad entre estos países.

5. La mejora del crecimiento económico y del bienestar depende también de la existencia de un Estado de derecho y de una sociedad civil que funcionen correctamente. Esta reflexión es, por lo tanto, fundamental en todas las fases del desarrollo de la dimensión septentrional y de las relaciones con Rusia.

6. La Comunicación sobre la dimensión septentrional presentada por la Comisión en noviembre de 1998, la Recomendación aprobada por el Consejo en mayo de 1999, la estrategia sobre Rusia aprobada por la cumbre de Colonia en junio de 1999 y el primer programa de trabajo sobre la misma ofrecen directrices adecuadas para el desarrollo de la cooperación.

Recomendaciones

1. El crecimiento económico y un mercado más estable, así como la mejora del bienestar y del empleo que traen consigo deben ser valores prioritarios en el desarrollo de la dimensión septentrional de la Unión. En Rusia y en los países asociados de la región esto se conseguirá incrementando significativamente las inversiones, tanto las nacionales como las extranjeras. El mayor obstáculo para las inversiones es la dificultad para prever la evolución del entorno operativo. Actualmente, la situación es deficiente en todos los países asociados de la región, y pésima en Rusia. Por lo que respecta a la recuperación

de la economía rusa, es importante devolver la confianza a los inversores. El grado de inversión de los propios rusos es un factor clave.

Las inversiones se podrán aumentar, entre otras cosas, modificando la legislación relativa a la fiscalidad de las empresas, adaptando la contabilidad de las empresas y las normas relativas a la revisión de cuentas a las normas de los países miembros de la Unión, y mejorando la legislación sobre inversiones. La devolución de la confianza a las instituciones financieras en los sistemas de financiación y garantía y la apertura del sector bancario también a los bancos extranjeros haría, por su parte, que aumentase el deseo de invertir en los países en cuestión. Los socios que intervienen en los proyectos de inversión deberían consolidar sus relaciones con las fuentes de financiación internacionales (el Banco Mundial, el BIRD, la CFI, el BERD, el BEI, el BNI). Por su parte, las fuentes de financiación deben intensificar los controles relativos al destino de las inversiones a fin de evitar los fraudes.

También es importante crear unas disposiciones fiables que protejan las inversiones realizadas en un país. De conformidad con el Acuerdo de Asociación y Cooperación entre la UE y Rusia, deben unificarse las normas y disposiciones técnicas, incluidas las disposiciones sobre seguridad de los productos, con las normas correspondientes de la UE. La mejora de los factores relacionados con el trabajo, como la formación profesional, las condiciones laborales, la salud y la seguridad o la estabilidad del mercado de trabajo, influirán también en las decisiones en materia de inversiones.

2. Para fomentar el crecimiento económico y el bienestar deben determinarse cuáles son los intereses y ámbitos de cooperación económicos comunes más importantes, entre los que figuran:

- el fomento de la cooperación comercial y productiva, incluida la subcontratación;
- la mejora de las condiciones de funcionamiento de las pequeñas y medianas empresas;
- la privatización, de forma justa, de las empresas estatales objeto de reformas estructurales y su adaptación a la economía de mercado;
- la mejora de la actividad productiva orientada al aprovechamiento de la energía (gas natural, petróleo y electricidad) y de las amplias reservas forestales y minerales, así como la mejora del transporte;
- el desarrollo diversificado y conforme a las circunstancias particulares de la región de las vías y redes de comunicación teniendo en cuenta también las necesidades de los transportes combinados y del tráfico de tránsito;
- la mejora del suministro de alimentos, incluidos la producción en origen y la transformación, el transporte, la logística y el comercio al por mayor y al por menor;
- el desarrollo de las telecomunicaciones y de la informática de manera integrada para toda la región;
- la mejora de la protección medioambiental como, por ejemplo, la protección del Mar Báltico, la reducción de las emisiones atmosféricas peligrosas, la mejora de la seguridad nuclear, la protección de la salud de los ciudadanos, por ejemplo, garantizando un agua potable de buena calidad y mejorando el tratamiento de las aguas residuales;

- lograr una capacidad de actuación responsable por parte de las instituciones encargadas del control del cumplimiento de las normas (autoridades en materia de competencia, de fiscalidad, una institución encargada de velar por la certificación de productos, una institución de aduanas, etc.);
- reforzar las medidas de lucha contra la delincuencia organizada y la corrupción;
- desarrollar la formación profesional para los jóvenes.

A la hora de definir los objetivos de cooperación, deben tenerse en cuenta también los diferentes servicios necesarios para el objetivo de que se trate, así como las necesidades de mejoras sociales derivadas, sobre todo, de los cambios estructurales de la vida económica (por ejemplo, empleo, educación, condiciones de vida).

Asimismo, al determinar los objetivos de cooperación, deberán tenerse también en cuenta los puntos de vista y las propuestas de las partes interesadas de la UE. La cooperación está justificada, ya que los objetivos precisarán una planificación, financiación y ejecución conjunta. La UE debe llevar la iniciativa en la elaboración y puesta en marcha de proyectos prácticos.

Además de los documentos actuales de la UE existen otros estudios sobre las necesidades de desarrollo⁽¹⁾, que deben aprovecharse en la continuación de los trabajos.

3. Excepto Rusia, los países de la región son miembros de la OMC o van a serlo, son miembros de la UE o se están adaptando activamente para serlo. Es importante que también Rusia alinee su legislación y sus reglamentaciones con los acuerdos de la OMC. Ésta será la mejor forma de asegurarse de que en todos estos países se puede ofrecer a la actividad económica un entorno sostenible y orientado a la cooperación empresarial. Gracias a ello, mejorarán también las posibilidades de las empresas rusas de instalarse con éxito en los mercados fuera de Rusia.

La UE y sus países miembros deben continuar prestando apoyo a los preparativos para la adhesión de Rusia a la OMC, si bien es cierto que las circunstancias en Rusia no permiten albergar grandes esperanzas en cuanto a una pronta adhesión. La adaptación a las normas de la OMC sentará las bases para iniciar las negociaciones sobre las relaciones de libre comercio entre Rusia y la UE.

4. Debe hacerse hincapié en la mejora de la cooperación transfronteriza e interregional entre todos los países de la

región. La cooperación no ha de ser sólo una cooperación en materia de comercio de mercancías y de servicios o de tipo económico, sino que entre sus objetivos también debe incluir la cooperación entre los ciudadanos, el intercambio cultural, la lucha contra la delincuencia y el fomento de la actividad empresarial local. Sobre todo las regiones que se encuentran situadas en la frontera común entre la UE, los países asociados y Rusia —la región de Murmansk, la República de Carelia, la región de Leningrado, la ciudad de San Petersburgo, la región de Pskov y Kaliningrado— requieren una atención especial por parte de la Unión.

5. Debe prestarse especial atención al trabajo de las entidades regionales y locales de los países asociados de la región y, en particular, de Rusia, ya que son los responsables de la entrada en vigor de las leyes y de velar por su cumplimiento. Las entidades locales desempeñan un papel fundamental en el fomento de una actividad empresarial responsable y de unas condiciones adecuadas para la inversión, así como en la lucha contra la delincuencia. La UE debe mejorar la eficacia de su apoyo a las acciones que ofrezcan a las entidades locales la información, los conocimientos y demás recursos necesarios para el desempeño de sus tareas.

6. Una economía de mercado próspera exige también un mercado de trabajo que funcione adecuadamente y un diálogo eficaz entre los agentes sociales independientes y representativos, así como entre éstos y la administración estatal. Las encuestas realizadas y los demás contactos mantenidos para la preparación del dictamen con los agentes sociales de los países de la región que no son miembros de la UE (anexo II) han mostrado que la administración estatal ha creado en la mayoría de los países el marco para el funcionamiento del mercado de trabajo, para las relaciones tripartitas y para el diálogo social. Sin embargo, las estructuras institucionales y la legislación resultan en muchos casos claramente deficientes y el sistema funciona incorrectamente. Las organizaciones señalan que pueden influir, al menos un poco, en la elaboración de la legislación, pero, no obstante, se reconoce en muchos casos que no se cuenta con la preparación suficiente para velar adecuadamente por los intereses ni participar en el diálogo de la sociedad civil. En muchos casos, las organizaciones son débiles y su representatividad y sus recursos son insuficientes.

En el documento informativo del CES («Empleo y situación social en los países candidatos a la adhesión») se describe también la situación reinante.

Los países asociados y Rusia deben consolidar el funcionamiento del mercado de trabajo y el diálogo social que han puesto en marcha, así como la estructura institucional con ellos relacionada. Debe ayudarse a las diversas organizaciones a organizarse más eficazmente y a mejorar su capacidad y sus condiciones de actuación, así como garantizar que se les consulta de manera regular, por ejemplo, en el proceso legislativo. La Unión debe contribuir a que este trabajo se lleve a cabo de manera más decidida que hasta el momento, algo a lo que el CES está en situación de colaborar. El Comité señala con satisfacción que la parte 2 del anexo II de la estrategia de

(1) Algunos ejemplos: Cámara Central de Comercio de Finlandia: «Suomalaisten, luoteis-venäläisten ja virolaisten yritysten näkemyksiä pohjoisesta ulottuvuudesta», junio de 1999, ISBN 951-8967-48-2; Prof. Simon Clarke «New Forms of Employment and Household Survival Strategies in Russia», Moscú 1999, ISBN 0-9535519-0-3; Consejo Consultivo Económico Báltico: «Survey on Conditions for Growth and Development in the Baltic Sea Region», mayo de 1999.

la UE para Rusia (ámbitos de actuación) declara que la UE, entre otras cosas, pretende integrar a Rusia en un área de cooperación económica y social europea mediante (punto 2.c) la promoción del diálogo social y la creación de sindicatos y organizaciones empresariales modernas, así como fomentando la adopción de los principales convenios de la OIT.

Propuestas de medidas

1. La Unión Europea debe desarrollar, sobre la base de las conclusiones de la cumbre de Colonia, un plan de acción de la Unión para Europa septentrional sobre la dimensión septentrional. En dicho plan deberían tenerse en cuenta las recomendaciones propuestas en este dictamen. Deben definirse las acciones a corto y largo plazo y alcanzar un acuerdo en la materia sin demora, a ser posible, ya en las conclusiones de la Presidencia de la reunión del Consejo Europeo que tendrá lugar en diciembre de 1999 en Helsinki.

El plan de acción debe incluir un mecanismo de seguimiento eficaz en el que se definan la ejecución y la responsabilidad. Son necesarias disposiciones administrativas: debe coordinarse la actuación de las unidades administrativas competentes de la Unión y encauzarla hacia los aspectos más importantes del plan. La creación de una unidad aparte en la Comisión tendría su razón de ser.

2. El plan de acción debe centrarse en los importantes aspectos propuestos en las recomendaciones del CES. Deben iniciarse estudios sobre la viabilidad y debe garantizarse que las inversiones se destinen a los objetivos prioritarios. Por ejemplo, la ayuda alimentaria de la UE y de otros países occidentales a Rusia puede tener efectos negativos para la producción agrícola de Rusia y sus países vecinos. La prioridad de la ayuda occidental debería ver la modernización de la agricultura y del suministro de alimentos de Rusia y lograr que alcance la capacidad necesaria para responder a las necesidades fundamentales de la población.

3. La utilización de los recursos de los programas de asistencia de la Unión (Takis, Phare, Interreg, etc.) debe concentrarse en la ejecución del plan de acción. Debe contarse con una coordinación imparcial y decidida entre estos programas con el fin de obtener el máximo aprovechamiento de los limitados recursos. Según las informaciones obtenidas, todavía existen graves deficiencias en la ejecución y administración de los programas: los proyectos no responden a las necesidades esenciales, los programas y los proyectos son insuficientes y funcionan lentamente, etc.

Así pues, la UE debe mejorar decididamente la eficacia de los programas de asistencia y su administración. El nuevo Reglamento Takis entrará en vigor a principios del año 2000. Las necesidades de los países beneficiarios deben tenerse mejor en cuenta, pero también deberá hacerse hincapié en la propia responsabilidad de estos países en lo que respecta al funcionamiento y la financiación.

En particular, por lo que se refiere a Rusia, debe reforzarse el control de la gestión de los créditos. Debe resolverse el problema de que parte de las ayudas desaparezca en niveles intermedios que tienen poco que ver con el desarrollo de la

economía. La UE debe establecer sin demora y con firmeza un control eficaz para mejorar los resultados de los programas de asistencia y mantener la confianza en ellos. Para obtener los resultados apetecidos es muy importante establecer criterios estrictos de acceso a las ayudas. También debe evitarse que las ayudas tengan un destino diferente al previsto.

Deben establecerse también disposiciones expresas para impedir, por ejemplo, la corrupción, el blanqueo de dinero y la creación de empresas tapadera.

4. La UE debe seguir desarrollando su plan de acción para Europa septentrional en las relaciones bilaterales con los países asociados de la región, los países miembros del EEE y Rusia.

Asimismo, la UE debe tomar la iniciativa para la puesta en marcha de un diálogo multilateral regular entre la UE y los demás Estados de la región a fin de localizar los intereses y las prioridades comunes. Debería aspirarse a lograr un diálogo encaminado a articular también las acciones de los consejos de cooperación de la región (CEMB, CEAB). La UE debe apoyar esta cooperación regional y participar plenamente en la ejecución de los proyectos.

5. Debe intentarse coordinar la acción y los objetivos de la UE y de las demás partes interesadas que prestan ayuda a Europa septentrional y a Rusia. En este sentido, la UE debería tomar la iniciativa para que se establezca un diálogo multilateral entre todas las partes, incluidos los países beneficiarios de la ayuda. Sobre la base de su plan de acción para Europa septentrional, la UE debe fomentar la cooperación en estas cuestiones también en el marco del diálogo transatlántico.

6. El plan de acción debe garantizar la participación de las organizaciones de la sociedad civil en las tareas de desarrollo, que incluirán las siguientes medidas:

- debe vincularse a los agentes sociales con la aplicación del plan de acción para Europa septentrional a través de un mecanismo de consulta adecuado establecido para ello, por ejemplo, un grupo consultivo;
- debe establecerse una cooperación regular entre la UE y los agentes sociales de Rusia como parte de la aplicación del Acuerdo de Asociación y Cooperación; en este sentido, también debe tomarse en consideración la posibilidad de crear un grupo consultivo del que forme parte el CES. Debe prestarse atención a esta cuestión en los programas de trabajo de la Presidencia relacionados con la estrategia sobre Rusia de la Unión;
- deben aplicarse sin demora los artículos de los acuerdos europeos que se refieren a la creación de un comité consultivo formado por los agentes sociales en aquellos países asociados en que aún no se haya hecho, y
- debe alentarse el establecimiento de una cooperación multilateral entre las organizaciones socioeconómicas de los países de la región, así como la intensificación de las relaciones de dichas organizaciones de Rusia y de los países asociados con las diferentes organizaciones de cooperación europeas en cuestión.

En lo que respecta a Rusia, para mejorar el mercado de trabajo y las relaciones tripartitas debe reforzarse, por ejemplo, el programa específico de Tacis sobre Apoyo a la aplicación de la reforma social y relaciones laborales (cooperación social y conflictos laborales). Por lo que se refiere a los países asociados, la Comisión debería, entre otras cosas, hacer efectivo el compromiso expresado en su Comunicación sobre la adaptación y fomento del diálogo social a escala comunitaria y

apoyar también a dichos países. Además, debe reforzarse la actividad de asistencia técnica directa y de información por parte de la Comisión (unidad TAIEX).

Debería consultarse al Comité Económico y Social a la hora de elaborar las mencionadas medidas. El CES también está capacitado para participar en su ejecución y en el establecimiento de los contactos necesarios.

Bruselas, el 20 de octubre de 1999.

La Presidenta

del Comité Económico y Social

Beatrice RANGONI MACHIAVELLI

Dictamen del Comité Económico y Social sobre la «Transparencia y participación de la sociedad civil organizada en la Ronda del Milenio de la Organización Mundial del Comercio»

(1999/C 368/15)

El 27 de mayo de 1999, de conformidad con el apartado 3 del artículo 23 de su Reglamento Interno, el Comité Económico y Social decidió elaborar un dictamen sobre la «Transparencia y participación de la sociedad civil organizada en la Ronda del Milenio de la Organización Mundial del Comercio».

La Sección de Relaciones Exteriores, encargada de preparar los trabajos en este asunto, aprobó su dictamen el 6 de octubre de 1999 (ponente: Sr. van Dijk).

En su 367º Pleno de los días 20 y 21 de octubre de 1999 (sesión del 20 de octubre de 1999), el Comité Económico y Social ha aprobado por 103 votos a favor, 1 en contra y 5 abstenciones el presente Dictamen.

1. Participación de las organizaciones socioeconómicas

1.1. En los últimos años se ha incrementado considerablemente el interés de las ONG y los interlocutores sociales por el comercio internacional⁽¹⁾, interés que ya se había manifestado con ocasión de las negociaciones previas a la Ronda Uruguay del GATT. Con los debates en torno al Acuerdo Multilateral sobre Inversiones (AMI), dicho interés alcanzó su punto culminante. En particular, muchas ONG expresaron su indignación por la falta de transparencia de los negociadores sobre los asuntos tratados y sobre las repercusiones del acuerdo para los diferentes países y organizaciones. La desconfianza siguió en aumento a medida que avanzaban las conversaciones, por las evasivas reacciones de los representantes gubernamentales. Además, tomó cuerpo la opinión de que sólo los países industrializados se beneficiarían de las negociaciones.

1.2. El interés de las ONG por el comercio internacional está ahora teñido en gran medida de suspicacia. Muchas organizaciones muestran su escepticismo por la marcha de las conversaciones y temen que los gobiernos de los países

participantes presten una atención insuficiente a las preocupaciones que las organizaciones y los medios sociales y los países menos desarrollados comparten. Ello se puso de manifiesto más claramente durante las negociaciones de la OCDE sobre el AMI. La escasa información y la imposibilidad de ejercer cualquier influencia parecen ser las causas determinantes de la desconfianza de las ONG. Con el fin de prevenir una reacción parecida con ocasión de las negociaciones de la OMC, el Comité Económico y Social considera que debe prepararse una participación tan adecuada como sea posible de los interlocutores sociales. En el presente Dictamen, el CES desea abordar sobre todo la participación de los interlocutores sociales en la elaboración de nuevos acuerdos. En relación con la posibilidad de que los interlocutores sociales participen también en la aplicación de los acuerdos concluidos, el CES decide no pronunciarse en el presente Dictamen.

1.3. El Comité Económico y Social tiene una ya larga tradición de interés por el comercio internacional, ámbito en el que ha producido buen número de dictámenes, algunos de iniciativa, con los que ha pretendido mostrar la importancia que este asunto encierra para las organizaciones socioeconómicas. Los dictámenes del CES más recientes en este ámbito son los siguientes:

⁽¹⁾ En el presente Dictamen se hace la distinción entre los interlocutores sociales y las ONG.

- El desafío mundial del comercio internacional⁽¹⁾;
- Propuesta de Reglamento (CE) del Consejo relativo a la aplicación de un plan plurianual de preferencias arancelarias generalizadas durante el período comprendido entre el 1 de enero de 1999 y el 31 de diciembre de 2001⁽²⁾;
- Propuesta de Decisión del Consejo relativa a la aprobación, en nombre de la Comunidad Europea y en lo que respecta a los asuntos que son de su competencia, de los resultados de las negociaciones de la Organización Mundial del Comercio sobre servicios financieros⁽³⁾;
- La Organización Mundial del Comercio⁽⁴⁾.

1.4. Al mismo tiempo, el CES aprecia la preocupación de muchas ONG por el comercio internacional. Muchas de estas organizaciones se están dando cuenta de que los acuerdos internacionales en este ámbito pueden tener repercusiones de gran alcance.

1.4.1. El CES ha elaborado ya dictámenes sobre algunos de estos asuntos, como por ejemplo los enumerados en el punto 1.3.

1.5. El Comité Económico y Social considera que la participación de los interlocutores sociales en las actividades de la OMC es de gran importancia. Cualquier acuerdo puede tener repercusiones de gran envergadura para determinados sectores (por ejemplo, el de servicios), para la supervivencia de la PAC, la política comunitaria de desarrollo (ACP), los contactos con terceros países y el cumplimiento de las normas internacionales (sobre trabajo, protección de los animales y del medio ambiente, etc.) y probablemente también sobre las condiciones de trabajo, los intereses de los consumidores y las rentas.

1.6. En todos estos ámbitos participan ya activamente muchas organizaciones socioeconómicas. Su participación en las negociaciones puede contribuir también a ampliar la base social de los acuerdos. Además, los propios negociadores podrán aprovechar los conocimientos de que disponen las organizaciones respectivas. Por último, los gobiernos tendrán ocasión de conocer la opinión de los grupos de interés en materia de comercio internacional⁽⁵⁾.

1.7. En el presente Dictamen, el Comité Económico y Social desea mostrar el modo de optimizar la participación de las organizaciones socioeconómicas en las negociaciones de la OMC. Con este fin, se hace una distinción entre diferentes niveles. En el punto 2 se aborda este asunto a escala mundial: cómo la secretaría de la OMC debería garantizar que las organizaciones socioeconómicas sean informadas y consultadas. En el punto 3 se aborda a escala nacional. El sistema de toma de decisiones en el seno de la OMC se basa en el consenso, por lo que es de gran importancia que los interlocutores sociales y las ONG lleven a cabo sus actividades de lobby ante las autoridades nacionales de modo adecuado. La UE, que tiene competencias exclusivas en materia de comercio internacional, ocupa un lugar especial. Por estas razones, las tareas que se plantean a escala europea son importantes y se tratan con más detalle en el punto 4.

(1) DO C 56 de 24.2.1997.

(2) DO C 40 de 15.2.1999.

(3) DO C 407 de 28.12.1998.

(4) DO C 101 de 12.4.1999.

(5) B. Reinalda: NGO's en andere particuliere actoren in de leer der internationale betrekkingen' in Internationale Spectator, n° 53, julio-agosto 1999, 414-118.

2. Participación de las organizaciones socioeconómicas en la OMC

2.1. Tal como se indica en el punto 1.6, la secretaría de la OMC debe ocuparse, en particular, de facilitar una información adecuada a los interlocutores sociales y las ONG que operan a escala mundial. La información que les proporcione la OMC debe ser adecuada. La transparencia puede disipar y prevenir la desconfianza y la suspicacia.

2.2. La difusión de la información puede realizarse de dos maneras. La más accesible consistiría en su difusión vía Internet, colocando la información directamente en el sitio Internet de la OMC. Además, las organizaciones interesadas podrían mantenerse al día de los últimos acontecimientos por medio del correo electrónico. Se trata de un medio efectivo y rápido de mantener informadas a las organizaciones interesadas sin pérdida de tiempo.

2.3. La otra manera puede consistir en la organización de reuniones en las que la secretaría informaría a las organizaciones interesadas sobre la marcha de las negociaciones. Las organizaciones participantes tendrían entonces la oportunidad de manifestar sus primeras reacciones a la información difundida y de realizar eventualmente preguntas concretas. Este segundo enfoque tiene sus pros y sus contras. Presenta la ventaja de permitir la interacción: mediante el debate podrían alcanzarse soluciones de transacción o aproximar posturas. La desventaja es de orden financiero: las organizaciones deben desplazarse a Ginebra para tener acceso a la información y dar a conocer sus puntos de vista. En su mayoría, las organizaciones interesadas no tienen su sede en Ginebra, con lo que los costes de desplazamiento podrían suponer un obstáculo a su participación en los encuentros.

2.4. Una buena relación entre la OMC y las organizaciones socioeconómicas exige la creación de un clima de confianza mutuo. Por ello, es importante que circule un flujo permanente de información entre las partes. Además, ello puede contribuir al establecimiento de un diálogo entre las diferentes organizaciones socioeconómicas. A fin de fomentar dicha relación, la OMC debería contemplar la posibilidad de crear una plataforma permanente destinada a esas organizaciones. Dicha plataforma debería reunirse con regularidad, una vez al año como mínimo, y podría asesorar a la secretaría sobre los diferentes asuntos que figuran en el futuro orden del día, y, eventualmente, formular sugerencias relativas a su puesta en práctica.

2.5. Las cuestiones más difíciles en la relación con la creación de una plataforma de esta naturaleza son dos: a cargo de quién correrían los gastos y qué organizaciones deberían formar parte de la plataforma. La dificultad de la respuesta a la primera pregunta podría ser menor: las organizaciones participantes deberían hacerse cargo de los gastos de viaje y de estancia. El Comité es plenamente consciente de que esta solución plantea problemas para determinadas organizaciones. Sobre todo para las organizaciones de los países menos desarrollados constituiría un obstáculo a su participación. Con el fin de evitar que la participación en los encuentros se limite a las organizaciones de los países occidentales, debería reservarse, en el procedimiento de acreditación, un espacio suficiente para las organizaciones de los países menos desarrollados.

2.5.1. Deberán existir, en el seno de la secretaría de la OMC, las capacidades necesarias para garantizar las reuniones de las organizaciones socioeconómicas, lo que tendrá una repercusión financiera.

2.6. Más difícil resulta dar respuesta a la segunda pregunta: ¿qué organizaciones deberían formar parte de la plataforma? Debe quedar claro que una plataforma de este tipo debe dar cabida principalmente a las organizaciones internacionales con representación en todos los continentes. En segundo lugar, debe examinarse a qué organizaciones puede resultarles relevante participar. Debe tratarse de organizaciones que representen a grupos de interés específicos probablemente afectados por los acuerdos resultantes de las negociaciones de la OMC. En este sentido, la secretaría deberá establecer una lista de organizaciones que cumplan ambas condiciones. Si participa un gran número de organizaciones, éstas deberían regular adecuadamente sus intervenciones, con el fin de dejar el tiempo necesario para los debates.

3. Participación de las organizaciones socioeconómicas a escala nacional

3.1. Las decisiones en el seno de la OMC son adoptadas por los representantes gubernamentales y tienen que contar con un alto grado de acuerdo. Por tanto, cabe pensar que una manera efectiva de hacer que las organizaciones socioeconómicas hagan presión es que influyan en los gobiernos de los países participantes.

3.2. Las organizaciones socioeconómicas nacionales deberían por tanto dirigir sus actividades de lobby sobre todo hacia sus respectivos gobiernos nacionales, que, a su vez, deben permitir a aquéllas dejar oír su voz. Al igual que la OMC, las organizaciones sociales nacionales pueden crear una plataforma en la que participen diferentes organizaciones, cuya tarea principal podría ser la de asesorar a los gobiernos sobre los diferentes puntos de la agenda de la OMC. Es importante que los gobiernos informen y consulten oportunamente a las organizaciones socioeconómicas.

3.2.1. Los organismos socioeconómicos consultivos nacionales tienen una responsabilidad específica — por cuanto en ellos se encuentran representados los medios socioeconómicos de más peso — consistente en asesorar a los gobiernos en la preparación de las reuniones de la OMC. Los gobiernos podrían solicitar dicho asesoramiento, y aun cuando no lo hicieran, los organismos socioeconómicos podrían emitir un dictamen por propia iniciativa.

3.3. Los gobiernos deben abordar las negociaciones internacionales con un espíritu de apertura, para lo cual deben utilizar al máximo el medio que ofrece Internet para difundir información sobre la situación y los avances en el seno de la OMC.

3.4. Teniendo en cuenta que el comercio internacional es competencia exclusiva de la UE, es de la máxima importancia para los Estados de la UE lo que suceda a escala europea.

Y otro tanto puede decirse respecto a las organizaciones socioeconómicas de la UE, que deberán también orientarse tanto a escala nacional como a escala europea, aspecto que se trata en el apartado siguiente.

4. Las organizaciones socioeconómicas a escala europea y el papel del CES

4.1. Gran parte de lo que se ha indicado en relación con el nivel nacional es aplicable también a escala europea. La Comisión Europea debe utilizar su sitio Internet para difundir el máximo de información sobre la evolución en el marco de la OMC. Además, deben organizarse reuniones informativas periódicas a las que se invite a los interlocutores sociales y las ONG. El Comité Económico y Social puede contribuir a la organización de dichas reuniones.

4.2. El Comité Económico y Social tiene un papel específico que desempeñar, por cuanto constituye el representante de los medios económicos y sociales de la UE. Por consiguiente, la Comisión Europea debería solicitar la participación del CES y pedir su dictamen sobre los asuntos relativos a la OMC, aunque, con arreglo al Tratado, la Comisión Europea no está obligada a hacerlo⁽¹⁾. Sin embargo, en lo relativo a los encuentros internacionales relacionados con el sector de servicios, la Comisión sí está obligada a solicitar el dictamen del Comité⁽²⁾.

4.3. En los últimos años, el Comité Económico y Social ha emitido numerosos dictámenes relativos a este importante asunto, en los que ha puesto de manifiesto la importancia que concede a este ámbito y la importancia que revisten las negociaciones de la OMC para los medios económicos y sociales.

4.4. Tal como se indica en el punto 1.4, los acuerdos comerciales internacionales repercuten hoy más que nunca en el empleo, el nivel de renta, los consumidores y el medio ambiente. Por consiguiente, nuestra sociedad se ha hecho mucho más sensible a estas cuestiones.

4.5. Por consiguiente, es absolutamente necesario que el CES realice un seguimiento muy atento de las negociaciones relativas a la ampliación de la liberalización del comercio, que conozca las posiciones de las organizaciones y ONG interesadas y que ayude a la preparación de la posición negociadora europea, presentando dictámenes con suficiente antelación al Consejo, al Parlamento y a la Comisión.

4.6. Por tanto, el Comité propone que se cree una unidad en el seno de la estructura organizativa del CES que le permita aprovechar la variedad de sus conocimientos y de sus experiencias a lo largo del periodo de negociaciones.

Esta unidad debe consistir en un núcleo de expertos en comercio exterior que puedan consultar a otros expertos de otros grupos en función del tema de las negociaciones.

La tarea de esta unidad consistiría en establecer estrechos contactos con la OMC y los correspondientes servicios de la Comisión, así como con las organizaciones y ONG europeas interesadas.

⁽¹⁾ Véase el artículo 133 del Tratado de las Comunidades Europeas.

⁽²⁾ Artículo 52 del Tratado de las Comunidades Europeas.

4.7. Con ayuda de la información así obtenida, esta unidad esta unidad organizativa presentaría, con tiempo suficiente antes de las negociaciones, dictámenes sobre temas concretos de negociación cuya relevancia desde el punto de vista de la política social se estime particularmente importante, para lo cual también tendría en cuenta los dictámenes ya elaborados por el CES.

4.8. En algunos casos quizá resulte conveniente organizar previamente audiencias con los medios interesados.

4.9. En este sentido, es deseable que los miembros competentes del Comité tengan la posibilidad de estar presentes en las fases decisivas de las negociaciones que revistan especial importancia.

4.10. El Comité propone que, con vistas al programa de Seattle, la unidad OMC examine en particular los siguientes temas:

1. el papel de las organizaciones socioeconómicas en la solución de diferencias;

2. métodos unilaterales de sanción y derechos compensatorios;
3. comercio electrónico;
4. la OMC y el empleo;
5. contratación pública;
6. refuerzo de la OMC;
7. agricultura;
8. servicios;
9. comercio y desarrollo;
10. comercio y medio ambiente;
11. comercio y normas laborales internacionales;
12. competencia;
13. inversiones;
14. propiedad intelectual;
15. aranceles.

Bruselas, el 20 de octubre de 1999.

La Presidenta
del Comité Económico y Social
Beatrice RANGONI MACHIAVELLI

Dictamen del Comité Económico y Social sobre la «Propuesta de Directiva del Consejo relativa a la notificación o traslado en los Estados miembros de documentos judiciales y extrajudiciales en materia civil o mercantil»

(1999/C 368/16)

El 12 de julio de 1999, de conformidad con el artículo 262 del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea, el Consejo decidió consultar al Comité Económico y Social sobre la propuesta mencionada.

El Comité Económico y Social decidió encargar la preparación de los trabajos a la Sección de Mercado Único, Producción y Consumo, y nombró ponente general al Sr. Hernández Bataller.

En su 367º Pleno de los días 20 y 21 de octubre de 1999 (sesión del 21 de octubre de 1999) el Comité Económico y Social ha aprobado por 85 votos a favor y 2 abstenciones el presente Dictamen.

1. Introducción

1.1. En un Estado de Derecho la legislación debe establecer por medio de normas jurídicas generales un equilibrio entre los derechos y las obligaciones de cada cual; en caso de que se lesionen los derechos reconocidos por el ordenamiento jurídico así creado por la violación de una de dichas normas debe existir un procedimiento judicial para satisfacer las pretensiones de los justiciables y, al mismo tiempo restablecer el equilibrio de intereses deseado por el legislador. Por ello, el acceso a la justicia es uno de los derechos humanos.

1.2. Según el artículo 2 (Tratado de la Unión Europea), entre los objetivos de la Unión están:

- mantener y desarrollar la Unión como un espacio de libertad, seguridad y justicia, en el que esté garantizada la libre circulación de personas;
- mantener íntegramente el acervo comunitario y desarrollarlo con el fin de examinar la medida en que las políticas y formas de cooperación establecidas en el Tratado deben ser revisadas, para asegurar la eficacia de los mecanismos e instituciones comunitarios.

1.3. Entre estas medidas, el buen funcionamiento del mercado interior —especialmente ante el paulatino incremento de las nuevas formas de contratación, verbigracia, el comercio electrónico transfronterizo— exige mejorar y acelerar la transmisión, entre los Estados miembros, de los documentos judiciales y extrajudiciales en materia civil o mercantil, a efectos de su notificación o traslado.

1.4. Resulta importante que los justiciables puedan comprender y hacer valer sus derechos gozando de garantías iguales a las que tienen ante los Tribunales de su país, mediante procedimientos que combinen de forma equilibrada la rapidez y la seguridad jurídica.

1.5. La mayor parte de los Estados miembros son signatarios del Convenio de La Haya de 15 de noviembre de 1965, relativo a la notificación o traslado de los documentos

judiciales o extrajudiciales en materia civil y mercantil, así como de otros instrumentos bilaterales o regionales, que configuran un sistema caracterizado por su complejidad, heterogeneidad y eficacia insuficiente.

1.5.1. Antes de la entrada en vigor del Tratado de Amsterdam, los Estados miembros concluyeron, sobre la base del artículo K.3.2 del Tratado UE, un convenio relativo a la notificación o traslado, en los Estados miembros de la Unión Europea, de documentos judiciales y extrajudiciales en materia civil o mercantil, establecido por el acto del Consejo de la Unión Europea del 26 de mayo de 1997⁽¹⁾. No obstante, la mayoría de los Estados miembros no ratificaron este convenio.

2. Propuesta de la Comisión

2.1. Al no haber sido ratificado el Convenio del Consejo de 26 de mayo de 1997, sus normas no están vigentes. Su transformación en instrumento comunitario garantizará, en particular, una aplicación en fecha conocida y homogénea, así como en un plazo cercano.

2.1.1. La propuesta de Directiva se propone mejorar y acelerar la transmisión, entre los Estados miembros, de documentos judiciales y extrajudiciales en materia civil o mercantil, a efectos de su notificación o traslado.

2.1.2. La materia regulada por el Convenio cae ahora dentro del ámbito del artículo 65 del Tratado y la base jurídica de esta propuesta es la letra c) del artículo 61 del Tratado CE.

2.1.3. El nuevo Título IV no se aplica al Reino Unido ni a Irlanda, salvo que estos países ejerzan un «opt in» en las condiciones definidas por el Protocolo anejo a los Tratados, no obstante, estos países han señalado su intención de asociarse plenamente a las actividades de la Comunidad en materia de cooperación judicial civil. Por su parte, el Título IV tampoco se aplica a Dinamarca en virtud del Protocolo referido a este país.

⁽¹⁾ DO C 261 de 27.8.1997.

2.2. Los objetivos de la propuesta son mejorar y simplificar el sistema de notificación y traslado de documentos judiciales y extrajudiciales en el mercado interior. Viene a desarrollar el objetivo de la UE de crear un espacio de libertad, seguridad y justicia, para que los justiciables puedan hacer valer sus derechos gozando de garantías iguales a las que tienen ante los tribunales de su país.

2.2.1. Los objetivos de la propuesta, debido a su incidencia transfronteriza, justifican suficientemente una intervención a nivel comunitario. Además, de conformidad con el principio de proporcionalidad el acto propuesto se limita al mínimo requerido para alcanzar dichos objetivos y no excede de lo necesario a tal efecto.

2.2.2. La propuesta se basa en el Convenio de La Haya de 1965, con las innovaciones siguientes:

- establece relaciones más directas entre las personas o autoridades responsables de su transmisión y las personas encargadas de proceder a su notificación o traslado;
- la propuesta prevé medios prácticos para facilitar la tareas de dichas personas, tales como medios modernos de transmisión, un formulario completo y de uso simplificado, así como anuarios de los organismos receptores designados por los Estados;
- para preservar los derechos de las partes introduce, en particular, normas originales en materia de traducción de los documentos;
- crea un Comité Consultivo encargado de asistir a la Comisión en la adopción de las disposiciones de aplicación;
- la propuesta sustituye al sistema de notificación de documentos, en lo que se refiere a las relaciones entre los Estados miembros y las partes.

2.2.3. No obstante la adaptación de la Directiva al Convenio, existen las diferencias siguientes:

- competencia del Tribunal de Justicia: a diferencia del artículo 17 del Convenio, la Directiva no necesita determinar el papel del Tribunal;
- adopción de las disposiciones de aplicación: se atribuye a la Comisión la competencia de ejecución para adoptar las disposiciones de aplicación del texto;
- relación con otros acuerdos y arreglos: se permite a los Estados miembros, individualmente o en cooperación, acelerar la transmisión de los documentos. El ejercicio de esta facultad se somete a la vigilancia de la Comisión, a la que debe comunicarse el proyecto de dichas disposiciones;
- reservas: la propuesta no admite reservas sino regímenes transitorios o específicos que deben comunicarse a la

Comisión y publicarse en el Diario Oficial de las Comunidades Europeas;

- disposiciones formales: desde la entrada en vigor de la Directiva, la Comisión asume los papeles de vigilancia de la aplicación de la Directiva, de proposición de posibles cambios y de información a los Estados miembros y al público en general de las comunicaciones y notificaciones previstas por la Directiva.

3. Observaciones generales

3.1. El Comité muestra su conformidad con la propuesta de Directiva de la Comisión, siendo partidario del desarrollo de un espacio de libertad, seguridad y justicia en la Unión Europea, lo que, entre otras cosas, comporta la adopción de medidas en el ámbito de la cooperación judicial en materia civil necesarias para el buen funcionamiento del mercado interior, y para la necesidad de una mejor administración de la Justicia.

3.1.1. El Comité considera que estas medidas, a consecuencia de la entrada en vigor del Tratado de Amsterdam, van a dar un nuevo impulso que permita a los ciudadanos reforzar su tradición democrática.

3.1.2. El Comité es consciente de las riquezas y dificultades que pueden surgir de la reunión entre países cuyas culturas, sistemas sociales, organización política y sistemas jurídicos, aunque con un fondo y principios comunes, presentan marcadas diferencias pero que, sin embargo, tienen que hacer frente a la demanda creciente de la sociedad civil de mayor equidad, justicia y condiciones comparables de seguridad y protección judicial.

3.1.3. Por ello, el Comité está convencido de que:

- es necesario reforzar la confianza recíproca entre las instituciones europeas y nacionales así como entre éstas y los ciudadanos europeos;
- después de la creación del mercado interior, de la moneda única y de los fundamentos de la Europa social, la creación de un espacio de libertad, seguridad y justicia se convierte en uno de los primeros y preeminentes objetivos de la Unión.

3.2. El Comité considera que está debidamente justificada la adopción de la presente propuesta mediante una Directiva, pero en el futuro este tipo de actos jurídicos deberían adoptar la forma de Reglamento.

3.3. El Comité se muestra partidario de suprimir el período transitorio para el establecimiento progresivo del «espacio de libertad, seguridad y justicia», previsto en el Tratado de Amsterdam, habida cuenta de la no implementación no uniforme de los actos adoptados por los Representantes de los Gobiernos de los Estados miembros en este ámbito con anterioridad a la celebración de dicho Tratado.

4. Observaciones particulares

4.1.1. Los objetivos de la propuesta tienen como beneficiarios a los «justiciables», personas físicas o jurídicas, independientemente de que sean o no ciudadanos de la Unión. El derecho a un juicio justo y rápido trasciende el marco del estatuto de la ciudadanía y es un derecho fundamental de la persona que no queda en ningún caso condicionado por la nacionalidad. A mayor abundamiento, y contemplando la propuesta desde su impacto en el funcionamiento del mercado interior, los beneficios que para éste supondrá su entrada en vigor serán disfrutados tanto por las personas físicas como jurídicas, incluidas las pertenecientes a terceros Estados.

4.1.2. El ámbito de aplicación territorial de la propuesta no está debidamente justificado y podría dar lugar a confusión en el momento de su aplicación. Debería tenerse en cuenta las especificidades de ciertos territorios reflejadas en el artículo 299 del TCE y las responsabilidades que algunos Estados miembros han asumido sobre los mismos. Es necesario precisar, en este sentido, que independientemente del ejercicio concreto de la notificación, la transmisión o el traslado, la designación de los organismos competentes al respecto deberá ser realizada por la autoridad nacional que asuma la responsabilidad exterior del Estado avalando, por consiguiente, la legitimidad de los actos de dichos organismos. Los Estados miembros deberán establecer los cauces legales y administrativos pertinentes al respecto.

4.2. En los supuestos de domicilio desconocido, debería incluirse expresamente en la propuesta que el Estado requerido debería cumplir una obligación en el sentido de «proceder con la mayor diligencia para tratar de obtener, mediante la realización de esfuerzos razonables, la dirección del destinatario».

4.3. El Comité considera que el buen funcionamiento del mercado interior exige mejorar y acelerar la transmisión entre los Estados miembros de documentos judiciales y extrajudiciales en materia civil o mercantil a efectos de su notificación o traslado.

4.3.1. El Comité reitera la importancia de la existencia de procedimientos de recurso de fácil acceso y de rápida ejecución, por lo que insta a la Comisión a que perfeccione sus propuesta en este sentido⁽¹⁾. La instauración de vías de recurso eficaces constituye una auténtica obligación por parte de los Estados miembros, y para ello resulta necesario la existencia de eficacia y rapidez de los procedimientos judiciales en el ámbito civil, los cuales requieren que la transmisión de los documentos judiciales y extrajudiciales se efectúe en base al «principio de transmisión directa» y por medios rápidos entre los organismos designados por los Estados miembros.

4.3.2. El Comité considera que la supresión del requisito de la legalización de los documentos, así como de las etapas intermedias entre la expedición de un documento en el Estado miembro de origen y la notificación o traslado del mismo en el Estado requerido es beneficiosa para el desarrollo del mercado interior.

4.4. Dado que las acciones civiles decididas en las causas penales o fiscales no quedan excluidos del ámbito de aplicación de la propuesta de Directiva y que, igualmente, es posible que se requieran documentos cuya calificación jurídica por el órgano judicial competente no resulta siempre evidente, sería conveniente añadir, en orden a preservar los derechos de las partes implicadas, un inciso del tenor literal siguiente:

«el organismo receptor calificará de la forma más flexible posible los documentos cuya naturaleza jurídica no puede ser claramente adscrita al ámbito civil o mercantil, y que presenten sin embargo puntos de conexión con los mismos.»

4.5. La rapidez de la transmisión justifica la utilización de cualquier medio que sea adecuado, siempre que se respeten determinadas condiciones en cuanto a la legibilidad y la fidelidad del documento recibido. Debería establecerse claramente la responsabilidad del Estado por no llevar a cabo las diligencias necesarios dentro de unos «plazos razonables».

4.5.1. El Comité quiere hacer constar que es partidario de que la propuesta tenga en cuenta las innovaciones técnicas y los nuevos medios admitidos por los organismos receptores y transmisores, por ejemplo, el correo electrónico o Internet, sin perjuicio del mantenimiento del equilibrio entre la rapidez y la seguridad jurídica. A tal efecto, el apartado 5 del artículo 4 tan sólo parece contemplar la posibilidad de transmisión de documentos por vía postal, lo que debería modificarse.

4.6. Mantener el principio de gratuidad de los servicios prestados por la Administración, respecto a los gastos de notificación o traslado de los actos judiciales, implica un reforzamiento al principio de igualdad de armas ante los tribunales, ya que favorece el acceso a la justicia y es una condición de la eficacia del ordenamiento jurídico. El Comité considera que debe garantizarse en todas las fases de los procedimientos judiciales la prestación de asistencia judicial gratuita en caso de falta de recursos.

4.6.1. En los supuestos en que los gastos deban correr a cargo del requirente, el Comité reitera⁽²⁾ que el importe de los mismos debe resultar accesible y fijarse en atención a los costes efectivamente producidos.

4.7. El «manual» que debe ser elaborado y actualizado por la Comisión deberá ser puesto a disposición de todos los operadores económicos y de los justiciables en general, por ejemplo, a través de Internet, para conseguir la difusión de los requisitos exigidos por los organismos transmisores y receptores.

4.8. En el apartado 1 del artículo 15 se utiliza el concepto de «persona interesada en un proceso judicial» que resulta jurídicamente indeterminado, máxime si tenemos en cuenta que dicho apartado concede un derecho alternativo a los justiciables: el de obviar la notificación desde las instancias oficiales por mor de una presunta mayor rapidez en la obtención del documento.

⁽¹⁾ DO C 407 de 28.12.1998, p. 50.

⁽²⁾ Véase Dictamen CES sobre el Libro Verde del acceso a la información del sector público. DO C 169 de 16.6.1999, p. 30.

4.8.1. Por ello se considera más adecuado equiparar el concepto de «persona interesada» a aquella que sea considerada como parte en un procedimiento judicial según la normativa procesal del Estado miembro requirente, o cualesquiera personas que aún no habiéndose personado en un procedimiento administrativo o judicial están revestidas según la ley aplicable a dicho procedimiento de un derecho a actuar, incluso para formular una oposición.

4.9. El apartado 2 del artículo 15 y el punto 2 del artículo 19 contienen una declaración singular, cuyo valor en derecho comunitario es prácticamente nulo. El Comité considera que deberá suprimirse este apartado por coherencia con el efecto uniformizador que busca la propuesta de Directiva y en aras de la seguridad jurídica de los justiciables y de los propios operadores jurídicos implicados.

4.10. Respecto al apartado 1 del artículo 20, resulta a todas luces incoherente con la jurisprudencia del Tribunal de Justicia su afirmación de prevalencia en su ámbito material de aplicación sobre las disposiciones de los convenios celebrados por los Estados miembros. A juicio del Comité debería rectificarse dicha redacción, a fin de garantizar la primacía de la Directiva respecto de la vigencia de los Convenios en las

relaciones entre los Estados miembros, respetándose a su vez los acuerdos vigentes entre éstos y terceros Estados⁽¹⁾.

4.11. El Comité desea el establecimiento de un sistema judicial coordinado y coherente en toda la Unión, por lo que pide a la Comisión, al Consejo y al Parlamento Europeo que:

- saquen todo el partido de las nuevas competencias que ofrece el artículo 65 del TCE para elaborar un corpus de normas propias de derecho civil y para favorecer la compatibilidad de los procedimientos civiles;
- prevean formas adecuadas para garantizar la participación de los actores institucionales a nivel europeo y nacional, así como los representantes de la sociedad civil en la definición y aplicación de las medidas que hayan de adoptarse;
- garanticen la mejor información y sensibilización posible de los ciudadanos europeos y el establecimiento de servicios de asesoramiento y asistencia jurídica en todas las instituciones de la Unión, especialmente a nivel local y regional.

(1) Es, en efecto, en este último extremo donde se detiene ese «presunto» principio de la primacía de la Directiva, ya que el artículo 307 del Tratado CE se inspira en la regla del artículo 30, 4, b) de la Convención de Viena de 1969, modificada en 1986; e igualmente la jurisprudencia del TJCE en sus sentencias de 2 de agosto de 1993, Levy, asunto C-158, Recopilación I 4287 (considerandos 10 y siguientes, p. 4304 y ss.), confirmada en la sentencia de 28 de marzo de 1995, Evans Medical, asunto C-324/93, Recopilación I 563 (considerandos 25 y siguientes, p. 605 y ss).

Bruselas, el 21 de octubre de 1999.

La Presidenta
del Comité Económico y Social
Beatrice RANGONI MACHIAVELLI

Dictamen del Comité Económico y Social sobre «Los servicios de interés general»

(1999/C 368/17)

El 29 de abril de 1999, de conformidad con el apartado 3 del artículo 23 de su Reglamento Interno, el Comité Económico y Social decidió elaborar un dictamen sobre «Los servicios de interés general.»

La Sección de Transportes, Energía, Infraestructuras y Sociedad de la Información, responsable de la preparación de los trabajos del Comité en la materia, adoptó su dictamen el 5 de octubre de 1999 (ponente: Sr. Hernández Bataller).

En su 367º Pleno de los días 20 y 21 de octubre de 1999 (sesión del 21 de octubre de 1999) el Comité Económico y Social ha aprobado por 78 votos a favor, 1 en contra y 3 abstenciones el siguiente Dictamen.

1. Introducción

1.1. Resulta claro que el concepto de servicio de interés general es entendido de diversas formas en el ámbito de la Unión Europea y que las concepciones germánica, nórdica, latina y anglosajona no son idénticas. En algunos Estados de la Unión, la idea misma de servicio público es inexistente. Cualquiera que sea, se encuentran ideas bastante similares y realidades también próximas. (Así tenemos, en los Países Bajos, los «beheer van diensten»; en la República Italiana, las «gestione di pubblica utilità»; en el Reino Unido, las «public utility»; en la República Federal de Alemania, «Daseinsvorsorge»; y en la República Francesa, el «service public»).

1.2. Se distingue entre «servicios de interés general» como aquellos que cubren tanto las actividades mercantiles como no mercantiles o «extracomercium», mientras que los «servicios de interés económico-general» sólo abarcan las actividades mercantiles, es decir las que se ejercitan o son susceptibles de ejercitarse en un mercado y caracterizan la actividad de una empresa. Esta última categoría de servicios se somete a las reglas de la competencia, y es susceptible de aplicársele el artículo 86 del Tratado⁽¹⁾. Éste es el caso de los servicios en red de transportes, energía y comunicación.

1.3. Los servicios de interés general se caracterizan esencialmente por el objeto de la actividad que desempeñan. Esta debe satisfacer una necesidad «general»⁽²⁾ y «fundamental» de los miembros de la colectividad, es decir, para un grupo de personas ligado por las relaciones de igualdad y solidaridad. Para la apreciación de las necesidades de la colectividad se deja una gran libertad a los Estados miembros para que definan por sí mismos los objetivos propios de la política nacional. Así, la jurisprudencia del TJCE ha reconocido como necesidades de esta índole la seguridad, la defensa, la protección y/o la cohesión social de la colectividad, entre otras.

1.4. Los servicios de interés general deben responder a necesidades como la enseñanza, la salud, las comunicaciones, la información, el suministro de agua potable, los transportes, que revisten una importancia esencial para la protección de las libertades fundamentales de las personas y mejoran la vida de la sociedad. Se trata de actividades económicas y sociales que no suelen ser dejadas sólo a las fuerzas del mercado, al existir alguna intervención de las facultades administrativas en su regulación y control.

1.4.1. Los «fallos del mercado» son uno de los principales motivos justificativos de la existencia de empresas públicas o de la adopción de disposiciones reguladoras por los Estados. Estas carencias, debidas en parte a la falta de eficacia de los mecanismos del mercado en la asignación de servicios y bienes, hacen necesario que dependan de estos servicios un buen número de personas que disponen de rentas muy bajas para que puedan consumir los productos que no les son accesibles solamente por los circuitos comerciales. Uno de los postulados de base del modelo social europeo es precisamente que la cohesión social resulta amenazada a medio plazo o a más largo término cada vez que las necesidades de una fracción más o menos importante de la población no son convenientemente cubiertas.

1.4.2. El presente Dictamen está estructurado de manera que, tras una breve referencia a la Comunicación de la Comisión sobre servicios de interés general en Europa, se analizan los actuales reglamentos de los diferentes tipos de servicios de esta naturaleza para pasar a continuación a examinar la situación tras el Tratado de Amsterdam. En una parte fundamental del Dictamen se especifican los principios sobre los que, en opinión del Comité, deben basarse los servicios de interés general al tiempo que se abordan algunos aspectos generales y específicos de estos servicios.

2. La Comunicación de la Comisión de 11 de septiembre de 1996, sobre servicios de interés general en Europa⁽³⁾

2.1. La Comisión clarifica la terminología existente en este ámbito, y así define:

— Servicio de interés general, es la actividad de servicio, comercial o no, calificada de interés general por la autoridad pública competente y sujeta por ello a obligaciones específicas de servicio público.

⁽¹⁾ Sentencias del TJCE: de 15.2.1993, Poucet et Pistre (C-159 y 160/91), Rec. p. I-637; de 27.10.1993, Lagauche e.a. (C-46/90 y 93/91, Rec. p. I-5267); de 19.1.1994, SAT — Fluggesellschaft (C-364/92, Rec. p. I-143); de 18.3.1997, Diego Cali & Figli (C-343/95, Rec. p. I-1547).

⁽²⁾ Conclusiones del Abogado General Tesoro de 9.2.1993 en el asunto Corbeau, Sentencia de 19.5.1993, C-320/91, Rec. p. I-2533, punto 19.

⁽³⁾ DO C 281 de 26.9.1996, p. 3.

- Servicios de interés económico general, es la actividad de servicio comercial que cumple un cometido de interés general y está sometido por ello, por los Estados miembros, a obligaciones específicas de servicio público.
- Servicio público, posee un doble sentido designando tanto el organismo de producción del servicio como el cometido o el fin de interés general que se confía a éste, al que se imponen específicas obligaciones de servicio público para favorecer o permitir la realización del fin de interés general.
- Servicio universal⁽¹⁾, lo define como un conjunto de exigencias de interés general a las que deben someterse en toda la Comunidad determinadas actividades, teniendo por objeto las obligaciones que comporta garantizar el acceso de todos a determinadas prestaciones esenciales de calidad y a un precio asequible.

2.2. Según la Comunicación, los servicios de interés general contribuyen a la competitividad europea y a la solidaridad social, así como a la calidad de vida de los europeos, e incluso, para muchos de ellos, estos servicios suponen auténticos derechos sociales.

2.3. Se hace constar que el objetivo de la Comunidad es impulsar la competitividad de la economía europea en un mundo cada vez más competitivo y proporcionar a los consumidores unas opciones más amplias, una mejor calidad y unos precios más bajos, contribuyendo a la vez, a través de sus políticas, a reforzar la cohesión económica y social de los Estados miembros y a reducir determinadas desigualdades.

3. Normativa en los sectores de transportes, energía, infraestructuras y sociedad de la información

3.1. En el ámbito de los transportes por ferrocarril, por carretera y por vía navegable, el Reglamento (CEE) nº 1191/1969 del Consejo de 26 de junio contempla que las autoridades de los Estados miembros, a fin de garantizar la prestación de servicios suficientes de transporte, habida cuenta, en particular, de los factores sociales, medioambientales y de ordenación del territorio, o con objeto de ofrecer condiciones tarifarias especiales en favor de determinadas categorías de viajeros, podrán celebrar contratos de servicio público con una empresa de transporte, para asegurar las frecuencias mínimas, capacidad, rutas, tarifas, horarios y continuidad del servicio.

Existen también otros asuntos de índole práctica que motivan la existencia y la continuidad de los contratos de servicio público. Por ejemplo, la oferta eficaz y dirigida al usuario de un transporte público por autobús y autocar puede resolver

(1) Servicio universal, para el sector de las telecomunicaciones, ha sido definido por el artículo 2(1)(g) de la Directiva 97/33 como «un conjunto mínimo definido de servicios de una calidad determinada accesible a todo usuario con independencia de su localización geográfica y, a la vista de las condiciones nacionales específicas, a un precio asequible».

los problemas de congestión en algunas carreteras de la Unión Europea. Problemas éstos, creados por el incremento de turismos en circulación.

3.1.1. En los Dictámenes del CES sobre transportes⁽²⁾ se señala que, conforme al principio de subsidiariedad, las decisiones sobre la forma de organización o en lo relativo a las condiciones, tanto cualitativas como cuantitativas, deben poder permanecer en manos de las autoridades locales competentes, con arreglo a las necesidades locales.

3.1.2. La aplicación del principio de subsidiariedad implica el mantenimiento del acervo comunitario y del equilibrio institucional, no debiendo afectar a los principios desarrollados por el Tribunal de Justicia en lo que se refiere a la relación entre el Derecho comunitario y el nacional. En todo caso, las medidas adoptadas deben ser coherentes con el logro satisfactorio del objetivo de la medida y con la necesidad de su ejecución eficaz, dejándose a las autoridades nacionales o locales la elección de la forma y de los medios, ya que éstas deben ser las responsables de desarrollar la planificación estratégica de los servicios de interés general.

3.1.3. En el transporte aéreo, el Reglamento (CEE) nº 2408/92 del Consejo, de 23 de julio de 1992, regula el acceso de las compañías aéreas de la Comunidad a las rutas intracomunitarias y las obligaciones de servicio público impuestas a los servicios aéreos regulares, en lo que se refiere a la frecuencia mínima, horarios, tipos de aparatos utilizados y a la capacidad ofrecida⁽³⁾.

3.1.4. Por su parte, en el transporte marítimo, el Reglamento (CEE) nº 3577/92 del Consejo, de 7 de diciembre de 1992, por el que se aplica el principio de libre prestación de servicios a los transportes marítimos dentro de los Estados miembros (cabotaje marítimo), establece en su artículo 4º la posibilidad de celebrar contratos de servicio público o imponer obligaciones de servicio público que se limitarán a los requisitos relativos a los puertos a los que se debe prestar el servicio, la regularidad, la continuidad, la frecuencia, la capacidad de prestación del servicio, las tarifas practicadas y a la tripulación del buque⁽⁴⁾.

3.1.5. En la política de transportes comunitaria, la seguridad es una componente importante de la misma. Existe una interrelación entre la transparencia, la calidad, y la protección de los trabajadores con el interés público destinado a lograr un equilibrio entre las zonas rurales y las urbanas, para lo cual es necesaria la utilización de recursos públicos.

En los servicios de interés general toda limitación impuesta por la competencia debe ser necesaria y proporcional a los objetivos perseguidos. Las autoridades públicas deben medir la restricción de la competencia necesaria para poder permitir a las empresas ofrecer servicios públicos, teniendo en cuenta las condiciones económicas en las que las empresas operan, los costes que deben soportar, así como la legislación en vigor que dichas empresas deben respetar.

(2) DO C 138 de 18.5.1999, p. 7.

(3) DO L 240 de 24.8.1992, p. 8.

(4) DO L 364 de 12.12.1992, p. 7.

3.2. En los mercados de la energía, liberalizados a tenor de las Directivas 96/92/CE sobre electricidad y Directiva 98/30/CE sobre gas, se establece una apertura de los mercados, se regula el acceso a la red, la separación contable, el cálculo de tarifas, la obligación de aprovisionamiento y la posibilidad de imposición de obligaciones de servicio público.

3.2.1. La Directiva de Electricidad prevé un mecanismo que permite a los Estados miembros tener en cuenta consideraciones de política pública sin limitar, en circunstancias normales, el proceso de liberalización. Los Estados miembros pueden determinar cinco categorías de obligaciones de servicio público: protección del medio ambiente, seguridad, regularidad, limitaciones de la calidad de los suministros y política de precios y adoptar las medidas necesarias para su cumplimiento.

3.2.2. Por su parte, la Directiva del Gas prevé que los Estados miembros tengan derecho a imponer a las compañías de gas natural obligaciones de servicio público justificadas por el interés económico general, señalando que esas obligaciones deben recaer en cinco ámbitos concretos: seguridad del suministro, regularidad, calidad, precio del suministro y protección del medio ambiente.

3.3. En el ámbito de las telecomunicaciones, existe, por un lado, la obligación de prestar un Servicio Universal impuesto por la Directiva 97/33/CE de 30 de junio de 1997⁽¹⁾ y, por otro lado, las Directivas sobre licencias⁽²⁾, aprobada en 1997, y en la Directiva 98/10/CE sobre telefonía vocal, en la que se contempla la posibilidad de imposición de obligaciones de servicio público a los operadores para el cumplimiento de una serie definida de «requisitos esenciales»⁽³⁾.

3.4. También se han introducido normas comunes para el desarrollo del sector postal y la mejora de la calidad del servicio, así como la apertura progresiva y controlada de los mercados a la competencia. La garantía a largo plazo del servicio postal universal es el núcleo del dispositivo propuesto. El servicio universal corresponde a una oferta de calidad en todo el territorio, a una frecuencia mínima y a precios asequibles para todos. Incluye la recogida, transporte, selección y distribución de correspondencia, así como, dentro de determinados límites de peso y de precio, de publicaciones, catálogos y paquetes.

3.5. La concesión de derechos exclusivos o especiales a las empresas deberá realizarse mediante procedimientos de licitación, basados en criterios objetivos, no discriminatorios y transparentes y su adjudicación deberá estar sujeta, en la mayoría de las ocasiones, a la temporalidad.

(1) DO L 199 de 26.7.1997, p. 32.

(2) DO L 117 de 7.5.1997, p. 15.

(3) Requisitos esenciales: motivos de interés general y de carácter no económico que pueden inducir a un Estado miembro a imponer condiciones relativas a la prestación del servicio.

4. La situación a partir del Tratado de Amsterdam

4.1. La Comunidad tiene por misión promover un desarrollo armonioso y equilibrado de las actividades económicas en el conjunto de la Comunidad, un crecimiento sostenible y no inflacionista que respete el medio ambiente, un alto grado de convergencia de los resultados económicos, un alto nivel de empleo y de protección social, la elevación del nivel y de la calidad de vida, la competitividad, la cohesión económica y social y la solidaridad entre los Estados miembros.

4.1.1. Para alcanzar lo anterior, con carácter instrumental, utilizará el establecimiento de un mercado común y de una unión económica y monetaria y mediante la realización de las políticas y acciones comunes contempladas en el Tratado, entre las que se encuentra un régimen que garantice que la competencia no será falseada en el mercado interior.

4.2. El apartado 1º del artículo 86 del TCE (antiguo art. 90) establece que, respecto de las empresas públicas y aquellas empresas a las que concedan derechos especiales o exclusivos⁽⁴⁾, los Estados miembros no deben adoptar ni mantener en vigor medida alguna contraria a las normas del TCE, en particular contrarias al art. 12 (discriminación), y a los artículos 81 y 89 (prácticas restrictivas de la competencia y ayudas de Estado). Otras disposiciones del Tratado son generalmente invocadas en conjunción con el artículo 86, tales como el art. 28 (libre circulación de mercancías), art. 49 (libre prestación de servicios) y artículo 43 (derecho de libre establecimiento).

4.2.1. Por su parte, el apartado 2º establece que las empresas encargadas de la gestión de servicios de interés económico general o que tengan el carácter de monopolio fiscal quedarán sometidas a las normas del Tratado, en especial, a las normas sobre la competencia, en la medida en que la aplicación de dicha normas no impida, de hecho o de derecho, el cumplimiento de la misión específica a ellas confiada y no afecte al desarrollo de los intercambios de forma contraria al interés de la Comunidad. Además, el apartado 3º establece que la Comisión velará por la aplicación de dicho artículo y, en tanto no fuere necesario, dirigirá a los Estados miembros directivas o decisiones apropiadas.

(4) Hay que entender por:

- Derechos exclusivos: los derechos garantizados por un Estado miembro que reservan la prestación de determinados servicios a una empresa mediante disposiciones legales, reglamentarias o administrativas, reservándole el derecho a prestar un servicio o a desempeñar una actividad en una área geográfica dada.
- Derechos especiales: los Derechos concedidos por un Estado miembro a un número limitado de empresas mediante disposiciones legales, reglamentarias, o administrativas que, en un área geográfica dada:
 - limitan discrecionalmente a dos o más el número de empresas autorizadas a prestar un servicio o a desempeñar una actividad, sin basarse en criterios objetivos, proporcionales y no discriminatorios, o,
 - designan (sin basarse en tales criterios) a varias empresas competidoras como las únicas autorizadas a prestar un servicio o a desempeñar una actividad, o,
 - confieren a dicha empresa o empresas (sin basarse en dichos criterios) ventajas legales o reglamentarias que afectan sustancialmente a la capacidad de otras empresas para prestar el mismo servicio o desempeñar la misma actividad en la misma área geográfica en condiciones prácticamente equivalentes.

4.3. El artículo 16 CE — introducido por el Tratado de Amsterdam — incorpora una referencia específica a los servicios de interés económico general. El artículo enfatiza la importancia de los mismos al considerar que forman un «valor común» de la Unión, asignándoles un papel en la promoción de la cohesión social y territorial. Este precepto debe ser evaluado como un esfuerzo por encontrar un equilibrio entre las normas de competencia y la necesidad de prestar los servicios públicos, todo ello respetando las disposiciones del artículo 86.

4.4. Además, se ha introducido un Protocolo sobre el sistema de la radiodifusión pública que enfatiza la naturaleza específica del sistema en relación con las necesidades sociales y culturales. En concreto permite a los Estados miembros financiar canales de televisión en tanto que esta financiación se conceda para el «cumplimiento del servicio público a ellos conferido, definido y gestionado por cada Estado miembro, y siempre que esa financiación no afecte las reglas de la competencia en la Comunidad de forma contraria al interés común». El Protocolo pretende encontrar un equilibrio entre la aplicación de las reglas de competencia y la necesidad de asegurar el servicio público en la industria televisiva.

4.5. También se ha introducido una Declaración sobre los establecimientos públicos de crédito alemanes que reconoce que las normas de competencia Comunitarias permiten tener en cuenta la misión de servicio de interés económico general que estos establecimientos desarrollan en Alemania, así como las ventajas que les son concedidas en compensación por los costes inherentes a la prestación de estos servicios.

4.6. El Consejo Europeo de Colonia de los días 3 y 4 de junio de 1999⁽¹⁾ entiende que, en el actual estado de evolución de la Unión Europea, habría que resumir y poner de relieve en una Carta los derechos fundamentales vigentes a nivel de la Unión, que incluiría «los derechos de libertad e igualdad y los principios procesales fundamentales, tal y como se recogen en el Convenio Europeo para la protección de los derechos humanos y de las libertades fundamentales y como resultan de las tradiciones constitucionales comunes de los Estados miembros, como principios generales del Derecho Comunitario. La carta deberá contener asimismo los derechos básicos que corresponden únicamente a los ciudadanos de la Unión. Al redactar la carta, se tendrán en cuenta también derechos económicos sociales».

5. Principios orientativos por los que deben regirse los servicios de interés económico general

5.1. El Comité ha elaborado, a partir de diversas publicaciones y comunicaciones que corresponden a Resoluciones del Consejo, de la Comisión y del Parlamento Europeo y de otras fuentes, así como de propia elaboración, una lista de principios que, con carácter orientativo, los servicios de interés general deberían respetar.

5.2. El Comité opina que esta lista de principios será muy útil en la prestación de estos servicios y ofrece esta lista orientativa a debate público.

5.3. Como derechos de los ciudadanos, los servicios de interés económico general deberían funcionar de acuerdo con los principios orientativos siguientes:

5.3.1. Igualdad: Todos los ciudadanos son iguales ante el acceso a los servicios de interés general. El término igualdad debe ser entendido como una prohibición a toda discriminación injustificable, fundada sobre el estatuto social o personal en materia de prestación de servicios y no como una obligación de uniformidad.

5.3.2. Universalidad: Entre los servicios suministrados, los servicios básicos deben ser suministrados universalmente.

5.3.3. Fiabilidad: La prestación de servicios de interés general será continua, regular e ininterrumpida. Los supuestos de funcionamiento irregular o de suspensión de los servicios serán limitados a los casos específicamente establecidos en el reglamento que rige el sector.

5.3.4. Participación: Los utilizadores deberán tener una participación activa en el desarrollo de los servicios de interés general. La finalidad de esta participación es la de proteger los derechos de los ciudadanos a la prestación correcta de los servicios y de favorecer la cooperación de los prestatarios.

5.3.5. Transparencia: Los prestatarios de servicios velarán para que los usuarios reciban una información completa sobre la prestación de servicios, especialmente sobre las obligaciones de servicio público y sobre las tarifas.

5.3.5.1. A tal fin, los prestatarios deberán avisar a los usuarios de las condiciones financieras y técnicas de la prestación de los servicios, así como de todo cambio que afecte a la prestación de los servicios, publicando los textos que contengan las reglamentaciones del servicio.

5.3.6. Simplificación de procedimientos: Los prestatarios reducirán, en la medida de lo posible, la complejidad de los procedimientos a seguir por los usuarios y suministrarán las explicaciones apropiadas.

5.3.6.1. Además, utilizarán, en la medida de lo posible, formularios uniformes, esforzándose en simplificar y comunicar los sistemas de abono y de pago de los servicios.

5.3.6.2. En todo caso, los prestatarios instaurarán procedimientos internos de resolución de reclamaciones que efectúen los usuarios. Estos procedimientos serán accesibles, fáciles de comprender y aplicar, garantizando en definitiva que los prestadores tendrán en cuenta las reclamaciones de los usuarios o de las asociaciones de consumidores y facilitarán derecho de reclamar ante el regulador y, en general, el acceso a la justicia⁽²⁾.

⁽²⁾ Estos procedimientos deberán basarse en los principios establecidos en la Recomendación de la Comisión relativa a los principios aplicables a los órganos responsables de la solución extrajudicial de los litigios en materia de consumo (COM(1998) 198 final de 30.3.1998), y, en la medida de lo posible, se fomentará la utilización del «formulario europeo de reclamación del consumidor».

⁽¹⁾ Conclusiones: apartados 44 y 45 y su Anexo IV.

5.3.7. Rentabilidad y eficacia: los servicios de interés económico general serán suministrados de forma eficaz y rentable. Los prestatarios adoptarán las medidas necesarias para la realización de estos objetivos.

5.3.8. Calidad de los servicios: Los prestatarios definirán los factores determinantes de la calidad de los servicios y, sobre esta base, publicarán las normas de calidad y de cantidad que se comprometen a observar.

5.3.8.1. El mantenimiento de estas normas no se sujetará a ninguna condición. Toda derogación a estas normas no será autorizada más que si comporta una ventaja a los usuarios y serán sometidas al control de éstos en el marco de reuniones periódicas.

5.3.9. Prestación de un servicio adecuado: Los servicios de interés económico general se adaptarán al desarrollo de las necesidades colectivas y a los resultados de los progresos técnicos y económicos.

5.3.10. Evaluación de los resultados: Las condiciones de prestación de los servicios públicos serán periódicamente evaluados por el prestatario. A tal fin, entre otras informaciones, recogerán las informaciones sobre la satisfacción de los usuarios.

5.3.11. Cooperación entre prestatarios: Incluso si el servicio se ofrece en un marco concurrencial, los prestatarios se esforzarán para cooperar para el cumplimiento de estos principios.

5.3.12. Coste asequible: Las condiciones de acceso a estos servicios deben realizarse a un coste asequible para los ciudadanos. Deben orientarse hacia un concepto de «coste razonable».

5.3.13. Protección del Medio ambiente: La definición y funcionamiento de los servicios de interés económico general deberán tener en cuenta las exigencias de protección medioambiental como elemento determinante de la cohesión social y territorial.

6. Observaciones generales

6.1. El Comité considera que la interrelación entre el derecho de la competencia y los servicios de interés general, para los sectores de transportes, energía y telecomunicaciones debe ser equilibrada especialmente en lo que se refiere a que el artículo 86 —antiguo artículo 90— está redactado de forma «negativa», en el sentido que permite la inaplicación de las normas del Tratado cuando su aplicación imposibilite el cumplimiento de los servicios de interés económico general que le ha sido encomendada.

6.2. Sin embargo, el nuevo artículo 16 impone una obligación «positiva», a la Comunidad y a los Estados miembros, cada uno dentro de sus competencias respectivas, de manera que se aseguren que estos servicios funcionan en base a

principios y condiciones que les permiten cumplir la misión que les ha sido encomendada. A tal efecto, el Comité considera que debe existir un equilibrio entre la rentabilidad de los operadores en el mercado y las obligaciones derivadas de criterios sociales, laborales, económicos de mercado, de seguridad, medio ambiente y las orientaciones básicas de desarrollo sostenible.

6.2.1. Por otro lado, y por ejemplo en el sector de transporte por carretera, los operadores a la hora de prestar un servicio de interés general deben tener asegurado ciertos aspectos por parte de las autoridades. Entre otros, la descripción del objetivo perseguido por el servicio, la compensación financiera, incentivos, la descripción de la exclusividad, la duración y extensión geográfica y las instalaciones puestas a disposición por las diferentes partes.

6.3. El Comité considera que, efectivamente, los servicios de interés económico general forman parte de los valores comunes de la Unión. Favorecen una política de integración europea equilibrada, al facilitar un mejor marco político y jurídico para los ciudadanos y las empresas.

6.4. Igualmente considera que su papel en la promoción de la cohesión social y territorial de la Unión es importante. Especialmente, en el futuro de la gestión y ordenación territorial deberán ser tenidos en cuenta, y, además, las «redes» deben seguir no sólo el orden económico, sino también tener en cuenta otras consideraciones sociales.

6.5. El Comité es partidario de que estos servicios se definan y se presten respetando los principios de subsidiariedad y proporcionalidad.

6.6. En cuanto al sistema de radiodifusión pública, el Comité considera que:

6.6.1. se deberán tener en cuenta los aspectos culturales como uno de los elementos que forman parte de la definición del servicio público de radiodifusión;

6.6.2. la misión de servicio público en el sector de la radiodifusión comporta exigencias concretas en términos de programación, así como otras obligaciones que los operadores, con independencia de su titularidad pública o privada, no deberían por sí solos soportar;

6.6.3. el papel del servicio público de la radiodifusión está asociado al fomento de las necesidades democráticas, sociales, culturales de cada sociedad y grupos minoritarios, así como a la necesidad de preservar el pluralismo en los medios de comunicación, asegurar una oferta de contenidos de calidad, preservar la diversidad lingüística y cultural y la protección de los menores;

6.6.4. la financiación de la radiodifusión de servicio público debe atenerse a los criterios de proporcionalidad y transparencia y que dicha financiación no debe afectar a las condiciones de mercado ni a la libre competencia en la Comunidad de manera contraria al interés común;

6.6.5. cuando un operador se dedique también a actividades puramente comerciales, es decir, que van más allá de su misión de servicio público, deberá llevarse contabilidad separada, para evitar que los fondos públicos se desvíen a actividades comerciales.

6.7. *Sociedad de la información*

6.7.1. Todos los aspectos de la denominada «Sociedad de la Información» tienen el potencial suficiente para cambiar en profundidad la relación entre las empresas y los consumidores, así como la naturaleza del propio consumo.

6.7.2. El Comité estima que los servicios de interés económico general deben tener que desarrollar un papel determinante en la «sociedad de la información», y considera que su implantación no debe generar mayores exclusiones sociales, por lo que el concepto de servicio universal y su adaptabilidad a las innovaciones tecnológicas deben desempeñar una función primordial.

6.7.3. El Comité considera que⁽¹⁾ la sociedad de la información:

- constituye un instrumento de política regional;
- debe favorecer el desarrollo de una Red de Centros de las Tecnologías de la Información;
- permite una mejor integración de los ciudadanos potencialmente excluidos (discapacitados, habitantes de regiones aisladas o ultraperiféricas) en el conjunto de la sociedad europea;
- implica dotar a la Unión Europea de una identidad cultural que, respetando la riqueza de matices nacionales y regionales, sirva para dar un respaldo filosófico e ideológico a la sociedad de la información;
- favorece la reducción, a través de las posibilidades abiertas por las condiciones del sistema de concesión y dentro del respeto del equilibrio tarifario de las tarifas de acceso y uso de Internet, garantizando al mismo tiempo la seguridad y la intimidad de los ciudadanos que hagan uso de la misma.

6.8. *Redes de transportes y energía*

6.8.1. Si bien es cierto que el servicio universal en los sectores de transporte y energía no deben necesariamente tener el mismo alcance que en otros servicios económicos de interés general, el Comité considera que en la liberalización realizada hasta el momento, no se han tenido en cuenta, adecuadamente, los elementos determinantes de la cohesión económica, social y territorial, ya que han primado los criterios de eficiencia económica.

6.8.2. El Comité considera que deberán tenerse en cuenta, respecto a las medidas a adoptar en el futuro, no solamente los

criterios económicos, sino también criterios basados en la necesidad de mantener el empleo, la calidad del servicio y el nivel de satisfacción de los usuarios ya que la finalidad última debe ser alcanzar y potenciar el bienestar social. Así, por ejemplo, la generación de energía de una forma ecológica, mediante centrales combinadas, debería tenerse en cuenta para evitar lo que está sucediendo en la República Federal Alemana donde esta forma de energía resulta perjudicada por no resultar competitiva, frente a otras energías obtenidas con menos condiciones de seguridad.

7. Conclusiones

7.1. Los servicios de interés económico general desempeñarán un papel determinante en la promoción de la cohesión económico y social y en la solidaridad territorial, al constituir «valores comunes» que la Unión Europea debe preservar y fomentar.

7.2. El Comité considera que la promoción de la cohesión económico y social en la prestación de los servicios de interés económico general implica, en todo caso, la exigencia de los ciudadanos a la accesibilidad de todos los servicios o prestaciones, cualquiera que sean las condiciones sociales o el lugar de residencia, ya que el objetivo de estos servicios es la satisfacción y el aseguramiento de la cohesión social y territorial.

7.3. Respecto a los usuarios de los servicios, el objetivo debe consistir en garantizar un adecuado equilibrio entre la liberalización que exige la mejora de la competencia y las medidas pertinentes que se basan en los principios orientativos ya enunciados (que sean asequibles, la calidad del servicio, la transparencia de la información, etc.)

7.4. En todo caso, se debe garantizar que los intereses económicos y legales de los consumidores, que a través de sus asociaciones forman parte de la «sociedad civil organizada», se tengan en cuenta de manera más coherente y continuada en toda la gama de políticas de la Unión Europea.

Deberá tenerse en cuenta también la situación de los operadores que participan en la prestación de estos servicios de interés general, en concreto, las condiciones económicas en las que las empresas operan, los costes que deben ser soportados por las empresas, así como la legislación en vigor que dichas empresas deben respetar.

7.4.1. El Comité considera que en un sistema competitivo todos los partícipes deben contribuir proporcionalmente al coste del servicio universal.

7.5. El Comité considera que el Derecho de los ciudadanos a la igualdad de acceso a la prestación de los servicios de interés económico general constituye un derecho de todos los ciudadanos que tiene como finalidad incrementar el bienestar general. En todo caso, para mantener el modelo social europeo, debe existir un equilibrio entre los servicios de interés general y las reglas del mercado interior, especialmente, la libre competencia.

(1) «Declaración de Oulu» de 7.9.1999.

7.6. Por ello, el Comité solicita al Consejo, al Parlamento Europeo y a la Comisión la inclusión del Derecho de los ciudadanos a la igualdad de acceso a la prestación de estos servicios en la Carta de Derechos Fundamentales que se ha acordado elaborar en el Consejo Europeo de Colonia.

7.7. El Comité solicita al Consejo, el Parlamento europeo y a la Comisión velar, en la medida de lo posible, por la continuidad en la prestación de estos servicios después de la conclusión del próximo ciclo de negociaciones OMC.

Bruselas, el 21 de octubre de 1999.

La Presidenta

del Comité Económico y Social

Beatrice RANGONI MACHIAVELLI

Dictamen del Comité Económico y Social sobre la «Comunicación de la Comisión — Hacia un mercado único de sistemas complementarios de pensiones: Resultados de la consulta en torno al Libro Verde sobre los Sistemas Complementarios de Pensiones en el Mercado Único»

(1999/C 368/18)

El 18 de mayo de 1999, de conformidad con el artículo 262 del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea, la Comisión decidió consultar al Comité Económico y Social sobre la comunicación mencionada.

La Sección de Mercado Único, Producción y Consumo, encargada de preparar los trabajos del Comité en este asunto, aprobó su dictamen el 7 de octubre de 1999 (Ponente: Sr. Byrne).

En su 367º Pleno (sesión del 21 de octubre de 1999) el Comité Económico y Social ha aprobado por 89 votos a favor, 5 en contra y 5 abstenciones el presente Dictamen.

1. Introducción

1.1. Las prestaciones de jubilación son un componente básico de los sistemas de protección social de los países de la Unión. El gasto derivado de los sistemas públicos de pensiones representa cerca de la mitad del total del gasto en protección social, que actualmente se sitúa entre el 9 % y el 15 % del PIB y que podría aumentar considerablemente debido a factores demográficos.

1.2. Los sistemas de pensiones se organizan, en general, en tres niveles:

- el primer nivel comprende los regímenes de la seguridad social;
- el segundo, los regímenes profesionales;
- el tercero, los planes de pensiones suscritos a título personal.

A los niveles segundo y tercero se les conoce generalmente como sistemas complementarios de pensiones.

1.2.1. Aunque el grado de dependencia con respecto a cada nivel es un asunto que compete enteramente a los Estados miembros, la Comisión desea garantizar, de conformidad con

los requisitos del mercado único, la supresión de los obstáculos que impiden el desarrollo de sistemas complementarios.

1.3. Actualmente, el valor de los activos de los sistemas del segundo nivel equivale aproximadamente al 23 % del PIB de la UE y los del tercer nivel, al 35 %.

1.4. La Comunicación de la Comisión se enmarca en el seguimiento de las consultas que se realizaron acerca del Libro Verde sobre los sistemas complementarios de pensiones en el mercado único⁽¹⁾, publicado en junio de 1997 y sobre el que el Comité emitió su Dictamen el 10 de diciembre de 1997⁽²⁾.

2. La Comunicación de la Comisión

2.1. La Comisión expone de nuevo brevemente los principales puntos del Libro Verde y, en particular, las presiones demográficas que indican que la proporción entre el número de personas en edad de trabajar y el de pensionistas pasará de 4:1 en la actualidad a 2:1 en el año 2040 en el contexto general de la UE.⁽³⁾

⁽¹⁾ COM(97) 283 de 10.6.1997.

⁽²⁾ DO C 73 de 9.3.1998, p. 114.

⁽³⁾ El Comité está elaborando actualmente un dictamen sobre la situación demográfica y las tendencias en la UE al respecto.

2.2. La Comunicación se centra en los sistemas complementarios, es decir, los niveles segundo y tercero, en relación con tres ámbitos específicos en los que hubo un amplio consenso durante el proceso de consulta:

2.2.1. Capítulo 2: Regulación cautelar de los fondos de pensiones — Este tipo de fondos son las únicas instituciones financieras importantes que no están cubiertas por la legislación de la UE que garantiza la aplicación a los mismos de las libertades del mercado único. Esto se debe en parte a que dichos sistemas se han desarrollado en el marco de la legislación nacional, pero la necesidad de una iniciativa de la UE resulta especialmente importante para la realización del mercado único. Cualquier propuesta debería tener por objeto garantizar la mejor protección posible de los derechos de los participantes en el fondo, lo que requiere el desarrollo de un marco cautelar adecuado como se ha hecho para los sectores bancario y de seguros. Asimismo, debería prever el reconocimiento mutuo de los regímenes de supervisión existentes (condición *sine qua non* para la afiliación transfronteriza) y evitar la adopción de normas de inversión demasiado restrictivas e incompatibles con la utilización del euro.

2.2.2. Capítulo 3: Supresión de los obstáculos a la libre circulación de trabajadores en la Unión — Aunque existen normas comunitarias sobre las pensiones de seguridad social para los trabajadores migrantes, las que cubren los sistemas complementarios de pensiones son muy limitadas. Por ello, la Comunicación prevé la realización de consultas sobre la adquisición de derechos favorables a la libertad de circulación, la convergencia de las normas nacionales sobre transferencia de derechos y los requisitos que han de satisfacerse en caso de que los fondos tengan que gestionar planes en varios Estados miembros. La Comunicación propone la creación de un «Foro de Pensiones» para alcanzar un consenso al respecto.

2.2.3. Capítulo 4: Coordinación de los regímenes fiscales nacionales — La Comunicación propone la supresión de la discriminación fiscal contra los productos ofrecidos por los fondos de pensiones y las compañías de seguros establecidas en Estados miembros diferentes de aquel en que el participante o cliente potencial del fondo tiene su residencia. Se propone una primera etapa con una legislación que cubra el régimen fiscal de las aportaciones transfronterizas pagadas por trabajadores migrantes a regímenes profesionales.

3. Observaciones generales

3.1. Aunque la Comunicación de la Comisión cubre sólo las pensiones complementarias, el Comité considera importante repetir sus comentarios anteriores sobre las pensiones públicas (primer nivel) ⁽¹⁾.

3.1.1. El Libro Verde indicó que las pensiones públicas representan en la actualidad el 88 % de los pagos por pensiones en el conjunto de la UE y que seguirán representando el grueso de los pagos por pensiones.

3.1.2. El Comité recomendó que, dada la importancia de los programas de primer nivel arriba mencionados, los Estados miembros debían buscar el modo de mejorar la sostenibilidad de dichos programas.

3.1.3. El Comité señaló, asimismo, que todo cambio, incluso gradual, de un sistema de reparto a otros del tipo de los niveles 2 y 3 implicará un aumento de las provisiones destinadas a pensiones. Por consiguiente, deberán adoptarse las precauciones necesarias para que cualquier iniciativa de los niveles 2 o 3 pueda financiarse sin por ello desatender los derechos de pensión adquiridos en virtud de los actuales compromisos de nivel 1.

3.2. El Comité acoge con satisfacción la acción de la Comisión de proponer esta Comunicación para abordar tres ámbitos importantes en relación con las pensiones complementarias que el Comité puso de relieve en dos dictámenes recientes ⁽²⁾.

3.3. El Comité expresó, asimismo, su apoyo a unas «condiciones equitativas» entre los sistemas de pensiones propiamente dichos y los sistemas de pensiones establecidos en el marco de un contrato de seguro de vida, aunque señaló la diferencia fundamental existente entre ambos. La falta de un marco reglamentario comunitario para los fondos de pensiones puede impedir de hecho el desarrollo correcto de este tipo de sistemas, además de suponer riesgos potenciales para los beneficiarios. Por esta razón, el Comité ya subrayó anteriormente la necesidad de proporcionar un marco jurídico seguro para todos los sistemas complementarios de pensiones ⁽²⁾.

3.4. El Comité acoge con satisfacción los comentarios de la Comisión sobre las posibles fórmulas para poder lograr una igualdad de trato en las normas de inversión entre fondos de pensiones y contratos de seguro de vida. Debido a las características específicas y a las distintas formas de provisión de pensiones profesionales en los Estados miembros, el Comité ya ha recomendado que se apliquen normas cautelares distintas en función de la naturaleza del producto de que se trate. Con el fin de garantizar que las compañías de seguros no sufran distorsiones de la competencia en relación con su inversión en materia de pensiones, los Estados miembros que aplican restricciones cuantitativas estrictas y elevadas a determinadas categorías de activos que cubren provisiones técnicas (por ejemplo, acciones), podrían considerar la reducción de los límites para las operaciones en materia de pensiones profesionales de las compañías de seguros sin incrementar necesariamente los riesgos.

3.5. El Comité respalda el concepto del reconocimiento mutuo de los sistemas de supervisión existentes por considerarlo el mejor camino para avanzar y porque espera que se realicen así rápidos progresos. Este enfoque garantizará que no se someterá a cambios innecesarios a sistemas de control nacional bien establecidos, que reconocen la naturaleza y los requisitos particulares de distintos sistemas nacionales de pensiones.

3.6. El Comité señala, en especial, los importantes costes administrativos y de otro tipo para las empresas multinacionales que operan en toda la UE de tener que hacer frente a

⁽¹⁾ DO C 73 de 9.3.1998, p. 114.

⁽²⁾ DO C 73 de 9.3.1998, p. 114 y DO C 157 de 25.5.1998, p. 26.

múltiples y variados sistemas de pensiones sujetos a reglamentos igualmente diversos. El Comité espera que la Comisión presentará lo antes posible propuestas destinadas a facilitar sistemas de pensiones profesionales (en virtud del nivel 2) a escala de la UE como extensión lógica del mercado único, en particular con la introducción de la moneda única. Mientras tanto, el Comité apoyaría especialmente que se tomara ya alguna medida hacia un sistema de reconocimiento mutuo que representara facilidades para dichos empleadores siempre y cuando el resultado no llevara a una merma de la calidad de los derechos de pensión o de protección reguladora.

3.7. El Comité se muestra de acuerdo en que los potenciales beneficios económicos que las inversiones de los fondos de pensiones ofrecen para la UE son considerables, tal como ya señalaba en sus dictámenes precedentes⁽¹⁾. No obstante, reconoce que esto debe contemplarse como un efecto secundario y no como el objetivo primero de dicha inversión.

4. Observaciones específicas

4.1. Capítulo 2: Normas cautelares aplicables a los fondos de pensiones y compatibles con el mercado único y el euro

4.1.1. El enfoque de este capítulo está en consonancia con el Libro Verde, que recibió un amplio respaldo de la mayoría de los consultados, incluido el Comité⁽²⁾.

4.1.2. El Comité se muestra satisfecho de que se haya tenido en cuenta su apoyo a la aprobación de una directiva amplia, que debería incluir un mínimo de normas comunes para los sistemas complementarios de pensiones con objeto de garantizar la mejor protección posible de los derechos de los afiliados y facilitar a la vez una competencia justa para la prestación de servicios por los operadores financieros.

4.1.3. El Comité se muestra de acuerdo con los requisitos cautelares básicos enumerados por la Comisión, con la adición de un nuevo guión: «la designación de un actuario independiente por cada sistema de pensiones». Además, el Comité desea hacer hincapié en que los activos de los fondos de pensiones no sólo deben mantenerse completamente separados de los del empleador promotor, sino que también deben quedar fuera del control del empleador. Deben estar en manos de un órgano independiente, como una junta de depositarios en la que, como salvaguardia adicional, los afiliados al sistema complementario deberían tener derecho a nombrar hasta el 50 % de los consejeros.

4.1.4. El Comité considera muy probable que un planteamiento flexible de las normas de inversión permitiera aumentar al máximo los beneficios de los partícipes y recomienda que no haya requisitos para invertir un mínimo porcentaje en categorías definidas de activos y que las exigencias de congruencia monetaria no deben ir más allá de lo que se puede justificar prudentemente. Deberá existir la obligación de no invertir más del 5 % del fondo en la compañía promotora y mantener una cartera de inversiones bien equilibrada y

diversificada. Sin embargo, el Comité desea hacer hincapié en que debe mantenerse el principio de cautela y en que la libertad de inversión no debe ir en detrimento de un control adecuado del riesgo.

4.1.5. El Comité está de acuerdo en que una «garantía» de último término que empezaría a funcionar en caso de que el fondo de pensiones no pudiera hacer frente a sus responsabilidades sería una salvaguardia importante, siempre que no tuviese como resultado la merma de la obligación de inversión cautelar. Existen varias posibilidades, tales como el régimen de compensaciones del Reino Unido y el sistema de seguro obligatorio de insolvencia vigente en Alemania para las reservas de los fondos de pensiones creados por los empleadores. El Comité considera que lo esencial en este punto es tener mecanismos eficaces si se desea lograr un auténtico mercado único con afiliación transfronteriza. Por lo tanto, puede ser necesario desarrollar unas normas mínimas comunes.

4.2. Capítulo 3: Facilitar la libre circulación de trabajadores

4.2.1. La Comisión señala que la UE ya cuenta con normas eficaces para los sistemas del primer nivel en lo que se refiere a los trabajadores migrantes. El alcance limitado de normas de este tipo para los sistemas complementarios constituye un auténtico obstáculo a la libre circulación en la UE de los trabajadores cubiertos por estos sistemas.

4.2.2. El Comité acoge con satisfacción la propuesta de la Comisión de eliminar obstáculos nacionales que impidan a los trabajadores ejercer los derechos fundamentales garantizados por el Tratado.

4.2.3. El Comité reconoce que el procedimiento más práctico para avanzar en esta cuestión es aplicar el precedente existente para los sistemas públicos de pensiones contempladas en el Reglamento (CEE) n° 1408/71⁽³⁾ que presenta un enfoque basado más en la coordinación que en la armonización de los sistemas nacionales.

4.2.4. La Comisión prevé que la supresión de las barreras sea progresiva y señala el paso que ya se ha dado en este sentido con la Directiva 98/49/CE⁽⁴⁾ en relación con los trabajadores destinados por su empresa a otro país. El Comité expresó su apoyo a la propuesta de esta Directiva en su Dictamen de 25 de marzo de 1998⁽⁵⁾, a la vez que instaba a la Comisión a que continuara su trabajo en este ámbito.

4.2.5. Si se amplía la categoría de trabajador cubierta por la Directiva 98/49/CE, el Comité considera que sería conveniente mantener el requisito de que ese tipo de trabajadores no pueda estar cubierto por el sistema de seguridad social del país anfitrión y seguir siendo al mismo tiempo miembro del sistema complementario de su país de origen o viceversa.

(1) DO C 73 de 9.3.1998, p. 114 y DO C 157 de 25.5.1998, p. 26.

(2) DO C 73 de 9.3.1998, p. 114.

(3) Reglamento (CEE) n° 1408/71 del Consejo, de 14 de junio de 1971, relativo a la aplicación de los regímenes de seguridad social a los trabajadores por cuenta ajena y a sus familias que se desplazan dentro de la Comunidad, DO L 149 de 5.7.1971, p. 2 (Edición especial en español: Capítulo 5, Tomo I, p. 73).

(4) Directiva 98/49/CE del Consejo, de 29 de junio de 1998, relativa a la protección de los derechos de pensión complementaria de los trabajadores por cuenta ajena y de los trabajadores por cuenta propia que se desplazan dentro de la Comunidad, DO L 209 de 25.7.1998, p. 46.

(5) DO C 157 de 25.5.1998, p. 26.

4.2.6. Aunque las soluciones propuestas son adecuadas para abordar la situación de la mayor parte de trabajadores que se desplazan, existe un pequeño grupo de trabajadores, aunque posiblemente esté en aumento, que se desplazan mucho y que, en la práctica, no tienen un país de residencia al que quepa prever que vayan a regresar. Debería considerarse la adopción de algunas soluciones específicas de carácter paneuropeo para este tipo de trabajadores.

4.2.7. En sus anteriores dictámenes, el Comité puso de relieve tres ámbitos concretos en los que es necesario realizar progresos:

- (a) las condiciones para devengar derechos; en particular, el largo período de años que se exige en algunos Estados miembros;
- (b) las dificultades para transferir de un Estado miembro a otro los derechos de pensión adquiridos;
- (c) la situación de un trabajador empleado temporalmente en otro Estado miembro, que no sea un «trabajador desplazado»,

y, por lo tanto, acoge con satisfacción las propuestas formuladas en la Comunicación para abordar estas cuestiones. El Comité desea, asimismo, recordar a la Comisión otros dos puntos de sus anteriores dictámenes sobre el tema:

- la desigualdad de trato entre quienes forman parte de sistemas de empleo y los particulares con planes de pensiones suscritos a título personal;
- la posibilidad de diseñar un sistema-modelo de jubilación profesional para la Sociedad Europea.

4.2.8. El Comité acoge con especial satisfacción el hecho de que se reconozca que los largos períodos de carencia constituyen una fuente potencial de discriminación indirecta que afecta a la población activa de sexo femenino, ya que es menos probable que las mujeres puedan prestar sus servicios de manera continuada durante tanto tiempo como los hombres.

4.2.9. El Comité reconoce como algo real en la práctica las dificultades que señala la Comisión en relación con la posibilidad de transferir derechos de pensión a sistemas basados en reservas contables o desde ellos. No obstante, considera que debería velarse por garantizar que las empresas que opten por este enfoque no obtengan injustamente ninguna ventaja con respecto a sus competidores. En particular, un sistema obligatorio de mantenimiento y revalorización de los derechos de pensión entre el momento en que se abandona el empleo y el momento en que se paga la pensión puede ser una salvaguardia alternativa eficaz.

4.2.10. El Grupo de Alto Nivel sobre la Libre Circulación ha propuesto la idea de un Foro de Pensiones, que se encargaría de analizar cómo abordar la cuestión de la movilidad laboral transfronteriza en relación con las pensiones complementarias. En su Dictamen sobre el Libro Verde⁽¹⁾ el Comité expresó sus dudas acerca de la creación de otro órgano más, pero toma nota del apoyo que esta propuesta ha recibido de los interlocutores sociales. Aunque parece que el Foro se ocupará

ante todo de temas relacionados con las pensiones complementarias, el Comité sugiere que cualquier recomendación se coordine con las normas para los sistemas del primer nivel. El Comité participará de buen grado en el Foro, en caso de que se cree.

4.3. Capítulo 4: Hacia una mayor coordinación de los regímenes fiscales nacionales

4.3.1. Debido a la diversidad y complejidad de los regímenes fiscales nacionales, la Comisión considera que el Grupo de Política Fiscal es el foro más adecuado para formular una iniciativa legislativa apropiada. Con este objetivo, se decidió crear un subgrupo técnico que asistirá al Grupo de Política Fiscal.

4.3.2. El Comité reconoce la complejidad de las cuestiones a las que hay que hacer frente y la dificultad para conciliar los enfoques contrapuestos de los Estados miembros. No obstante, los problemas con que se enfrentan los trabajadores migrantes son reales y urgentes; si no existe algún tipo de coordinación fiscal, los obstáculos a la movilidad existentes continuarán en la práctica, pese a la Directiva 98/49/CE y las modificaciones posteriores de ese instrumento. El Comité espera, por lo tanto, no pecar de excesivo optimismo confiando en que ya en 1999 o en el año 2000 se formule una iniciativa legislativa sobre los primeros aspectos.

4.3.3. El Comité toma nota de que el planteamiento subyacente que se va a adoptar se basa en tres principios:

- no armonización: en su lugar se prevé una coordinación;
- no discriminación: la libre circulación de trabajadores no puede verse restringida indebidamente por la aplicación de un régimen fiscal restrictivo a las transacciones transfronterizas;
- que no haya un déficit de ingresos: deben preservarse los ingresos fiscales de los Estados miembros.

4.3.4. El Comité comprende el pragmatismo que subyace a este planteamiento, pero muestra su preocupación por el hecho de que el principio de que «nadie pierda nada» puede impedir lamentablemente que se logren progresos.

4.3.5. El Comité toma nota del influyente papel que desempeña el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas en la defensa de los derechos de los ciudadanos establecidos en el Tratado en relación tanto con las pensiones como con los seguros de vida y espera que las instancias políticas reaccionen de manera similar.

4.3.6. En referencia concreta a los argumentos expuestos en la Comunicación respecto a las opciones alternativas de gravar las aportaciones (sistema GEE) o gravar las prestaciones (sistema EEG), el Comité apoya el sistema de gravar las prestaciones.

(1) DO C 73 de 9.3.1998, p. 114.

5. Conclusiones

5.1. El Comité acoge con satisfacción el hecho de que la Comisión haya llevado a cabo con bastante celeridad los debates sobre el Libro Verde, y, en general, expresa su apoyo al contenido de la Comunicación.

5.2. El Comité considera que, por su función representativa, se encuentra en una situación muy indicada para asistir a la Comisión en esta cuestión. Por ello, señala su disposición a participar plenamente en cualquier consulta adicional sobre la materia.

5.3. El Comité espera que la futura Comisión se haga cargo rápidamente del marco establecido en la Comunicación y que no se pierda el impulso cobrado.

5.4. El Comité considera que el objetivo de la coordinación de las pensiones y las libertades está en perfecta consonancia con las expectativas de los ciudadanos europeos acerca del mercado único.

5.5. El Comité respalda el punto de vista de que debe adoptarse un enfoque flexible en cuanto a las normas de

inversión siempre y cuando éstas vayan equilibradas por una regulación cautelar efectiva para controlar el riesgo y que se lleven a cabo evaluaciones actuariales del pasivo regulares e independientes.

5.6. El Comité reconoce, asimismo, la confianza añadida que un sistema de garantía proporcionaría a los afiliados a los sistemas de pensiones e insta a la Comisión y a los Estados miembros a examinar la manera de conseguirlo.

5.7. El Comité respalda las propuestas de constituir el Foro de Pensiones, que examinará los obstáculos interpuestos a la libre circulación de trabajadores, y el subgrupo técnico de asistencia al Grupo de Política Fiscal, pues ello parece el modo más práctico de solventar los complejos temas que se plantean.

5.8. El Comité sugiere que, si aumenta el porcentaje de la renta de jubilación correspondiente a las pensiones complementarias en los Estados miembros, será cada vez más importante proporcionar un entorno seguro para el funcionamiento eficaz de los sistemas de financiación complementaria.

5.9. Por último, aun apoyando plenamente las iniciativas en relación con las pensiones complementarias, el Comité pide que se siga atendiendo a la necesidad de mejorar la sostenibilidad de los regímenes del primer nivel.

Bruselas, el 21 de octubre de 1999.

La Presidenta

del Comité Económico y Social

Beatrice RANGONI MACHIAVELLI

Dictamen del Comité Económico y Social sobre el tema «Marco de actuación para el desarrollo urbano sostenible en la Unión Europea»

(1999/C 368/19)

El 25 de marzo de 1999, de conformidad con el apartado 3 del artículo 23 de su Reglamento Interno, el Comité Económico y Social decidió elaborar un dictamen sobre el tema «Marco de actuación para el desarrollo urbano sostenible en la Unión Europea».

La Sección de Unión Económica y Monetaria y Cohesión Económica y Social, encargada de preparar los trabajos en este asunto, aprobó su dictamen el 29 de septiembre de 1999 (ponente: Sr. Vinay).

En su 367º Pleno de los días 20 y 21 de octubre de 1999 (sesión del 21 de octubre) el Comité Económico y Social ha aprobado por 87 votos a favor y 1 abstención el presente Dictamen.

1. Introducción

1.1. La Comunicación de la Comisión relativa a un «Marco de actuación para el desarrollo urbano sostenible en la Unión Europea» llega tras un intenso debate que ha tenido lugar durante los últimos años sobre la cada vez más compleja y determinante problemática urbana en el territorio de la Unión, alimentado por numerosas iniciativas de diversos órganos institucionales y posteriormente estimulado con la aparición de varios asuntos relacionados estrechamente con este tema.

1.2. Inicialmente, el Libro Verde de la Comisión de 1990 sobre el entorno urbano abrió una vía significativa de reflexión sobre la problemática de la política urbana europea. Posteriormente, en 1996, el grupo de expertos en medio ambiente urbano publicó un informe sobre ciudades europeas sostenibles. Por su parte, el Comité Económico y Social abordó este asunto en un dictamen sobre Europa 2000+ en 1995⁽¹⁾ y en otro dictamen específico en 1996⁽²⁾.

1.2.1. En el mismo año, la Comisión planteó el problema urbano a todas las instituciones con su Comunicación «Hacia una política urbana para la Unión Europea», que fue recibida con gran interés y sobre la que se pronunciaron con entusiasmo el Parlamento Europeo⁽³⁾, el Comité Económico y Social⁽⁴⁾ y el Comité de las Regiones, invitando a la Comisión a seguir desarrollando esa iniciativa.

1.3. Los argumentos de quienes desde el principio abogaban por un marco europeo para la política urbana se basaban en

(1) Dictamen sobre «Europa 2000+ Cooperación para la ordenación del territorio europeo» (dictamen adicional), DO C 133 de 31.5.1995, p. 4, punto 2.6.

(2) Dictamen sobre «El papel de la Unión Europea en cuestiones urbanas», DO C 30 de 30.1.1997.

(3) Resolución sobre la «Comunicación de la Comisión: Hacia una política urbana para la Unión Europea» (COM (97) 197 — C4-235/97) A4-172/98.

(4) Dictamen sobre la «Comunicación de la Comisión: Hacia una política urbana para la Unión Europea», DO C 95 de 30.3.1998.

consideraciones sobre el papel económico, social, político y cultural que las ciudades —como núcleos históricamente fundamentales del continente más urbanizado del mundo— continúan desempeñando.

1.3.1. Otros aspectos de carácter tanto socioeconómico como institucional se han añadido a estas consideraciones. En primer lugar, es en las ciudades donde se concentran simultáneamente y a un nivel máximo todos los aspectos y efectos que trae consigo la evolución económica y social: el crecimiento económico y el crecimiento del desempleo, el aumento de la calidad de vida y el aumento de la exclusión social. En segundo lugar, es también en las ciudades donde las iniciativas políticas de la UE tienen mayor impacto, tanto en términos de efectos directos como de percepción y valoración por parte de los ciudadanos europeos.

1.4. Por último, es precisamente en la ciudad donde se plantea y se debe afrontar el desafío del desarrollo sostenible, tanto desde el punto de vista medioambiental como social. Esto significa que, a raíz de la inclusión de estos asuntos en el Tratado de Amsterdam y de los compromisos medioambientales de la UE con las Naciones Unidas suscritos en el Convenio de Kioto, sería oportuno definir líneas de acción coherentes integradas necesariamente en un contexto de política urbana europea.

2. Los elementos clave de la propuesta de la Comisión

2.1. La Comisión pone de relieve que el desarrollo de estrategias urbanas integradas de gestión es esencial para abordar problemas objetivamente complejos e inevitablemente interconectados entre sí y para maximizar el potencial urbano. Estos objetivos podrían verse comprometidos por la continuación de estrategias sectoriales tradicionales y por la dispersión excesiva de poderes y responsabilidades entre los diversos niveles decisivos y administrativos.

2.1.1. La condición previa esencial para una acción integrada es la fijación de los objetivos que deben perseguirse de manera prioritaria. La propuesta de la Comisión define cuatro áreas articuladas entre sí y a la vez interdependientes, y sostiene que cada una de las 24 acciones propuestas, repartidas en

grupos en función de los objetivos, puede y hasta debe, como parte de un planteamiento coherente global, tener un impacto más o menos inmediato en las demás. En cierta medida, la enumeración de los objetivos por títulos constituye también una especie de graduación del nivel de los problemas— todos ellos de gran importancia— que se abordan en el marco de actuación.

2.2. Acrecentar la prosperidad económica y el empleo en las pequeñas y grandes ciudades es el primero de los títulos. Como se ha señalado arriba, la mayoría de los ciudadanos de la UE vive en zonas urbanas. No es sorprendente, pues, que una gran parte de las iniciativas tomadas con arreglo a las orientaciones para el empleo se centre fundamentalmente en el desarrollo económico de las ciudades.

2.2.1. Se hace hincapié de manera especial en la opción de introducir una referencia explícita a la dimensión urbana en la programación de los Fondos Estructurales. Esto se debe en parte a los resultados positivos obtenidos con la iniciativa comunitaria Urban. Se considera que entre los efectos positivos de esta decisión figurarán un impacto cuantitativo y cualitativamente importante en la preparación y ejecución de acciones integradas de desarrollo urbano, así como una mejor coordinación con la acción comunitaria global en el contexto de las redes transeuropeas: el potencial de desarrollo de muchas zonas urbanas se ve perjudicado por su posición marginal respecto de las infraestructuras viarias y de transporte.

2.3. El segundo objetivo, fomentar la igualdad, la integración social y la regeneración en las zonas urbanas, está relacionado explícitamente con el fortalecimiento de las políticas comunitarias de lucha contra la marginación y la discriminación, así como con aspectos relativos a la seguridad, sobre la base del Tratado de Amsterdam. Estos problemas, que podrían calificarse de «sostenibilidad social», tienen en el contexto urbano su manifestación más dramática, lo que permite comprobar de manera más inmediata y evidente la eficacia de las iniciativas destinadas a contrarrestarlos. Remitiéndose al marco del nuevo objetivo nº 2, la Comisión señala también criterios para determinar las llamadas «zonas urbanas en dificultad».

2.4. El tercer objetivo se refiere a cuestiones que han adquirido ya una relevancia mundial: la protección medioambiental y del ecosistema. Proteger y mejorar el medio ambiente urbano: hacia una sostenibilidad local y mundial es su título, y es en este contexto donde se está jugando el futuro, no en sus aspectos económicos sino en otros más vitales, de las ciudades y de todo el planeta. Las actividades, actitudes y situaciones que tienen un fuerte impacto en la calidad del agua y del aire y en los equilibrios ecológicos naturales se concentran precisamente en zonas urbanas, por lo que es evidente que sea también en el tejido urbano donde se tomen todas las iniciativas posibles para minimizar aquellos efectos que repercuten también, y de manera considerable, en las generaciones futuras.

2.4.1. Las acciones propuestas abarcan la legislación medioambiental relativa al entorno urbano, intervenciones específicas en materia de eliminación de residuos, cambios en los hábitos de transporte y en el impacto medioambiental de

los medios utilizados, e incluso el establecimiento de un «etiquetado ecológico y de un sistema de gestión y auditoría medioambientales» para las ciudades.

2.5. El último objetivo propone contribuir a un buen gobierno urbano y a la participación ciudadana. Se considera indispensable una mejor integración vertical de los diversos niveles administrativos y una mejor integración horizontal entre los diversos organismos y en su propio seno, así como la participación activa de los ciudadanos y agentes responsables de las políticas urbanas. La acción de la UE no pretende en absoluto infringir el principio de subsidiariedad, sino que aspira a contribuir a la mejora de los vínculos entre los diversos niveles y a fomentar la práctica de la cooperación para abordar y resolver los problemas urbanos.

2.5.1. Una de las medidas está orientada, a través de la utilización y el desarrollo de redes integradas, hacia la sensibilización, el intercambio de experiencia y la estimulación de la capacidad de acción para el desarrollo urbano sostenible. Otras medidas tienen por objeto respaldar estrategias innovadoras, la seguridad y la prevención de la criminalidad y la difusión de información comparativa sobre la situación de las ciudades de la UE.

3. Observaciones generales

3.1. El Comité acoge con satisfacción la Comunicación de la Comisión, en particular, la organización del marco de actuación en cuatro objetivos que sintetizan las respuestas que han de darse a los desafíos que todas las estructuras urbanas de la UE, en mayor o menor grado, deben afrontar de inmediato: el desarrollo y el empleo, la integración y la cohesión social, el medio ambiente y el desarrollo sostenible y la gestión eficaz y participativa.

3.1.1. Un aspecto especialmente positivo es que se orienta de manera decidida hacia la definición de directrices para la política urbana, consciente de que las iniciativas políticas de la Unión deben conllevar una evaluación atenta y cuidadosa de la situación que dichas directrices van a provocar en el contexto territorial urbano, que representa el tejido fundamental de la organización socioeconómica europea.

3.1.2. La característica más destacada del marco de actuación es precisamente que define un planteamiento integrado de la política urbana, basado en la identificación de objetivos prioritarios y llevado a la práctica a través de una amplia gama de intervenciones e instrumentos, incluidos los Fondos Estructurales, que, bien coordinados, pueden tener una mayor eficacia.

3.2. El Comité considera no obstante que debe contribuir a la propuesta de la Comisión con algunas observaciones sobre el planteamiento general del documento.

3.2.1. La primera y más inmediata observación es que, en la elaboración de la propuesta, la Comisión ha tenido que limitarse a un contexto normativo y político aplicable en la realidad. Por consiguiente, el documento se centra en un ámbito operativo, a saber, los centros urbanos, considerado exclusivamente en sus aspectos y problemas actuales. También el texto del anexo «Retos que se plantean a las ciudades europeas», aunque intenta proyectarse hacia el futuro, padece las mismas limitaciones.

3.2.2. Las ciudades, sin embargo, son en cierto modo comparables a «organismos vivos» integrados por todos los entes que viven y trabajan en ellas y sometidos a cambios notables, a veces radicales. ¿Qué incidencia tendrá en el futuro de muchos e importantes centros urbanos europeos el progresivo y notable envejecimiento de sus habitantes? ¿Qué influencia tendrá el número cada vez mayor de familias de una sola persona o monoparentales en la evolución de la demanda de toda clase de servicios? El proceso de desindustrialización, ya bien avanzado, sigue su curso: ¿hasta dónde va a llegar? El teletrabajo, con todas sus implicaciones en relación con la demanda de movilidad, ¿llegará a generalizarse o permanecerá a un nivel poco relevante? Estas cuestiones, a las que podrían añadirse otras, son abordadas en el documento, pero marginalmente.

3.2.3. Las acciones propuestas por la Comisión hacen referencia en varios puntos a la importancia de promover y mantener un sistema urbano equilibrado y policéntrico. Este objetivo, altamente recomendable, no puede perseguirse únicamente a través de políticas urbanas. A la integración vertical y horizontal que la Comisión aspira a fomentar debe añadirse la integración «espacial» entre centros urbanos, pequeñas ciudades y zonas rurales, dentro de una misma región urbana o geográfica. Sin embargo, todavía no existe un instrumento que asigne a la UE el papel de guía en este proceso de reflexión. La perspectiva europea de ordenación del territorio (PEOT), a pesar de los límites de la cooperación intergubernamental, constituye actualmente el único marco para intentar lograr el resultado deseado.

3.3. En varios puntos se pone de relieve que uno de los elementos esenciales para abordar positivamente el problema del empleo es la coordinación de las políticas de inversión en los Estados miembros. Desde este punto de vista, una acción integrada como la propuesta en el documento es positiva, pero se considera que habría que exponer más claramente el potencial generador de empleo de las diferentes iniciativas.

3.3.1. Las políticas de integración social son cada vez más necesarias debido al aumento de la marginación, pero, en el contexto urbano global, se está observando el fenómeno de la «polarización social», en el que las capas medias son cuantitativamente cada vez más pequeñas y con un status social más precario. También estos factores deberían tenerse en cuenta en las acciones encaminadas a resolver los problemas de empleo y económicos de los centros urbanos.

3.3.2. Al examinar los problemas de las áreas urbanas deprimidas y con altos niveles de marginación social debería

recordarse que el paro de larga duración es un factor que contribuye en gran medida a prolongar esas situaciones. Una acción para combatir la exclusión social se basa en las «escuelas de segunda oportunidad», pero cabe señalar la falta de oferta de formación continua, que podría facilitar el ingreso en el mundo laboral o, mejor aún, evitar la salida del mismo.

3.3.3. La Comisión dedica una acción específica a la prevención de la delincuencia urbana. Es preciso reconocer que la cuestión de la seguridad ocupa ya un lugar destacado en las mentes de los ciudadanos y en la experiencia vital de las ciudades, tanto grandes como pequeñas. Los proyectos piloto son sin duda alguna útiles, pero el vínculo cada vez más estrecho entre los pequeños delitos y la delincuencia organizada exige que las iniciativas locales estén vinculadas a estrategias coordinadas que, con la entrada en vigor de las disposiciones relativas a la seguridad del Tratado de Amsterdam, podrán articularse mejor y de manera más incisiva.

3.4. Una atención especial debería prestarse a la cuestión de la inmigración, que constituye un problema de primera importancia en los centros urbanos europeos. En primer lugar, contribuye al crecimiento de la población y con frecuencia también al aumento de los niveles de desempleo y exclusión. En segundo lugar, plantea problemas de creación de infraestructuras específicas, como pueden ser los lugares de culto, y de cómo concebir políticas de ordenación territorial que eviten la creación o consolidación de enclaves étnicos en el tejido urbano.

3.4.1. Este contexto proporciona una oportunidad inmediata y concreta de comprobar en la práctica la condena vigorosa de cualquier forma de discriminación recogida en el Tratado de Amsterdam.

3.4.2. En las políticas de renovación urbana deberían considerarse prioritarias las intervenciones dirigidas a las «zonas urbanas con dificultades» en términos de marginación socioeconómica o degradación medioambiental, pero también deberían considerarse prioritarios los planes destinados a zonas de marginación urbana, como las que tienen edificios viejos de escaso valor arquitectónico o con una dotación en infraestructuras que ya no es eficiente ni adecuada. El Comité⁽¹⁾ ya ha señalado que el saneamiento y modernización de antiguos edificios es coherente con el concepto de construcción sostenible, frena la urbanización que elimina espacio, tiene repercusiones positivas en el empleo y cabe añadir que aviva el sentido de identidad de la ciudad.

3.4.3. Como se indica en el documento de la Comisión, la conservación del patrimonio cultural debería tener por objeto algo más que hacer centros urbanos más atractivos. Además de ser un elemento fuerte de identidad histórica y cultural, constituye un patrimonio que, independientemente de su tamaño, ofrece un considerable potencial para generar riqueza y empleo. Falta una indicación específica de acciones concebidas en este sentido.

⁽¹⁾ Dictamen sobre el tema «Desarrollo sostenible en materia de construcción y vivienda en Europa», DO C 355 de 21.11.1997.

3.5. La cuestión de la sostenibilidad económica y medioambiental del desarrollo tiene ya un carácter de urgencia a nivel mundial, que adquiere precisamente en las ciudades su máxima expresión, entrelazándose estrechamente con la organización urbana (movilidad, transporte y gestión de residuos) y con la calidad de vida (ruido y contaminación atmosférica). Por consiguiente, el Comité da una importancia particular al desarrollo urbano sostenible, principalmente en sus aspectos medioambientales, y se ha pronunciado al respecto en varias ocasiones⁽¹⁾. La propuesta de la Comisión es aceptable pero debería considerar y poner de relieve en mayor medida el potencial generador de empleo de las políticas activas de medio ambiente⁽²⁾.

3.5.1. Sin embargo, sigue siendo importante, particularmente por lo que se refiere al medio ambiente, que se avive la responsabilidad de los sectores económicos⁽³⁾ y la sensibilización y cooperación de los ciudadanos, que puede fomentarse y materializarse en las tomas de decisiones.

3.6. En el contexto de las políticas urbanas, la participación presenta dos aspectos fundamentales. Concebida en términos de asociación, es un medio de aprovechar las contribuciones de una amplia gama de órganos institucionales, agentes sociales, operadores económicos públicos, privados y de diversa índole en la realización de proyectos o intervenciones. Por consiguiente, reviste un gran valor, tanto desde un punto de vista meramente organizativo como en términos económicos y sociales: aumenta los recursos disponibles y estimula la formulación de propuestas.

3.6.1. La participación de los ciudadanos como tales tiene en cambio una gran relevancia social y ofrece además la ventaja de consolidar la sensación de «comunidad», que se está fragmentando cada vez más en nuestra realidad urbana.

3.6.2. El Comité considera que la propuesta debería poner mayor énfasis en la participación y la asociación, que figuran más en las declaraciones de intenciones que en las acciones específicas en este ámbito. No se resalta adecuadamente el papel de las empresas de servicios y de las PYME en lo que se refiere a la asociación, y falta una reflexión sobre la manera en que la escasa transparencia administrativa aleja a los ciudadanos y alimenta su desconfianza.

3.7. Se considera que los problemas relativos a la política urbana deberían examinarse en profundidad con los países candidatos a la adhesión, que presentan en la mayor parte de los casos situaciones particularmente difíciles con graves

problemas sociales, económicos, infraestructurales y ambientales. Los PECO y los terceros países de la región mediterránea deberían participar en el debate sobre la sostenibilidad y el desarrollo urbano.

4. Los Fondos Estructurales y Urban

4.1. La propuesta de la Comisión hace referencia a la reforma de los Fondos Estructurales (2000-2006), que señala específicamente a las zonas urbanas con dificultades como áreas de intervención. El Comité ha expresado desde hace tiempo la opinión de que la utilización de los fondos en la política urbana es indispensable para el tratamiento de crisis sociales y económicas. Y está de acuerdo en que son necesarios en el ámbito de una política de intervención urbana coherente y orientada en la óptica de un desarrollo sostenible. Sin embargo, en el mismo dictamen, el Comité también pidió una mayor toma de conciencia del peso y del papel político de las ciudades, algo que todavía no parece haberse realizado⁽⁴⁾.

4.1.1. En su dictamen sobre el nuevo reglamento de los Fondos Estructurales, y más específicamente en relación con los problemas de las zonas urbanas, el Comité acogió favorablemente el fortalecimiento de la concertación presente en el reglamento propuesto pero llamó la atención sobre la necesidad de que el principio de concertación y de asociación se respete a todos los niveles de acción de los Fondos Estructurales, condición que consideraba como un factor clave para garantizar ese planteamiento «ascendente» que es esencial para el éxito de las acciones emprendidas⁽⁵⁾. También el Parlamento Europeo se pronunció, en relación con la reforma de los Fondos Estructurales, por un mayor hincapié en la práctica de la asociación⁽⁶⁾.

4.1.2. Estas consideraciones siguen siendo válidas y relevantes en relación con la actual propuesta, con una observación suplementaria: es importante que los problemas urbanos formen parte de la reforma de los fondos, pero es esencial que las acciones destinadas a las ciudades se integren en los demás programas y, sobre todo, en lo que atañe al empleo y las políticas relacionadas con el mismo.

4.2. El Comité⁽⁴⁾ celebra de manera particular que la experiencia de Urban no haya quedado marginada, tanto por el valor político que ha tenido como por la visión integrada con la que se han afrontado los problemas de las zonas urbanas en crisis, y está de acuerdo con la decisión del Consejo de la Unión Europea de proseguir la iniciativa junto con las de Interreg, Equal y Leader.

(1) Dictamen sobre la «Propuesta de Directiva del Consejo relativa a los valores límite de dióxido de azufre, óxidos de nitrógeno, partículas y plomo en el aire ambiente», DO C 214 de 10.7.1998; Dictamen sobre la «Propuesta de Directiva del Consejo sobre los valores límite de benceno y monóxido de carbono en el aire ambiente», DO C 138 de 18.5.1999.

(2) Dictamen sobre la «Comunicación de la Comisión sobre el medio ambiente y el empleo» (Hacia una Europa sostenible) DO C 235 de 27.7.1998.

(3) Dictamen sobre la «Propuesta de Reglamento (CE) del Consejo por el que se permite que las organizaciones se adhieran con carácter voluntario a un sistema comunitario de gestión y auditoría medioambientales», DO C 209 de 22.7.1999.

(4) Dictamen sobre la «Comunicación de la Comisión: Hacia una política urbana para la Unión Europea», DO C 95 de 30.3.1998.

(5) Dictamen sobre la «Propuesta de Reglamento (CE) del Consejo por el que se establecen disposiciones generales sobre los Fondos Estructurales» DO C 407 de 28.12.1998.

(6) Resolución sobre la «Propuesta de Reglamento (CE) del Consejo por el que se establecen disposiciones generales sobre los Fondos Estructurales» [COM(1998) 131 — C4-0285/98 — 98/0090 (AVC)].

4.2.1. En espera del nuevo reglamento, cabe desear que no se debilite el potencial que Urban ha logrado desarrollar desde el punto de vista operativo y económico.

4.2.2. Es precisamente por esta riqueza de experiencias de Urban por lo que la importancia de la asociación y la concertación en el uso de los Fondos Estructurales debe subrayarse, porque Urban ha sabido implicar no sólo a las entidades locales sino también a los interlocutores sociales, a las asociaciones y a los ciudadanos, haciéndolos partícipes, de las modalidades y objetivos de cada iniciativa.

4.3. Con respecto a la determinación de las áreas de intervención de los Fondos Estructurales, parece cada vez más aconsejable una potenciación de Eurostat. Se dispone actualmente de estadísticas fiables sobre el desempleo y situaciones industriales específicas en los diversos territorios nacionales, pero no hay estadísticas concretas sobre los servicios. Faltan además datos estadísticos apropiados sobre las zonas urbanas: a lo sumo, se han compilado algunas cifras incompletas a escala regional. Sería oportuno completar los datos de Eurostat con una mayor articulación y definiciones sobre el territorio, en parte también para evaluar la posibilidad de ampliar la gama de referencias estadísticas utilizadas para la admisibilidad a las intervenciones.

5. Política urbana e integración territorial

5.1. El Comité ya ha señalado anteriormente que la política urbana comunitaria debe basarse firmemente en una visión global del sistema urbano europeo, un proyecto global de desarrollo o reequilibrio, una estrategia de integración para combinar los objetivos de excelencia económica con objetivos de equidad social, una atención permanente a la cohesión social en ciudades y regiones, una capacidad de combinar la competencia y la cooperación y una toma de conciencia de la necesidad de vincular las perspectivas de desarrollo, de las que las ciudades son protagonistas, a la calidad de vida de los ciudadanos europeos⁽¹⁾.

5.2. Al margen de las acciones positivas que define, la propuesta de la Comisión carece no obstante de proyección hacia un futuro no inmediato. Esto es consecuencia de un problema evidente: no puede concebirse ninguna política urbana a largo plazo fuera del marco de una política territorial global que no sea una simple adición de las políticas de todos los países de la UE.

5.2.1. La PEOT se concibió precisamente con el objetivo específico de elaborar esta política global, y no es casual que haya dedicado dos seminarios al sistema urbano europeo (Lille y Salamanca) y haya ahondado en la cuestión en el foro de Bruselas celebrado los días 2 y 3 de febrero de 1999, prestando una atención especial al desarrollo urbano policéntrico y a una cooperación renovada entre la ciudad y el campo. El texto final

de la PEOT, elaborado también a la luz de estas reflexiones, se adoptó durante el Consejo informal de Ministros celebrado en Potsdam el pasado mes de mayo, mientras que el correspondiente plan de acción se aprobó en el siguiente Consejo, celebrado días atrás en Tampere.

5.2.2. El Comité, que acogió favorablemente la iniciativa, ha tenido no obstante ocasión de destacar en uno de sus dictámenes algunos límites de la eficacia de la PEOT, que es una iniciativa intergubernamental y por consiguiente difícilmente compaginable de manera realmente eficaz con el nivel comunitario⁽²⁾.

5.2.3. La atención prestada a esta exigencia se refleja, asimismo, en el plan de acción de la PEOT, aprobado en Tampere, destinado en general a estimular y fomentar una conexión más estrecha entre las políticas territoriales en su conjunto y las pautas de desarrollo de los sistemas urbanos, regionales y rurales.

5.3. Es evidente que muchos de los problemas de sostenibilidad urbana surgen y deben abordarse en un marco más amplio que el limitado por el espacio urbanizado y, por otra parte, las ciudades están vinculadas, en términos de funcionalidad inmediata y de contexto espacial, a unidades territoriales que sobrepasan su dimensión.

5.3.1. En términos de funcionalidad estratégica, ya se trate de los aspectos socioeconómicos o del desarrollo compatible con el medio ambiente y la competitividad global, las ciudades europeas son y deben considerarse como una red que necesita una visión política global, cooperación, información y un desarrollo equilibrado y armonioso.

6. Reflexiones, sugerencias y perspectivas

6.1. En cierto modo, la propuesta de la Comisión reúne una serie de aspiraciones, propuestas e iniciativas de los últimos años, pero sobre todo marca el comienzo de un nuevo proceso que requiere instrumentos y controles concretos para garantizar una eficacia máxima.

6.1.1. Uno de los instrumentos prioritarios es el establecimiento de indicadores uniformes y comparables. Esta condición figura ya en el V Programa marco de IDT, que es objeto de una acción específica entre las que se han propuesto. El objetivo es llegar a criterios comunes de evaluación, basados en una amplia gama de indicadores definidos de común acuerdo, que permitan una supervisión completa de las condiciones urbanas y una evaluación detallada de los resultados de las acciones emprendidas. En este sentido, una experiencia valiosa es la auditoría urbana, una acción piloto de medida y comparación de indicadores que se está llevando a cabo actualmente en 58 ciudades europeas.

⁽¹⁾ Dictamen sobre «El papel de la Unión Europea en cuestiones urbanas», DO C 30 de 30.1.1997.

⁽²⁾ Dictamen sobre la «Perspectiva Europea de Ordenación del Territorio (PEOT)», DO C 407 de 28.12.1998.

6.1.2. El Comité está de acuerdo con el propósito de la Comisión de crear una red «positiva» de información sobre las «buenas prácticas» e innovaciones actuales en el ámbito de las políticas urbanas de la UE, pero considera que también sería útil disponer de una información analítica de aquellos aspectos que, bajo ciertas circunstancias, puedan reducir la eficacia o el impacto positivo de las iniciativas que surjan del plan de acción.

6.1.3. Éste es un elemento que debería tener en cuenta, en su evaluación periódica de la puesta en práctica del marco de actuación, el grupo de expertos que la Comisión pretende crear, y en el que se considera que el Comité debería estar representado. Los análisis y las propuestas del grupo de expertos podrían proporcionar también elementos de debate para el Foro urbano que será convocado periódicamente por la Comisión.

6.1.4. Es sumamente oportuna, y en sintonía con las recomendaciones anteriores del Comité, la decisión de crear un grupo interservicios para llevar a cabo evaluaciones, paralelamente a la ejecución del plan de actuación, del impacto de las políticas comunitarias en la vida urbana. Debería prestarse una atención particular a la supervisión de los resultados obtenidos con la inclusión de las políticas urbanas en los Fondos Estructurales.

6.1.5. Es importante que la red de información, las conclusiones del grupo de expertos, los controles del grupo interservicios y, por último, el estudio que la Comisión incluirá en el informe trienal sobre la cohesión económica y social, presten una atención particular al desarrollo coherente de los cuatro objetivos establecidos en el marco de actuación.

6.2. Es posible que en la fase de ejecución del marco de actuación se observen claramente limitaciones o retrasos en las diversas estructuras institucionales implicadas. La Comisión reconoce abiertamente este riesgo. Por consiguiente, es oportuno que los Estados miembros, llegado el caso, adopten los instrumentos legislativos apropiados para la realización óptima de esta estrategia.

6.2.1. El Comité apoya la decisión de utilizar, entre otras cosas, el instrumento de la fiscalidad para apoyar estrategias de sostenibilidad medioambiental y de reorganización de la demanda de movilidad, al tiempo que recuerda que ya manifestó su perplejidad⁽¹⁾ ante la hipótesis de fijar un precio para la utilización de las carreteras urbanas. Tal opción, si no se articula en criterios objetivos relacionados con la calidad del medio ambiente, no haría sino acentuar la polarización socioeconómica que el marco de actuación intenta contrarrestar.

6.2.1.1. En este sentido, el Comité destaca la importancia de llevar a cabo políticas vanguardistas de transporte público, no solo como factor determinante de la protección medioambiental, sino también como complemento de las políticas de integración social.

6.2.2. La UE, que ha participado con la Comisión y los Estados miembros en «Habitat II», ha dado sobradas muestras de su toma de conciencia e interés en la visión global del concepto de sostenibilidad. Por consiguiente, y habida cuenta también del marco de actuación, es deseable que se intensifiquen el intercambio de información sobre la investigación y la innovación en el contexto urbano y el apoyo a proyectos de cooperación con terceros países, especialmente con los que se encuentran en vías de desarrollo, en una óptica común de contención y reducción del impacto medioambiental y para promover el desarrollo sostenible.

6.3. La primera valoración de la Comisión sobre la evolución del marco de actuación está programada para el año 2002. Podría ser ésta la ocasión para crear un auténtico programa de acción articulado en torno a los objetivos ya fijados.

6.3.1. Una estadística comúnmente citada en el campo de la política urbana es que el 80 % de los europeos vive en aglomeraciones urbanas; sin embargo, es útil añadir a este dato la consideración de que cuatro quintas partes del territorio de la Unión Europea son zonas rurales. El desarrollo, la competitividad, la calidad de vida, la prestación de servicios y la compatibilidad de equilibrios entre ambos contextos son objetivos perseguibles a condición de que se inscriban en un marco global de gestión del territorio. Inevitablemente, la nueva Comisión tendrá que ahondar en esta cuestión.

6.3.2. Sería deseable que, combinando las reuniones intergubernamentales sobre la PEOT con la experiencia del marco de actuación, los resultados que se obtengan con el establecimiento de los indicadores y lo que traiga consigo la experiencia de Life, Interreg y Urban sea posible presentar un Libro Blanco para establecer estrategias urbanas y de ordenación territorial adaptadas a las futuras exigencias demográficas, económicas y sociales de la UE.

6.3.3. Urbanistas y arquitectos de renombre mundial están prediciendo para el tercer milenio la «ciudad dispersa», con edificios esparcidos y sin un verdadero centro. Consideran también que el destino del mundo se decidirá en 30 o 40 conurbaciones de tamaño desmesurado. Para la mente y cultura europeas, esta situación representa más una pesadilla que una perspectiva interesante. Para la Unión Europea, este tipo de predicciones constituye un nuevo desafío hacia un gobierno alternativo, competitivo y compatible del desarrollo

(1) Dictamen del Comité Económico y Social sobre la «Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo, al Comité de las Regiones y al Comité Económico y Social Europeo — Desarrollar la red de ciudadanos. Importancia de un transporte de pasajeros regional y local de calidad y contribución de la Comisión al respecto», DO C 138 de 18.5.1999, p. 7.

urbano y rural, en el que habrá que tener siempre presente como objetivo insoslayable la calidad de vida de todos los

habitantes de la Unión. Esta síntesis resume perfectamente los desafíos que nos depara el futuro.

Bruselas, el 21 de octubre de 1999.

La Presidenta
del Comité Económico y Social
Beatrice RANGONI MACHIAVELLI

Dictamen del Comité Económico y Social sobre el tema «Los objetivos agroambientales que deben perseguirse prioritariamente en el marco de la agricultura multifuncional prevista por la Agenda 2000»

(1999/C 368/20)

El 28 de enero de 1999, de conformidad con el apartado 3 del artículo 23 del Reglamento Interno, el Comité Económico y Social decidió elaborar un dictamen sobre «Los objetivos agroambientales que deben perseguirse prioritariamente en el marco de la agricultura multifuncional prevista por la Agenda 2000».

La Sección de Agricultura, Desarrollo Rural y Medio Ambiente, encargada de preparar los trabajos sobre este asunto, aprobó su dictamen el 28 de septiembre de 1999 (Ponente: Sr. Colombo).

En su 367º Pleno de los días 20 y 21 de octubre de 1999 (sesión del 20 de octubre), el Comité Económico y Social ha aprobado por 93 votos a favor, 1 voto en contra y 4 abstenciones el presente Dictamen.

1. Introducción

1.1. Los días 24 y 25 de marzo de 1999, con motivo de la cumbre de Berlín, el Consejo Europeo aprobó lo que definió como «una reforma equitativa y adecuada de la Política Agrícola Común. El contenido de esta reforma garantizará que la agricultura sea un sector versátil, sostenible, competitivo y extendido por todo el territorio europeo, inclusive en las regiones con problemas específicos, que sea capaz de conservar el entorno rural, preservar la naturaleza y realizar una aportación clave a la vitalidad de la vida rural, además de responder a las inquietudes del consumidor y a sus exigencias de calidad y salubridad de los alimentos, la protección del medio ambiente y la salvaguardia del bienestar de los animales.»⁽¹⁾

1.2. La reforma se basa fundamentalmente en el Reglamento (CEE) nº 2078/92⁽²⁾, aprobado como medida de acompañamiento para fomentar la difusión de prácticas agrarias con una menor repercusión medioambiental y compensar a los agricultores por las intervenciones de conservación del medio ambiente. Dicho Reglamento, que prevé la participación voluntaria de los agricultores a través de acuerdos individuales en los que se establece el cumplimiento de unos requisitos

técnicos y de producción específicos o la valorización de determinados recursos naturales en las explotaciones agrícolas mediante la concesión de incentivos financieros, constituye el instrumento operativo más importante hasta la fecha en términos de integración de la dimensión medioambiental en las políticas agrícolas.

1.2.1. La novedad más importante del paquete de medidas de la Agenda 2000 y de los nuevos reglamentos recientemente aprobados se refiere al establecimiento de algunas condiciones comunes aplicables a los pagos concedidos directamente a los agricultores en el marco de los regímenes de ayuda de la PAC. Los Estados miembros adoptan las medidas que consideran oportunas en materia medioambiental, habida cuenta de la situación específica de las tierras de cultivo y la producción concernida. Estas medidas pueden prever la concesión de ayudas a cambio de compromisos agroambientales y el establecimiento de requisitos medioambientales obligatorios de carácter general y requisitos medioambientales específicos que se deben cumplir para poder beneficiarse de las ayudas directas. Los Estados miembros deberán establecer sanciones apropiadas y proporcionales a la gravedad de las consecuencias ecológicas resultantes del incumplimiento de las normas de buenas prácticas agrícolas definidas por vía administrativa por parte de los Estados miembros de acuerdo con unos niveles de uniformidad, previa consulta de las organizaciones agrícolas profesionales. Asimismo, en caso de que no se cumplan los requisitos específicos, podrán prever una reducción o, en su caso, la supresión de los beneficios derivados de los regímenes de apoyo.

(1) Consejo Europeo de Berlín celebrado los días 24 y 25 de marzo de 1999. Conclusiones de la Presidencia. DO C 99 de 26.3.1999, p. 1.

(2) Convertido en Reglamento nº 1257/1999, DO L 160 de 26.6.1999.

1.2.2. Con respecto a esta medida, el Comité se remite al dictamen aprobado el 10 de septiembre de 1998⁽¹⁾ y toma nota del paquete de decisiones adoptadas al respecto y de la Comunicación de la Comisión titulada «Orientaciones para una agricultura sostenible»⁽²⁾.

1.3. El Comité constata que este aspecto de la reforma se inscribe en la línea de sus dictámenes precedentes, en particular, el dictamen sobre el «Contrato Agricultura y Sociedad»⁽³⁾ elaborado en virtud de su derecho de iniciativa y aprobado el 14 de septiembre de 1994 por amplia mayoría.

1.4. Inspirado en el «Documento de Granada»⁽⁴⁾ de noviembre de 1992, el Dictamen del Comité destacaba el carácter multifuncional de la agricultura comunitaria y determinaba los elementos clave de un «contrato» entre los agricultores, el mundo rural y la sociedad de la Unión Europea.

1.5. Este Dictamen reiteraba las afirmaciones del Comité de septiembre de 1998 incluidas en los dos dictámenes sobre las Comunicaciones de la Comisión «El futuro del mundo rural» y «Medio ambiente y agricultura»⁽⁵⁾, es decir, que frente a la transformación radical del mundo rural secular de la Unión, tanto como territorio agrícola y como sociedad, la agricultura debe mantener su papel fundamental y central de pilar de la sociedad rural a través de su doble función de garante de la satisfacción cuantitativa y cualitativa de las necesidades fundamentales de la población y protectora del patrimonio natural y ambiental.

1.6. Ya entonces, el Comité demostraba que la complementariedad entre la agricultura y el medio ambiente exige una orientación adecuada de la producción y una promoción del mundo rural en un clima de confianza recíproca que debía establecerse entre los agricultores y los demás componentes de la sociedad y, en concreto, los consumidores.

1.7. El instrumento básico de esta relación de confianza recíproca entre el sector primario y la sociedad debía ser para el Comité una iniciativa coherente de desarrollo rural basada en la multifuncionalidad de la agricultura, es decir, especialmente en su capacidad de responder a las necesidades de la colectividad no sólo en términos productivos, sino también ambientales.

(1) DO C 407 de 28.12.1998. Dictamen sobre los «Regímenes de ayuda directa/ Agenda 2000».

(2) COM(1999) 22 final.

(3) DO C 393 de 31.12.1994, p. 86.

(4) El «Documento de Granada» es la declaración final de las «Sextas jornadas de Derecho rural comunitario» celebradas en Granada los días 27 y 28 de noviembre de 1992, dirigida por especialistas en Derecho agrario y comunitario a la comunidad científica europea y a las instituciones comunitarias. El texto del «Documento de Granada» aparece como anexo al Dictamen del Comité sobre el «Contrato Agricultura y Sociedad».

(5) COM(1988) 501 final de 28.7.1988 y COM(1988) 338 final de 8.6.1988. Dictámenes: DO C 298 de 27.11.1989, pp. 32 y 40. (El futuro del mundo rural) (Medio ambiente y agricultura).

1.7.1. Esencialmente, se pide al agricultor que persiga no sólo los resultados de productividad de las tierras sino también la cohesión y la coherencia de los modos de valorización del suelo, protegiendo los valores paisajísticos y medioambientales. Deben recuperarse nuevos «servicios» mediante una agricultura competitiva y rentable que, al mismo tiempo, sea respetuosa con el medio ambiente, es decir, que garantice un equilibrio en la utilización y la protección de los recursos naturales protegiendo su capacidad de renovación y la estabilidad ecológica.

1.7.1.1. La definición de «agricultura multifuncional» se inscribe en este marco, es decir, una actividad que va más allá de la simple producción de productos alimenticios.

1.7.1.2. El concepto de «agricultura multifuncional» se basa en la declaración del Consejo Europeo de Luxemburgo celebrado los días 12 y 13 de diciembre de 1997, según la cual:

«La Unión tiene la voluntad de continuar desarrollando el modelo actual de agricultura europea procurando lograr, al mismo tiempo, una mayor competitividad externa e interna. En su calidad de sector económico, la agricultura europea debe ser multifuncional, sostenible, competitiva y estar repartida por todo el territorio europeo, incluidas las regiones afectadas de problemas específicos. Es conveniente proseguir, profundizar, adaptar y completar el proceso de reforma iniciado en 1992, extendiéndolo a las producciones mediterráneas. La reforma debe conducir a soluciones económicamente sanas y viables, socialmente aceptables y que permitan garantizar rentas equitativas, así como un justo equilibrio entre sectores de producción, productores y regiones, evitando las distorsiones de la competencia⁽⁶⁾.»

1.7.1.3. En cualquier caso es necesario hacer una distinción entre «multifuncionalidad»⁽⁷⁾ y «pluriactividad». Este último término se refiere al caso en el que el agricultor ejerza también otras actividades (artesanales, comerciales o asalariadas), y para reconocer la «profesionalidad» se exigirá que la actividad de cultivo y ganadería sea habitual pero no exclusiva. De este modo, se tiene en cuenta el hecho de que el desarrollo rural debe sostenerse mediante el desarrollo de actividades y servicios «extra agrícolas» o la incentivación de fuentes de ingresos complementarias o alternativas capaces de invertir la tendencia a la despoblación y reforzar el dinamismo económico y la convivencia en el campo.

1.7.1.4. De este modo, mediante la multifuncionalidad, se pide al agricultor que asuma nuevas funciones y que desempeñe funciones en parte tradicionales y en parte innovadoras en una lógica coherente de desarrollo de la explotación, respetando —allí donde existan distintas disposiciones legislativas nacionales— su régimen específico en materia de fiscalidad, seguridad social y pensiones.

(6) Consejo Europeo de Luxemburgo celebrado los días 12 y 13 de diciembre de 1997. Conclusiones de la Presidencia. PRES 97/400 de 15.12.1997 (punto 40).

(7) Para una definición más precisa del concepto de multifuncionalidad, véase el punto 3 del Dictamen del CES titulado «Una política de consolidación del modelo agrario europeo» (CES 548/99 fin).

1.8. A juicio del Comité, las iniciativas agroambientales —a diferencia, entre otras cosas, de las medidas tradicionales que tienden únicamente a mejorar las estructuras de producción y, por tanto, a menudo se consideran como una forma adicional de ayuda al sector primario a cargo del contribuyente— requieren este pacto de solidaridad entre todos los componentes de la sociedad civil en el ámbito de la agricultura.

1.9. Por tanto, el Comité observa con satisfacción que su postura ha sido compartida en gran parte, primero en las conclusiones de la Conferencia europea sobre desarrollo rural celebrada en Cork en noviembre de 1996 —en la que el desarrollo rural sostenible se definió como prioridad de la Unión Europea y fundamento de toda política territorial con el fin, entre otras cosas, de frenar la despoblación y fomentar el empleo—, y después en el capítulo agrícola de la «Agenda 2000»⁽¹⁾, en el que, al configurar un «modelo agrícola europeo», la Comisión ha reconocido la importante función ambiental del sector agrícola por ser, desde siempre, la forma más importante de uso de la tierra.

1.9.1. Cabe precisar que con la valoración que aquí se hace de este enfoque de la «Agenda 2000» el Comité no pretende en ningún modo poner en cuestión la evaluación crítica, global y por sectores de producción que ya expresó en varios dictámenes sobre el capítulo agrícola de la «Agenda 2000» y las diferentes propuestas de reforma de las OCM que de él se derivan⁽²⁾.

1.10. Por otra parte, de acuerdo con la «Agenda 2000», las políticas de ayuda a la renta dependerán cada vez más de los servicios que los agricultores pueden proporcionar a la colectividad y la competitividad del sector agrícola deberá combinarse con técnicas de producción capaces de conservar los recursos naturales, reducir y en la medida de lo posible evitar la contaminación ambiental y proporcionar productos de calidad.

1.10.1. En otras palabras, mientras disminuye la exigencia, tradicionalmente considerada predominante, de aumentar la producción de productos alimenticios, la actividad agrícola encuentra nuevas salidas orientadas a conseguir el bienestar de la colectividad, que prevén la utilización de métodos respetuosos con el medio ambiente y la revalorización de las características intrínsecas y la especificidad de los productos.

1.10.2. Lo más importante es que está previsto conceder ayudas a cambio de «compromisos» directos en el ámbito

(1) COM(97) 2000 final de 15.7.1997.

(2) DO C 73 de 9.3.1999, p. 71. Dictamen del Comité Económico y Social sobre «Los aspectos agrícolas de la Comunicación de la Comisión «Agenda 2000»»; DO C 284 de 14.9.1998, p. 55. Dictamen sobre la «Reforma OCM cereales/Agenda 2000»; DO C 407 de 28.12.1998, p. 196. Dictamen sobre la «Reforma OCM carne de vacuno/Agenda 2000»; *Ibidem*, p. 203. Dictamen sobre la «Reforma OCM leche /Agenda 2000»; *Ibidem*, p. 208. Dictamen sobre los «Regímenes de ayuda directa/Agenda 2000»; *Ibidem*, p. 210. Dictamen sobre la «Reforma del FEOGA/ Agenda 2000»; *Ibidem*, p. 221. Dictamen sobre la «Financiación de la política agrícola común».

agroambiental, sustituyendo así la lógica de una simple indemnización por el abandono de tierras retiradas por parte del agricultor por una incentivación proporcional a la prestación de servicios de protección activa del territorio.

1.10.3. El Comité destaca la necesidad de evitar distorsiones injustificadas de las normas de competencia provocadas por la imposición de obligaciones medioambientales o de un régimen de protección acentuado, que limitarían las posibilidades de explotación adaptada del suelo en función de su vocación natural. Por otra parte, sería conveniente establecer un conjunto de normas de buenas prácticas agrícolas que garanticen, además del respeto de las obligaciones medioambientales de carácter general, el cumplimiento de los requisitos medioambientales específicos que impone la reforma de la PAC a los agricultores para beneficiarse de las ayudas directas.

1.10.4. Esencialmente, la evolución de la PAC tiende a fundirse con una política más articulada que abarca el conjunto de las zonas rurales, que ya no se consideran como un espacio caracterizado por condiciones de atraso y subordinación, sino como zonas que ofrecen una oportunidad para llevar a cabo intervenciones capaces de favorecer una sensible mejora de la calidad de vida y una utilización prudente y racional de los recursos naturales.

1.11. Al constatar que de este modo la Unión Europea desea valorizar de forma más coherente y eficaz que en el pasado la actividad agraria y las actividades relacionadas con la protección y la ordenación del territorio y aspirar a una mayor difusión las técnicas de producción respetuosas con el medio ambiente, el Comité pretende con este dictamen contribuir a la definición de:

— los objetivos que deben perseguirse prioritariamente en materia de protección del territorio rural, prevención de los daños medioambientales y conservación de los recursos naturales, cuya consecución debería generar, sobre todo en las zonas de montaña y demás zonas naturalmente desfavorecidas, la seguridad de las actividades económicas y, por consiguiente, el mantenimiento real de la población, el relevo generacional y el empleo;

— las medidas prioritarias destinadas a fomentar de forma más eficaz la calidad y la especificidad de los productos alimenticios, para responder a las exigencias que la sociedad plantea a la agricultura en materia de calidad y sanidad de las producciones y de compatibilidad medioambiental;

— los incentivos necesarios para permitir el mantenimiento de las actividades relacionadas con la protección del territorio y la revalorización de la vocación cualitativa de la agricultura europea, combinando la protección del medio ambiente con la necesidad de reforzar la eficacia del sistema de producción comunitario frente a la creciente competitividad de los mercados internacionales.

2. Objetivos que deben perseguirse prioritariamente en materia de protección del territorio rural, prevención de los daños medioambientales y conservación de los recursos naturales

2.1. La conservación de la vocación agrícola del suelo

2.1.1. Frente a los continuos atentados de los que son víctimas el paisaje y la identidad territorial de los lugares, es el campo el que debe soportar una ocupación y una amenaza para su propio hábitat, con el riesgo de que se deterioren los sistemas tradicionales de gestión de los recursos hídricos y conservación del suelo.

2.1.2. La continua extensión de las zonas habitadas y la implantación de todo tipo de asentamientos —con las correspondientes infraestructuras— en zonas en las que se desarrollan actividades agrícolas florecientes han contribuido especialmente a la segmentación del tejido estructural de las zonas rurales y a la ocupación de los espacios naturales por las superficies urbanas, que ocasionan una alteración significativa del paisaje.

2.1.2.1. El Comité llama la atención sobre el hecho de que las zonas rurales no deben seguir siendo consideradas como reservas de tierras, sino como zonas que forman parte integrante de un único programa de ordenación del territorio y que condicionan el proceso de planificación a distintos niveles respetando las vocaciones y los destinos respectivos de las tierras en la aprobación de los medidas urbanísticas y de toda intervención inmobiliaria.

2.1.3. Por otra parte, la desactivación de numerosas explotaciones y el consiguiente proceso de desertificación y abandono de zonas enteras provocan fenómenos de degradación del territorio no menos importantes que la contaminación. De ahí el interés, a juicio del Comité, de apoyar unas formas de gestión del espacio rural destinadas a proteger los recursos naturales como bienes colectivos insustituibles e irreproducibles a través de la conversión, acompañada de la concesión de ayudas apropiadas, hacia la agricultura «sostenible» de explotaciones de gestión esencialmente familiar (que garanticen una producción satisfactoria y de alta calidad respetando un justo equilibrio entre todos los elementos del ecosistema).

2.1.3.1. Asimismo, debe garantizarse un apoyo equivalente en favor de los jóvenes empresarios, en particular, con respecto al establecimiento y la extensión de las unidades de producción, aplicando disposiciones especiales en materia de política de créditos y en materia fiscal. A nivel nacional, la identificación y la concesión de incentivos debería reservarse exclusivamente a la creación de cooperativas que satisfagan la demanda de servicios en el sector medioambiental y mejoren las condiciones de transformación y comercialización de los productos.

2.2. Medidas específicas en favor de las zonas desfavorecidas y de montaña

2.2.1. Habida cuenta de los desequilibrios estructurales y naturales existentes entre las distintas regiones agrícolas y la necesidad de que las acciones destinadas a conservar el medio ambiente sean un factor de revitalización de la economía

rural, el Comité otorga un interés particular a las zonas desfavorecidas o que se caracterizan por una agricultura poco productiva debido a las difíciles condiciones naturales y a una baja densidad de población o una tendencia al abandono, entre las que ocupan un lugar importante las zonas de montaña. En las zonas desfavorecidas, que se encuentran en un estado de depresión a pesar del gran interés de sus aspectos paisajísticos y morfológicos, la intervención pública destinada a modificar las estructuras sociales y a reequilibrar la distribución de las rentas debe, por un lado, garantizar los servicios públicos básicos (escuelas, hospitales y transportes) aún cuando no se cumplan los criterios dimensionales requeridos en otros lugares y, por otro, concentrar las inversiones y fomentar unas medidas de producción estrechamente relacionadas con la protección del medio ambiente. En efecto, debido a la alteración progresiva del medio ambiente, los aludes, los aluviones y demás perturbaciones naturales tienen efectos desastrosos.

2.2.2. Al reconocer el papel esencial que desempeña la agricultura a la hora de revalorizar las zonas desfavorecidas y caracterizadas por fenómenos de despoblación debido, en particular, a su interacción con los recursos naturales, el Comité estima que deben reforzarse las acciones públicas en favor del desarrollo de estas zonas en un contexto de solidaridad social más amplio. De este modo, gracias al establecimiento de explotaciones viables que saquen provecho de todas las potencialidades de producción y al apoyo de las familias de agricultores a través del justo reconocimiento de los valores tradicionales, se cobrará conciencia del interés colectivo de construir un medio ambiente que favorezca la existencia del hombre, considerándolo finalmente como su elemento central.

2.2.3. Con respecto a la agricultura de montaña, convendría fomentar distintas formas de certificación y valorización de los productos típicos de la producción agroforestal.

2.3. La utilización «múltiple» de los parques y las reservas naturales

2.3.1. Con el fin de garantizar la conservación de la naturaleza y el mantenimiento de los valores culturales de interés paisajístico podemos apreciar una tendencia a proteger importantes zonas en el contexto de la ordenación del territorio.

2.3.2. En efecto, en el estudio de las complejas relaciones que unen el conjunto de recursos de la naturaleza en una situación de equilibrio, el Comité desea precisar que el deber de conservación no debe entenderse como una «prohibición absoluta de utilización», sino como la búsqueda de las condiciones necesarias para lograr una coexistencia equilibrada.

2.3.2.1. En el mismo orden de ideas, el Comité apoya la necesidad garantizar una «utilización múltiple» de los parques y las reservas naturales, que no deben considerarse como enclaves excluidos de los programa de desarrollo y lugares de prohibición, sino como centros de investigación y experimentación, allí donde sea posible, de las modalidades de integración entre el hombre y el medio ambiente.

2.3.3. Para el Comité estas zonas se caracterizan especialmente por satisfacer una amplia gama de intereses además de la simple conservación de la naturaleza como, en particular, el desarrollo económico de la población local mediante el fomento de formas apropiadas de turismo y las actividades tradicionales de tipo agrícola, silvícola y pastoral llevadas a cabo con métodos sostenibles.

2.4. La protección de la biodiversidad

2.4.1. Frente a un fenómeno de degradación progresiva a nivel genético de las especies y los ecosistemas, causado por la disminución de las capacidades naturales de mejora genética y por la degradación del medio ambiente, la exigencia fundamental para la protección de la diversidad biológica consiste, a juicio del Comité, en conservar los ecosistemas y los hábitat naturales y mantener las especies en su ambiente natural.

2.4.2. Sin embargo, debemos tener presente que la conservación de la biodiversidad implica, además de la protección de los ecosistemas y las especies animales y vegetales, la consecución del objetivo fundamental del desarrollo sostenible de acuerdo con unos modelos y unos procesos que respeten, en particular, los plazos de regeneración de los recursos.

2.4.3. El Comité subraya el papel fundamental que desempeña la agricultura en este contexto, gracias a la contribución esencial que puede aportar por una parte a la realización de una correcta ordenación del territorio combatiendo las distintas formas de degradación medioambiental y, por otra, al mantenimiento del hábitat y la interacción entre los distintos ecosistemas desde la perspectiva de una utilización sostenible de los recursos y un desarrollo respetuoso con las distintas especies animales y vegetales.

2.4.4. Una estrategia que fomente las acciones inspiradas en el respeto de la biodiversidad puede atraer hacia el sector agrícola, entre otras cosas, inversiones adicionales relacionadas con el aumento de las oportunidades económicas para elevar el valor añadido, conseguir un abanico de producción más adecuado y aumentar la oferta de servicios relacionados con el disfrute del patrimonio natural, junto con un mayor acceso del público durante el tiempo libre.

2.5. Medidas propuestas por el Comité para recuperar y revalorizar el hábitat y los servicios regionales y locales

2.5.1. El Comité opina que en primer lugar es necesario frenar el éxodo rural y mejorar la calidad de la vida fomentando el empleo, especialmente en las regiones que presentan una elevada tasa de desempleo (la montaña y demás zonas naturalmente desfavorecidas). Esto se puede conseguir mediante:

- la realización y la adaptación de unas redes de servicios administrativos que garanticen unos niveles de calidad esenciales para el fomento de acciones informativas en apoyo de las actividades productivas, turísticas y de acogida;
- la realización de obras de conservación del territorio con especial atención al patrimonio forestal mediante acciones específicas de prevención y protección contra incendios forestales y medidas de gestión de los recursos hídricos;
- la puesta en marcha de medidas en materia de política de créditos y simplificación administrativa para el establecimiento de explotaciones agrícolas cuya producción esté orientada predominantemente a la revalorización de los sistemas vegetales y la diversidad natural a través de la elección de producciones típicas y de calidad relacionadas con la cultura y las tradiciones locales;

- el desarrollo de fuentes de energía renovables mediante inversiones en las tecnologías de producción de energía eólica, solar y de la biomasa;
- inversiones para la creación de servicios destinados a fomentar la movilidad organizadas de forma plurimodal;
- medidas de apoyo a las prácticas culturales y los métodos de ganadería que fomentan los valores de la biodiversidad.

2.5.2. En cualquier caso, el Comité considera que la política de desarrollo rural debería atenerse al principio de subsidiariedad valorizando las tradiciones y la cultura de las comunidades rurales y la diversidad regional.

2.5.3. Las condiciones que permiten el desarrollo rural están relacionadas con la particularidad del contexto socioeconómico y natural y requieren unas modalidades de intervención bastante diferenciadas. Por tanto, el modelo propuesto debe respetar la vocación productiva inicial acordando un lugar principal a la valorización de la calidad y la especificidad de los productos locales, que deben obtenerse mediante unas técnicas más respetuosas con el medio ambiente y el bienestar animal.

3. Medidas prioritarias orientadas a fomentar de forma más eficaz la calidad y la especificidad de los productos alimenticios

3.1. La creciente demanda de calidad medioambiental, que permita una competencia comercial basada en la diversificación de los productos más que en la reducción de los costes de producción, sin duda alguna puede favorecer la necesidad de productos que basan su especificidad en las características locales.

3.1.1. Gracias a estos productos se abren nuevos espacios en los que la agricultura puede lograr restablecer una relación más directa con el consumidor satisfaciendo sus preferencias y sus necesidades y garantizando la calidad del producto.

3.1.2. La protección de la salud y de la seguridad de los operadores y los ciudadanos debe ser uno de los objetivos explícitos de la oferta de tecnología destinada a las explotaciones agrarias.

3.1.2.1. Las normas sanitarias deben proteger la salud de los ciudadanos y, al mismo tiempo, tener en cuenta la necesidad de que no se produzca una homologación entre los modos de producción agrícola y los de producción industrial.

3.2. Las producciones de calidad permiten conseguir múltiples objetivos:

- renunciar a la lógica del aumento de la producción como único objetivo, considerando también el valor añadido para el consumidor final y, por tanto, la valorización de la calidad del producto;

- sostener el desarrollo de los sistemas locales a través de los recursos humanos y naturales presentes en un territorio determinado y de las tradiciones y los usos propios de las comunidades locales;
- fomentar una relación más equilibrada en el sector agroalimentario mediante el desarrollo de actividades locales que ocupan sectores apreciados por los consumidores más sofisticados;
- conservar los oficios y los conocimientos locales integrando, en particular, actividades artesanales locales relacionadas con la agricultura multifuncional;
- garantizar producciones alimentarias que presenten unas características organolépticas no siempre presentes en la producción masiva.

3.3. Por tanto, resulta prioritario garantizar la calidad de los productos agrícolas con respecto a su incidencia positiva en:

- la salud y la seguridad de los consumidores, así como el cumplimiento de los niveles de salud ambiental;
- la adecuación entre las características prometidas y las que se realmente se aseguran;
- la constancia de las características esenciales garantizadas;
- las modalidades adoptadas en el ciclo de producción;
- el respeto de medio ambiente gracias, en particular, a la reducción del uso de fertilizantes y plaguicidas y la introducción de sistemas de agricultura integrada;
- las actividades complementarias (turismo, artesanía, comercio, etc.) inducidas a nivel local;
- la referencia al territorio.

Los ciudadanos, en su calidad de contribuyentes y consumidores, pueden apreciar estos aspectos gracias a unos beneficios tangibles en términos de calidad de vida y salubridad de los alimentos.

3.3.1. Con respecto a la información a los consumidores, mediante la protección del *origen* también se puede fomentar un producto típico distinto a los demás por las características de su ciclo de producción y las condiciones locales acentuando su valorización para el consumidor.

3.3.1.1. Se trata de reconocer expresamente que la etiqueta del producto pueda contener una referencia a un determinado origen geográfico de proveniencia y a los modos específicos de cultivo y producción, aunque no aparezca una denominación comunitaria (DOP, IGP)⁽¹⁾, cuando existe una estrecha relación con el territorio.

(1) DOP: Denominación de Origen Protegida; IGP: Indicación Geográfica Protegida.

3.3.1.2. El objetivo de esta propuesta es revalorizar los productos provenientes de zonas más amplias que las entidades locales o regionales a las que tradicionalmente se refieren las denominaciones o indicaciones protegidas y que la propia proyección territorial local vinculada a la idea de especificidad mediante el reconocimiento de su denominación de origen o su marca de identificación de la producción nacional.

3.3.1.3. De hecho, estos productos se destinan al consumo de masas a través de los grandes circuitos de distribución y, por tanto, deben cumplir las necesidades de los consumidores de una correspondencia efectiva entre la calidad y las características típicas del producto gracias a la explotación de la identidad geográfica y a las garantías ofrecidas por el sector agroalimentario local.

3.3.1.4. A juicio del Comité, el fuerte arraigo territorial de las explotaciones agrícolas de calidad no sólo mantiene una parte notable del valor añadido en el interior de las comunidades locales sino que exige y favorece, entre otras cosas, el desarrollo de los sectores económicos conexos (turismo, artesanía), impulsando aún más al desarrollo rural gracias a la tipología y al carácter innovador de las inversiones propuestas (calidad, seguridad, entorno).

3.4. *Propuestas del Comité para evaluar las oportunidades de conservación y gestión de los recursos naturales que se deben realizar paralelamente al desarrollo de actividades de producción complementarias a dichos objetivos*

3.4.1. Con el fin de completar este marco de propuestas, las organizaciones económicas de productores están llamadas a desempeñar una función de promoción, aplicación de métodos y técnicas adecuadas, garantía de los controles y, en particular, de respeto de la calidad declarada y difusión de la información relativa a la diversidad de los productos típicos.

3.5. Asimismo, el Comité estima que los entes territoriales, junto con las organizaciones económicas de productores, pueden desarrollar actividades de producción complementarias a los objetivos de conservación y gestión de los recursos naturales, por ejemplo:

- aplicación de medidas educativas (desde la escuela primaria) y formativas destinadas a reactivar el potencial de la mano de obra local;
- creación de iniciativas en favor de la especificidad de las empresas locales y apoyo financiero a las empresas;
- recuperación de las actividades profesionales típicas de un territorio (antiguas profesiones y técnicas de producción);
- explotación de las potencialidades turísticas mediante la valorización de las producciones de calidad y los productos típicos procedentes de territorios específicos;
- creación de redes externas a la zona local de producción para la comercialización de los productos de calidad utilizando nuevas tecnologías;

— aplicación de políticas de empleo que integren en las dinámicas de producción los servicios empresariales prestados por el agricultor para la recuperación y la conservación del territorio.

4. Incentivos necesarios para mantener las actividades de protección del territorio y aumentar la eficacia del sistema de producción

4.1. La reorientación de los objetivos técnicos de la explotación agrícola —paso de una maximización de la productividad en términos cuantitativos a una valoración de la dimensión cualitativa— exige el reconocimiento del abanico de bienes y servicios vinculados a las características específicas de la agricultura, la ganadería y la silvicultura, especialmente en las formas tradicionales relacionadas con la explotación del suelo.

4.2. El hecho de que las explotaciones agrícolas se extiendan a lo largo del territorio determina la necesidad de evaluar la importante contribución a la conservación de los recursos naturales y a la protección y el desarrollo del tejido productivo y social de las economías locales.

4.3. Actualmente, se presta escasa atención a esta función de la agricultura no produciéndose intervenciones significativas ni en forma de medidas concretas ni con la asignación de recursos financieros.

4.3.1. Aún debemos examinar hasta qué punto la protección del medio ambiente debe ser una función no remunerada o un servicio que reciba una compensación.

4.4. Sólo podemos invertir de forma definitiva la relación entre proceso de producción y medio ambiente mediante el reconocimiento de una agricultura multifuncional, considerando los recursos naturales al mismo tiempo como factores de producción medioambientales y bienes de interés público en los que se basa el bienestar local.

4.4.1. En efecto, de ello se desprende una aceptación más flexible de las exigencias de limitación de la utilización de los recursos con fines productivos y una ampliación de las capacidades de producción de estos recursos.

4.5. La eficacia de la intervención pública está relacionada con la continuidad de las intervenciones de acompañamiento. Es necesario eliminar los factores que han condicionado localmente su aplicación, favoreciendo la reducción de los efectos negativos y la introducción de prácticas y comportamientos sostenibles desde el punto de vista medioambiental, además de la plena y total integración de los nuevos instrumentos de política agrícola con el fin de crear nuevas oportunidades de empleo en las zonas rurales.

4.5.1. El limitarse a seguir aplicando las actuales medidas de acompañamiento, reforzando incluso la dotación presupuestaria para tener en cuenta la experiencia adquirida, entrañará dos riesgos:

— en el ámbito de la agricultura intensiva, la insuficiencia de las medidas destinadas a contrarrestar una utilización ecológicamente desequilibrada de los recursos naturales provocará con toda probabilidad una degradación que sólo podrá corregirse con costes elevados;

— en el ámbito de la agricultura marginal, la naturaleza y el valor de los incentivos no bastan para poner coto al fenómeno de abandono de la actividad agrícola.

4.5.2. Por esta razón, las nuevas propuestas de la Agenda 2000, que ya han sido aprobadas e incorporadas a la legislación comunitaria, al reconocer el papel esencial del agricultor en la protección del medio ambiente y la gestión de las zonas rurales, completan el marco de las disposiciones previstas en materia de ayudas comunitarias directas, la modernización de las explotaciones agrícolas y la mejora de su rentabilidad.

4.6. Por último, queda el problema central de la evaluación de las externalidades y la necesidad de unas medidas capaces de desincentivar las externalidades negativas y favorecer las positivas.

4.6.1. Entre otras cosas, un modelo de desarrollo integrado de las zonas rurales debe permitir una integración de las rentas y los empleos, lo que supone un enfoque menos rígido y sectorial de las políticas de empleo.

4.7. Entre las iniciativas posibles, el Comité propone:

a) el establecimiento de ayudas a la intervención destinadas a:

- la protección y el aumento de la fauna forestal en lo que se refiere a las especies en vías de extinción;
- la recalificación paisajístico-ambiental y la mejora del acceso al público;
- la repoblación forestal o la conservación del territorio para la prevención de incendios;
- adaptación de la ganadería para reducir el impacto medioambiental teniendo en cuenta el bienestar de los animales;

Dichas ayudas se asignarán en función de criterios objetivos y de acuerdo con resultados tangibles.

b) la conclusión de acuerdos con los agricultores para el suministro de servicios de:

- reparación de los daños medioambientales;
- protección de la biodiversidad;
- mantenimiento y planificación del suelo;
- medidas de conservación de los recursos hídricos y control del flujo de aguas;

c) el apoyo de las acciones destinadas a proteger el territorio y el medio ambiente;

- d) la concesión de ayudas que animen a los agricultores a residir en las zonas agrícolas, las zonas de montaña y demás zonas naturalmente desfavorecidas.

4.8. Concretamente, las políticas adoptadas deben apoyar la conservación de los lugares de gran valor biológico, ya que la gestión de los parques y las reservas naturales está condicionada por las políticas agrícolas que determinan la evolución de las características de un territorio.

4.8.1. La revalorización de una agricultura multifuncional exige esencialmente una política económica basada como mínimo en los siguientes puntos:

- a) el mantenimiento del tejido social y la calidad de vida de las personas que residen en las zonas rurales;
- b) una gestión diferenciada en función de las capacidades reales de cada zona;
- c) la previsión de un nuevo equilibrio entre intereses públicos y privados en la gestión de los recursos naturales;
- d) la evaluación de las externalidades en los balances de las explotaciones.

5. Un contrato entre la agricultura y la administración pública para proteger el medio ambiente

5.1. El Comité estima que la revalorización de las cualificaciones del agricultor exige la valorización de los servicios medioambientales y el fomento de una mayor responsabilidad operativa en la gestión programada del medio ambiente.

5.1.1. Desde este punto de vista, el Comité recomienda que las administraciones públicas establezcan sobre una base voluntaria convenios específicos con los agricultores (individuales o asociaciones) para confiarles acciones de adaptación y mantenimiento de las zonas agrícolas, forestales y rurales así como trabajos y servicios relativos a la reorganización y la adaptación hidráulica del territorio y la protección y la revalorización del medio ambiente y del paisaje.

5.1.2. Estos acuerdos, celebrados de forma voluntaria, deberán incluir disposiciones relativas a los objetivos y a la naturaleza de los servicios de mantenimiento y gestión corrientes del territorio y determinar la duración de los acuerdos y las compensaciones concedidas por la administración pública. Con el fin de simplificar y acelerar los procedimientos de atribución, las administraciones podrán prever, entre otras cosas, unas formas de asignación directa para el desarrollo de los servicios, siempre que el valor de los trabajos que se deben

realizar sea bajo y que las compensaciones no superen un determinado límite.

5.1.3. El Comité hace especial hincapié en la mejora de los conocimientos y las competencias de los agricultores a través del aumento de su profesionalidad. La rápida evolución de las orientaciones del mercado y la disponibilidad de medios técnicos, así como el desarrollo de nuevos modos de producción, exigen un claro compromiso en favor de iniciativas de formación, investigación y asistencia, en particular para preparar a los agricultores a gestionar las explotaciones que inviertan en la reconversión ecológica y en la investigación de soluciones eficaces desde el punto de vista ecológico en términos de gestión del territorio.

6. Conclusiones

6.1. El Comité estima que puede desempeñar una función importante comprobando la validez de los resultados que podrá aportar la política de reforma de la PAC en relación con la valorización y la competitividad de las explotaciones y las actividades de producción. En cualquier caso, el futuro del sector deberá centrarse pragmáticamente en la gestión de los cambios que están teniendo lugar en las políticas de mercado para poner en práctica un modelo europeo de agricultura integrado y sostenible. Por esta razón, el Comité apoya la aplicación de las nuevas medidas de desarrollo rural y la adopción de nuevos criterios para la asignación de recursos públicos en respuesta a los problemas del desempleo y la degradación del territorio, favoreciendo una política de apoyo infraestructural a las zonas rurales y las explotaciones agrícolas, la recuperación de la competitividad de los productos locales mediante la valorización de la calidad y la especificidad, y la mejora del nivel de ingresos mediante la diversificación de las actividades agrarias; todo ello se puede resumir en el objetivo de la multifuncionalidad.

6.2. El Comité considera que el presente dictamen constituye una contribución de tipo orientativo; dicha contribución deberá comprobarse a la luz de los programas en favor del desarrollo rural que serán presentados por los Estados miembros en el ámbito del nuevo Reglamento (CEE) nº 1257/1999. La definición de indicadores agroambientales, a petición de los Consejos de Cardiff y Viena, en vista de la integración de la protección del medio ambiente en todas las políticas, aportará también importantes elementos de evaluación. Ya se ha dado un primer paso con el estudio sobre agricultura y medio ambiente elaborado en colaboración entre Eurostat y las Direcciones Generales de Agricultura y Medio Ambiente de la Comisión Europea. El Comité espera que se disponga de resultados concretos antes de finales de año, para el Consejo de Helsinki.

Bruselas, el 20 de octubre de 1999.

La Presidenta

del Comité Económico y Social

Beatrice RANGONI MACHIAVELLI

Dictamen del Comité Económico y Social sobre el tema «Una política de consolidación del modelo agrario europeo»

(1999/C 368/21)

El 25 de febrero de 1999, de conformidad con el apartado 3 del artículo 23 del Reglamento Interno, el Comité Económico y Social decidió elaborar un dictamen sobre «Una política de consolidación del modelo agrario europeo».

La Sección de Agricultura, Desarrollo Rural y Medio Ambiente, encargada de preparar los trabajos en este asunto, aprobó su dictamen el 28 de septiembre de 1999 (ponente: Sr. Strasser).

En su 367º Pleno de los días 20 y 21 de octubre de 1999 (sesión del 21 de octubre), el Comité Económico y Social ha aprobado por 76 votos a favor, cinco votos en contra y quince abstenciones el presente Dictamen.

1. Introducción

1.1. Europa ha desarrollado, en razón de su historia y su cultura, formas propias de convivencia social, equilibrio de intereses y solución de conflictos. En numerosos países europeos se ha intentado con éxito a lo largo de muchos años compaginar libertad política con libertad personal, dinamismo económico con cohesión social. Una de las bases esenciales de este éxito es la economía social de mercado, que en los últimos años se ha visto progresivamente completada con elementos relacionados con el medio ambiente. Con razón se habla de un «modelo europeo».

1.2. El modelo agrario europeo debe comprenderse también —tal como ya ocurre con el modelo social europeo— como parte de este enfoque autónomo dentro de la política social y económica. Debe entenderse como un proyecto político y afecta a importantes cuestiones básicas para el conjunto de la sociedad. Este modelo es el que permitirá seguir garantizando la sostenibilidad de las prestaciones multifuncionales por parte de los agricultores incluso en condiciones económicas marco cambiantes. Ello supone, por una parte, un gran desafío para los agricultores y, por otra, también para los responsables de la política agrícola.

1.3. Por razones de índole natural y estructural, las condiciones que presiden la producción agrícola dentro de la UE difieren considerablemente. Existen, no obstante, numerosos rasgos comunes que son el resultado de la situación territorial limitada, las expectativas de la población y la evolución histórica y cultural. El modelo agrario europeo está condicionado por tales aspectos y se caracteriza por las funciones básicas y particularidades siguientes:

- una agricultura esencialmente marcada por explotaciones en propiedad o gestionadas por familias de agricultores, y por la cooperación: por ejemplo, en forma de cooperativas;
- una agricultura considerablemente orientada hacia la iniciativa y los resultados empresariales de los propietarios, es decir, que también es competitiva;
- una agricultura que en su producción se basa en el principio de sostenibilidad, es decir, preservación de los recursos naturales básicos, diversidad biológica y renuncia a métodos de explotación que hipotequen el futuro;

- una agricultura que, además de su función de producción, presta distintos servicios, como, por ejemplo, preservación del paisaje, espacio habitable, empleo y medio ambiente, es decir, que es multifuncional.

El modelo agrario europeo, por tanto, reposa en varias funciones básicas que guardan entre sí una relación equilibrada y que deben ser desempeñadas por los agricultores: se trata de una función económica, territorial, de política medioambiental y social.

1.4. El Consejo de Agricultura de la UE subrayó, en su reunión del 18 de noviembre de 1997, la firme voluntad de «seguir desarrollando el modelo actual de agricultura europea y de actuar para reafirmar la identidad de éste, tanto dentro como fuera de la Unión Europea». En las conclusiones del Consejo se afirma además:

«En opinión del Consejo, la agricultura europea debe, como sector económico, ser multifuncional, sostenible, competitiva y repartida en la totalidad del territorio europeo (incluidas las regiones desfavorecidas y montañosas). Debe ser capaz de cuidar el paisaje, de mantener el espacio natural y de aportar una contribución esencial a la vitalidad del mundo rural, y debe ser capaz de responder a las inquietudes y exigencias de los consumidores en materia de calidad y seguridad de los productos alimenticios, de protección del medio ambiente y de defensa del bienestar de los animales.»

1.5. En el Consejo Europeo de Luxemburgo de diciembre de 1997, los Jefes de Estado y Presidentes de Gobierno se pronunciaron también a favor del modelo agrario europeo y expresaron su voluntad de seguir «desarrollando el modelo actual de agricultura europea procurando lograr, al mismo tiempo, una mayor competitividad externa e interna». Además, señalaron que «en su calidad de sector económico, la agricultura europea debe ser multifuncional, sostenible, competitiva y estar repartida por todo el territorio europeo, incluidas las regiones afectadas por problemas específicos»⁽¹⁾.

1.6. El «modelo europeo de agricultura» constituyó el tema principal del Congreso Europeo de Agricultura celebrado en Liubliana en octubre de 1998. En este congreso, las grandes

⁽¹⁾ Conclusiones de la Presidencia; SN 400/97, p. 14, 13.12.1997.

organizaciones profesionales de agricultores europeos y los representantes del Consejo de Agricultura de la UE y de la Comisión Europea no sólo se pronunciaron explícitamente a favor del modelo europeo de agricultura, sino que también declararon su firme voluntad de promoverlo y defenderlo⁽¹⁾.

2. Importantes diferencias en la estructura de las explotaciones y en las condiciones de producción

2.1. Dentro de los quince Estados miembros de la UE existen importantes diferencias en materia de condiciones económicas y de producción, técnicas y estructuras productivas y, sobre todo, estructuras de las explotaciones. Partes importantes de la Unión (un 56 % en total) cuentan entre las zonas económicamente desfavorecidas, algunas con considerables desventajas a causa de su localización, como, por ejemplo, las situadas en regiones de montaña, en los territorios árticos y en determinadas regiones costeras.

2.2. El Comité observa que en los últimos cincuenta años se ha llevado a cabo en la agricultura de la UE un proceso de adaptación, único por su amplitud, a las nuevas condiciones generales. El progreso técnico y los crecientes costes laborales condujeron a una sustitución sin precedentes de trabajo humano por capital⁽²⁾. Al mismo tiempo se producía en la agricultura un aumento de rendimiento y de productividad en unas proporciones hasta entonces desconocidas. Ello ha llevado a una situación en que el incremento de los precios de los productos agrarios en los últimos cuarenta años ni siquiera ha alcanzado la mitad del correspondiente al índice de precios al consumo. Los consumidores de la UE gastan en alimentación un promedio de apenas un 14 % de sus ingresos, en vez del tercio que era necesario en el pasado⁽³⁾.

2.3. Las adaptaciones y el cambio estructural son necesarios fenómenos concomitantes de las economías en transformación y en crecimiento. Esta ley rige igualmente para la agricultura y los sectores que dependen de ella. No obstante, el cambio estructural en la agricultura de la UE también tiene unos límites que es necesario tener en cuenta cuando se hacen comparaciones, por ejemplo con América del Norte o del Sur o con Australia, como son los siguientes:

- una densidad de población indudablemente mucho mayor en Europa, por lo que la agricultura, el paisaje, la naturaleza y el medio ambiente están sometidos a otras exigencias;
- una estructura agraria formada por lo general a lo largo de muchos siglos;
- la agricultura en las regiones montañosas no permite las más de las veces una explotación completa de grandes superficies;
- no se acepta socialmente una explotación del suelo que no tenga suficientemente en cuenta la protección de naturaleza, medio ambiente y paisaje;
- valores éticos diferentes, que imponen límites más severos a las modalidades de cría;

(1) Informe sobre el Congreso de la Agricultura Europea de 1998, publicado por la CEA (Confederación Europea de Agricultura), Bruselas.

(2) Actualmente, la población activa empleada en la agricultura ha pasado de un porcentaje de alrededor del 30 % a principios de los años sesenta en distintos países de la UE a representar tan sólo en torno al 5 % de promedio en la UE. Fuente: Eurostat.

(3) Fuente: Eurostat.

- criterios estrictos de producción;
- reglamentaciones a veces severas para la cesión de tierras, o también restricciones impuestas por medidas de ordenación del territorio.

2.4. La adhesión al modelo agrario europeo implica que una estructura agraria que sigue estando sometida a un proceso de transformación debe garantizar también la multifuncionalidad de la agricultura. Las ventajas a corto plazo —cualesquiera que sean— que reporte la posibilidad de producir de forma cada vez menos costosa no son admisibles si el precio que se debe pagar por ellas es el de perjuicios a largo plazo para el sector, el conjunto de la economía o la sociedad.

2.5. La agricultura de la UE, al igual que los demás sectores de la economía, tiene que hacer frente también a elevados costes, ya que:

- los salarios y las pagas son en conjunto más elevados;
- algunos medios de producción tienen un coste mayor;
- la energía es más cara;
- no pueden utilizarse todas las posibilidades que brindan las nuevas técnicas y métodos de producción (por ejemplo, la ingeniería genética), o la aplicación de medios de producción (como las hormonas en la alimentación animal);
- los requisitos más rigurosos en materia de protección de medio ambiente, salud, bienestar de los animales y naturaleza ocasionan costes adicionales.

El Comité señala que, aunque este problema es común a todos los sectores, cabe observar lo siguiente: en el caso de los productos agrarios, los precios al nivel del productor están determinados por el precio más competitivo en los respectivos mercados, en medida mucho mayor aún al menos que en el caso de los productos industriales de alta calidad. Dado que la multifuncionalidad de la agricultura reclamada por la sociedad también va unida al lugar de procedencia de la producción agraria, una deslocalización de la producción, o de partes de ella, en países con bajos salarios o normas de protección medioambientales y sociales menos estrictas tendría importantes consecuencias para la UE.

3. Multifuncionalidad de la agricultura europea

3.1. El Comité observa que en el presente capítulo sólo se abordará la multifuncionalidad de la agricultura europea en la medida estrictamente necesaria, ya que en otro dictamen, que lleva por título «Los objetivos agroambientales que deben perseguirse prioritariamente en el marco de la agricultura multifuncional prevista por la Agenda 2000», examina específicamente los aspectos principales de la multifuncionalidad. Multifuncionalidad y modelo agrario europeo son nociones indisolubles. El Comité se remite asimismo a su Dictamen sobre el «Desarrollo rural»⁽⁴⁾.

3.2. El Comité estima que, en los países europeos, el papel de la agricultura en la sociedad ha experimentado importantes transformaciones en los últimos decenios. El mantenimiento

(4) DO C 407 de 28.12.1998.

de un entorno vital natural, la preservación de un paisaje agrario en buen estado y la seguridad alimentaria cualitativa (alimentación sana) han ganado importancia frente a la función de producción y la seguridad de abastecimiento cuantitativa.

3.3. A diferencia de lo que ocurre en los grandes países de ultramar exportadores de productos agrarios, la agricultura de los Estados miembros de la UE desempeña simultáneamente en una misma superficie varias funciones, reclamadas también a su vez por la sociedad. En la exposición de motivos sobre la reforma de la política agrícola común⁽¹⁾, la Comisión expone, por ejemplo, que: «la diferencia fundamental entre el modelo europeo y el de nuestros principales competidores radica en la naturaleza multifuncional de la agricultura de Europa y en la misión que desempeña en la economía y el medio ambiente, en la sociedad y en la conservación de los paisajes, de donde procede la necesidad de mantener la agricultura en toda Europa y proteger las rentas de los agricultores».

3.4. El Comité valora positivamente que, tras prolongados debates, el Comité de Agricultura de la OCDE pudiera llegar a un acuerdo a nivel ministerial, el 6 de marzo de 1998, sobre el objetivo de promover una agricultura multifuncional⁽²⁾. Existía un amplio consenso sobre la necesidad de que los gobiernos de los Estados miembros de la OCDE definan un marco de acción adecuado para garantizar, entre otras cosas, que el sector agroalimentario:

- permita a los consumidores tener acceso a un suministro adecuado y fiable de productos alimentarios;
- contribuya a la gestión sostenible de los recursos naturales y a la calidad del medio ambiente;
- participe en el desarrollo socioeconómico de las zonas rurales;
- contribuya a la seguridad alimentaria a escala nacional y mundial.

3.5. Lo que hoy se espera como fruto de la multifuncionalidad de la agricultura quedaba más o menos suficientemente compensado en años anteriores con el precio de los productos. La liberalización de los mercados agrarios y la baja de los precios de producción hacen que esta opción resulte cada vez menos factible. El Comité se pronuncia a favor de que la compensación de las prestaciones de interés público no cubiertas por el mercado se efectúe fundamentalmente en forma de pagos directos adaptados a la función, y que en el futuro estos formen parte integrante de la PAC. Convendría, además, buscar soluciones que impliquen la contribución de los beneficiarios directos, como, por ejemplo, el sector turístico.

4. Expectativas de la sociedad y de los consumidores con respecto a la producción agrícola y la PAC

4.1. La sensibilidad cada vez mayor hacia el medio ambiente, el aumento de la demanda de una alimentación sana y el cambio de mentalidad de la población en materia de tiempo libre harán también que los agricultores se vean confrontados cada vez más con un aumento de las exigencias,

(1) COM(1998) 158 final. DO C 170 de 4.6.1998, p. 93.

(2) Comunicado de la reunión del Comité de Agricultura de la OCDE, 6.3.1998.

deseos y expectativas por parte de la sociedad. Pero esto significa también un aumento de la demanda de servicios, la cual, no obstante, sólo podrá satisfacerse garantizando necesariamente la remuneración de las prestaciones.

4.2. De la agricultura europea se espera también, sin embargo, que mejore su competitividad, tanto en el mercado interior como en los mercados mundiales. La industria de transformación, el sector del comercio alimentario y los consumidores esperan que los precios de la producción se ajusten a los precios del mercado mundial. Con todo, estas esperanzas son cada vez más incompatibles con los requisitos cada vez más rigurosos sobre técnicas y procedimientos de explotación agrícola, cría de animales y producción alimentaria.

4.3. El Comité se pronuncia a favor de dar a las explotaciones agrarias la oportunidad de satisfacer las exigencias crecientes de la sociedad y cumplir también las condiciones cada vez más rigurosas impuestas a la producción. Este llamamiento se dirige a los responsables de política agraria, industria de transformación y comercio alimentario (que no pueden exigir por la calidad máxima el precio competitivo respectivamente más bajo), y también sobre todo a los consumidores, que con un comportamiento adquisitivo consecuente pueden favorecer determinadas formas de producción.

4.4. Es cada vez más frecuente considerar que un paisaje intacto, un medio ambiente digno y la preservación de las zonas habitables son importantes recursos del espacio rural. La aceptación de estas prestaciones por parte de los agricultores no siempre está libre de conflictos, especialmente cuando comporta limitaciones para la producción agrícola.

4.5. El Comité reconoce que las distintas expectativas que se tienen con respecto a la agricultura y la PAC son parcialmente contradictorias, contradicción que es difícil de resolver. Por una parte, la producción —algo muy comprensible— está sometida a condiciones cada vez más rigurosas de protección en materia de medio ambiente y animales, calidad y salud. Por otra, de fuerza similar es la necesidad de mayor competitividad en los mercados agrarios y de reducción de la dotación financiera para la PAC. El Comité considera indispensable llevar a cabo una labor de información específica dirigida a la opinión pública para que la sociedad se haga consciente de que unos costes más altos no pueden absorberse en todos los casos mediante la racionalización, sino que deben repercutir en los precios de producción o compensarse de otra manera. Es necesario igualmente explicar que las prestaciones en interés de la colectividad no pueden ser gratuitas.

5. La agricultura europea bajo la presión creciente de la competencia

5.1. El Comité es consciente de que la circulación internacional de bienes y servicios y la economía libre de mercado desempeñan una función esencial para el aumento del bienestar y son indispensables para los países industrializados. Lo que es válido para la economía en general también lo es para la economía agraria. Lo que importa es que la competencia entre los distintos países, y también entre los continentes, se desarrolle en condiciones equitativas. Una mayor apertura de los mercados con el objetivo de intensificar el intercambio de

bienes debe ir acompañada del establecimiento de normas vinculantes (como, por ejemplo, normas para la protección de medio ambiente y animales y normas sociales), para lograr condiciones de competencia justas en el comercio agrario.

5.1.1. La UE es, con diferencia, el mayor importador mundial de productos agrarios y el segundo mayor exportador de dichos productos. En 1996, la cuota de la UE en las exportaciones mundiales de productos agrarios (sin contar el comercio intracomunitario) fue del 14,6 %⁽¹⁾, y en las importaciones fue del 19,8 %. En cifras absolutas, la UE importó en 1996 productos agrarios por un valor de 83 900 millones de dólares estadounidenses, y exportó productos agrarios a terceros países por un valor de 62 200 millones de dólares estadounidenses. Esto significa, a juicio del Comité, que la agricultura de la UE también se enfrenta a la competencia internacional con mucha mayor intensidad de la que a menudo se cree, e igualmente que no puede hablarse de compartimentación de los mercados de la UE. El Comité señalaba en su Dictamen sobre «Los aspectos agrícolas de la Comunicación de la Comisión “Agenda 2000”»⁽²⁾ que la UE «representa ya uno de los mercados más abiertos del mundo».

5.1.2. Los mercados agrarios se cuentan sin duda entre aquellos en los que desde hace muchos años, especialmente desde la realización del mercado interior, se practica una competencia casi ilimitada. Esto significa a menudo una presión constante sobre los precios de producción, aunque también una mayor presencia en los mercados y, por tanto, un refuerzo de la competitividad a escala mundial.

5.2. La Ronda Uruguay del GATT supuso un salto cualitativo en la liberalización del comercio internacional de los productos agrarios. Al mismo tiempo, el margen de actuación para la organización de la política agraria resultó considerablemente limitado. Esto rige no sólo para la protección exterior, sino también para las ayudas a la exportación clásicas, e igualmente para las medidas interiores. El Comité es consciente de que la próxima ronda de negociaciones en la OMC y la ampliación al Este supondrán para la agricultura de la UE unas condiciones de competencia aún más rigurosas.

6. Nuevos desafíos para la agricultura de la UE

6.1. En el artículo 20⁽³⁾ del Acuerdo sobre la Agricultura en el marco de la Ronda Uruguay del GATT, los miembros de la OMC acordaron proseguir el proceso de reducción progresiva de las ayudas y de las medidas de protección un año antes del término del período de aplicación (aplicación de las obligaciones contraídas en la Ronda Uruguay del GATT). El artículo 20 del Acuerdo sobre la Agricultura de la OMC, sin embargo, no permite inferir automáticamente qué medidas deberán adoptarse en la próxima ronda de la OMC para lograr una mayor liberalización, ni en qué proporción.

(1) Fuente: La situación de la agricultura en la Unión Europea, Informe 1997.

(2) DO C 73 de 9.3.1998, p. 71.

(3) Acuerdo sobre la Agricultura de la OMC, 1994; en el artículo 20 se prevé, por ejemplo, un examen de las repercusiones de la Ronda Uruguay del GATT y «el objetivo de establecer un sistema de comercio agropecuario equitativo y orientado al mercado».

6.1.1. La UE se encuentra entre los que defienden enérgicamente una nueva y amplia ronda de negociaciones de la OMC. Esto significa que la UE considera que, además de la agricultura, deben incluirse también en la ronda del milenio asuntos tales como la prestación de servicios, normas sobre inversiones, una reglamentación marco multilateral sobre la aplicación de las normas en materia de competencia, comercio y medio ambiente y los obstáculos técnicos al comercio. Los intereses son muy diversos, por lo que cabe prever que también las negociaciones agrícolas resultarán especialmente difíciles. El hecho de que más bien se hayan agudizado las diferencias de opinión entre los países del Grupo de Cairns y los EE.UU, por una parte, y, por otra, la Unión Europea, Japón y Corea en cuestiones fundamentales de la política agrícola constituye un agravante. El conflicto tendrá lugar entre dos líneas de pensamiento. El primer grupo desea un riguroso desmantelamiento de las ayudas y una completa liberalización del comercio agrario. El segundo grupo de países se propone salvaguardar la sostenibilidad y la multifuncionalidad de la agricultura y, por tanto, es partidario del mantenimiento de una necesaria protección exterior y, en su caso, de determinadas medidas de política agraria. En vista de esta situación de partida, será necesario que la Comisión y los gobiernos de los Estados miembros hagan grandes esfuerzos para defender los legítimos intereses de la agricultura europea y garantizar para la agricultura aquellas condiciones marco que le permitan seguir prestando sus servicios multifuncionales.

6.1.2. Tras la decisión sobre la reforma de la PAC, el Consejo Europeo reunido en Berlín emitió la siguiente declaración:

«El esfuerzo realizado en términos, sobre todo, de reducción de los precios de apoyo, constituye una aportación fundamental por parte de la Comunidad Europea en favor de la estabilización de los mercados agrarios mundiales. El Consejo Europeo considera que las decisiones adoptadas en relación con la reforma de la PAC en el marco de la Agenda 2000 serán factores esenciales a la hora de definir el mandato de negociación de la Comisión para las futuras negociaciones comerciales multilaterales en la OMC.»

El Comité se remite a su Dictamen sobre la reforma de la PAC, en el que también se examinaron aspectos de la ronda de negociaciones de la OMC. En el Dictamen sobre «Los aspectos agrícolas de la Comunicación de la Comisión “Agenda 2000”»⁽²⁾, el Comité se pronunció a favor de que «no se renuncie a la protección exterior en la medida que sea necesaria [...] en las próximas negociaciones con la OMC», y subrayó la necesidad de «introducir normas sociales y medioambientales a escala mundial».

6.2. El Comité sigue con gran atención las iniciativas de la Unión Europea tendentes a la celebración de acuerdos bilaterales o regionales de libre comercio. La presión para que se incluya la agricultura en este tipo de reglamentaciones sobre zonas de libre comercio es enorme. En este contexto se impone, no obstante, una actitud de reserva y cabe preguntarse hasta qué punto unas reglamentaciones de ese tipo con inclusión de la agricultura son compatibles con el objetivo de salvaguardar el modelo agrario europeo. Cabe señalar que con una mayor liberalización del comercio agrícola internacional en el marco de la OMC, o mediante acuerdos de libre comercio, también se ejercerá una enorme presión sobre la agricultura tradicional en una serie de países en desarrollo.

6.3. La adhesión de los países de Europa Central y Oriental supondrá para la UE desafíos políticos e institucionales considerables. Los problemas que la ampliación al Este planteará a la agricultura de la UE serán también particularmente importantes. El Comité ya se ha pronunciado al respecto con detenimiento en varios dictámenes y, especialmente, en el relativo a las «Implicaciones para la PAC de la adhesión de los países de Europa Central y Oriental»⁽¹⁾.

6.3.1. La agricultura será, junto con los asuntos de medio ambiente, libre circulación de personas, prestación de servicios y seguridad nuclear, uno de los sectores difíciles de la ampliación de la UE a los PECO. Las repercusiones serán de amplio alcance para ambas partes. Los efectos reales en los mercados agrarios de la UE, en los compromisos contraídos con la OMC y en el presupuesto comunitario dependerán en gran medida de los siguientes factores:

- la fecha de las primeras adhesiones;
- la forma y la duración de los regímenes transitorios (por ejemplo, para la concesión de primas en el marco de las organizaciones de mercado) que se adopten;
- las modalidades y el alcance de aplicación de las reglamentaciones cuantitativas (cuotas, censos de referencia, etc.); y
- la posibilidad de explotar —y en qué proporciones— alternativas de producción en el sector de las energías y las materias primas renovables para fines industriales.

6.4. Según estimaciones de las Naciones Unidas, la población mundial actual de alrededor de seis mil millones de personas contará dentro de veinte años con unos ocho mil millones. Ello supondrá necesariamente un fuerte aumento de la demanda alimentaria, debiéndose tener en cuenta el problema de un insuficiente poder adquisitivo en numerosos países.

La agricultura europea también deberá aprovechar las oportunidades de un crecimiento mundial de la demanda, aunque no a cualquier precio.

7. Política de consolidación del modelo agrario europeo

7.1. El Comité considera que no existe incompatibilidad alguna entre la defensa del modelo agrario europeo y la necesidad de que la agricultura europea se adapte al nuevo contexto económico. Esto, no obstante, significa que no sólo los agricultores deberán hacer grandes esfuerzos, sino también que la Política Agrícola Común deberá responder a condiciones particulares. El Comité considera necesaria una «política de consolidación del modelo agrario europeo» para preservar y desarrollar con medidas políticas concretas el modelo agrícola que se pretende. No obstante, esto también supone seguir garantizando después de la próxima ronda de negociaciones de la OMC el margen de maniobra necesario en la política agrícola para la UE y los Estados miembros.

7.2. Para poder extraer con vistas al futuro unas conclusiones acertadas, es necesario en primer lugar contestar a la pregunta de hasta qué punto la PAC ha respondido hasta ahora al objetivo de salvaguardar el modelo agrícola europeo y, en tal caso, en qué medida la PAC recientemente reformada podrá satisfacer dicho objetivo. Pero sobre todo cabe preguntar también, igualmente con vistas al futuro, cómo podrán garantizarse las diversas misiones de la agricultura multifuncional en unas condiciones de creciente presión de la competencia.

7.3. Reforma de la PAC de 1992

7.3.1. A lo largo de su historia, la PAC se ha ido adaptando a los sucesivos cambios de situación. La primera reforma de importancia tuvo lugar en 1992. Los objetivos de esta reforma eran, entre otros, los siguientes:

- mantener en actividad un número suficiente de agricultores para preservar el medio ambiente y el modelo de explotaciones agrarias familiares;
- controlar la producción en la medida necesaria para preservar el equilibrio de los mercados;
- introducir técnicas de producción extensiva;
- promover la competitividad y la eficacia del sector para permitir a la agricultura europea mantener su papel en el mercado mundial.

7.3.2. El Comité examinó en un Dictamen de iniciativa⁽²⁾ las repercusiones de la reforma de la PAC de 1992. Observaba, por ejemplo, que se había podido alcanzar hasta cierto punto una parte de los objetivos, tales como reducir los excedentes, reorientar mejor la producción en función de las exigencias medioambientales y estabilizar los ingresos. Se hacía, no obstante, la observación crítica de que no había sido posible invertir la tendencia a la concentración cada vez mayor de la producción agrícola ni, por consiguiente, las pérdidas de empleo en la agricultura. Los hechos han confirmado ulteriormente lo que ya a comienzos de 1997 se observaba en dicho Dictamen de iniciativa. El número de explotaciones agrícolas y de trabajadores, por ejemplo, ha descendido en las mismas proporciones (un promedio anual de 3,7 %) que antes de la reforma.

7.3.3. En principio, cabe valorar positivamente la circunstancia de que, tras la reforma, las rentas hayan evolucionado de nuevo de modo más favorable que en los años anteriores a ella. No hay que olvidar, sin embargo, que la mejora del valor añadido neto⁽³⁾ por mano de obra, pese a un fuerte incremento de los pagos directos como efecto de la reforma, fue esencialmente consecuencia del éxodo rural. Además, hay que tomar en consideración que la diferencia por término medio entre las rentas agrícolas y las no agrícolas sigue siendo tan importante como antes.

⁽²⁾ «Balance de la reforma de la PAC»; DO C 89 de 19.3.1997, p. 39.

⁽³⁾ Valor añadido neto al coste de factores = valor añadido bruto a los precios de mercado menos los impuestos + las subvenciones.

⁽¹⁾ DO C 75 de 10.3.1997, p. 4.

7.3.4. El modelo agrario europeo cumple una variedad de funciones. A la vista de los problemas actuales —como el perjuicio que el envejecimiento de los propietarios de las explotaciones representa en parte para la multifuncionalidad, el abandono de superficies de explotación en diferentes regiones, o también los daños que la producción agrícola causa al medio ambiente—, no puede afirmarse que las condiciones generales que prevalecen actualmente en materia de política agrícola satisfagan suficientemente la exigencia de preservar el modelo agrario europeo. El Comité, no obstante, señala que la PAC no es la única responsable de esta situación, sino también la política seguida por los Estados miembros cuando aplican las medidas comunitarias relativas a las organizaciones de mercado y a los programas de ayuda.

7.4. Reforma de la PAC de 1999

7.4.1. A comienzos del próximo año entrarán en vigor las reformas acordadas en Berlín. Aunque el alcance de las reformas no sea el que había propuesto la Comisión, sus efectos serán claramente perceptibles ya a medio plazo.

7.4.2. Las reducciones de los precios que se han decidido reforzarán la competitividad de la agricultura de la UE frente a los competidores de terceros países, pero para la mano de obra agrícola supondrán también una nueva reducción de sus ingresos como resultado del recorte de los beneficios en el mercado. La importancia de los pagos directos para las rentas rurales será aún mayor, pero por regla general no cumplirán totalmente su función compensadora. Para la sostenibilidad económica de las explotaciones agrícolas, sin embargo, es imprescindible una correspondiente cobertura de los costes.

7.4.3. La concesión de los pagos directos dependerá, o podrá depender, del cumplimiento de condiciones adicionales. Lo cual significará, por un lado, un aumento de los gastos burocráticos y, por otro, que sólo se utilizará una parte de los posibles pagos directos.

7.4.4. La decisión adoptada en Berlín de estabilizar el gasto de la Política Agrícola Común hasta el año 2006 al nivel de precios constantes de 1999 implica que el margen financiero para el cumplimiento de los objetivos es muy estrecho. A juicio del Comité, este hecho tiene especiales consecuencias para el segundo pilar de la Política Agrícola Común, es decir, las medidas de desarrollo rural. El Comité teme que, en última instancia, el loable objetivo de un desarrollo sostenible de las zonas rurales no pueda cumplirse, como ya puso de manifiesto en su Dictamen sobre la «Reforma PAC/Financiación (Agenda 2000)»⁽¹⁾.

7.4.5. Los objetivos de las medidas de reforma adoptadas en el Consejo de Ministros de Agricultura y de Jefes de Estado y Presidentes de Gobierno eran, por una parte, responder a los nuevos desafíos a que se enfrenta la agricultura europea y, por otra, respetar también los principios definidos en la cumbre de Luxemburgo. El Comité, no obstante, teme que aumente considerablemente la presión sobre las rentas de los agricultores y la que se ejerce en beneficio de una mayor concentración.

7.5. La PAC debe apoyar las iniciativas personales y fomentar la competitividad

7.5.1. Con el acuerdo de los Jefes de Estado y Presidentes de Gobierno sobre la reforma de la PAC quedaron fijadas, al menos para los próximos años, las condiciones de la producción agrícola. La PAC, o algunos de sus elementos importantes, seguirán siendo objeto de debate debido a la próxima ronda de negociaciones de la OMC y a la previsible presión que se ejercerá en favor de una mayor liberalización, e igualmente en el contexto de la ampliación al Este.

Lo decisivo, sin embargo, es que haya un consenso de base sobre la cuestión siguiente: el objetivo de preservar el modelo agrario europeo y la multifuncionalidad de la agricultura influye en la adopción de determinadas medidas de política agraria.

7.5.2. Tal como se expone en la introducción, existen determinadas funciones desempeñadas por las personas que trabajan en la agricultura y que son inherentes al modelo agrario europeo. Ya que la multifuncionalidad de la agricultura es una demanda social indiscutible en los Estados miembros de la UE, también debe admitirse sin discusión la necesidad de garantizar, de conformidad con el artículo 33 del Tratado de Roma, un nivel de vida equitativo a la población agrícola.

7.5.3. El Comité no duda de que en el futuro los agricultores, en medida aún mayor que en los últimos decenios, deberán:

- reaccionar con rapidez a los cambios del mercado y aprovechar las nuevas salidas comerciales;
- aprovechar los avances técnicos en la medida necesaria para la optimización de la producción y en el respeto de los principios de sostenibilidad y exigencias medioambientales;
- reducir los costes de producción mediante la cooperación entre explotaciones —por ejemplo, en forma de cooperativas— y mejorar la posición en el mercado;
- aumentar el valor añadido diversificando la producción, incrementando su calidad y aprovechando específicamente las posibilidades del mercado;
- sacar provecho también de otras posibilidades de beneficios cuando éstas surjan y puedan explotarse razonablemente.

El objetivo de las medidas de política agraria, tanto a escala de la UE como de los Estados miembros, debe ser también apoyar las iniciativas personales.

7.5.4. Las prestaciones multifuncionales que se esperan de la agricultura europea requieren, por tanto, además de nuevos instrumentos de la PAC —como, por ejemplo, seguros que cubran las cosechas y las pérdidas de ingresos—, una política de precios y de mercado que siga basándose esencialmente en los tres elementos importantes de la PAC: mercado único, preferencia comunitaria y solidaridad financiera.

(1) DO C 407 de 28.12.1998, p. 1156.

7.5.5. Un elemento importante del modelo agrario europeo es —como ya se ha afirmado en repetidas ocasiones— una agricultura competitiva y productiva. De los agricultores se exige que no duden en aprovechar las oportunidades actuales y refuercen su competitividad. La competitividad, sin embargo, no es una cuestión que dependa únicamente de a qué precio se pueden ofrecer los productos, sino también de la calidad de los productos agrícolas, su imagen de marca o, igualmente, su origen.

Los consumidores esperan que se mejore la información en materia de técnicas de producción, origen y calidad. El etiquetado y la rastreabilidad de los productos alimentarios adquieren cada vez más importancia. Quien sepa satisfacer estas expectativas tendrá también la oportunidad de escapar en alguna medida a la creciente competencia de los precios (una de cuyas principales causas es sin duda la concentración en el comercio alimentario) y obtener mayores beneficios por sus productos. Cabe asimismo la posibilidad de utilizar una diferenciación positiva de los productos en el marco de las reglamentaciones comunitarias sobre protección de indicaciones geográficas y denominaciones de origen⁽¹⁾ y sobre certificación de las características específicas⁽²⁾, para lo cual es decisivo que —en su caso— se supriman los obstáculos administrativos y las cargas financieras para los solicitantes.

7.5.6. Los grandes avances científicos, y también los de las técnicas agrícolas, han hecho posible enormes aumentos de productividad agrícola que hace decenios se consideraban imposibles. Los que se han beneficiado de esta evolución han sido no sólo los propios agricultores, sino en especial los consumidores, e igualmente la sociedad en su conjunto, puesto que ésta era una condición importante para el aumento del bienestar. El Comité considera necesario que la agricultura europea pueda seguir beneficiándose de los nuevos avances del progreso técnico, en especial los procedentes de la biotecnología. En este contexto, no obstante, se deberá prestar atención al respeto de las exigencias medioambientales y de las expectativas de la sociedad frente a la producción agrícola, aunque también convendrá evitar, o retribuir y compensar las desventajas competitivas resultantes de las restricciones. En cualquier caso, es necesario que Europa intensifique sus esfuerzos en el sector de la investigación agrícola para desarrollar tecnologías de futuro. Estos esfuerzos también son necesarios en aras de una mayor independencia.

7.5.7. Para responder a los requisitos de protección de naturaleza, medio ambiente y animales, así como calidad de los productos y salud, son necesarias reglamentaciones apropiadas, adaptables en función de cambios de situación, como por ejemplo la adquisición de nuevos conocimientos. Como queda dicho en el punto 2.5., las normas y condiciones comunitarias en materia de producción, muy estrictas en su mayoría, pueden ocasionar importantes desventajas competitivas para los agricultores en la UE. Esto es algo a lo que debe prestarse especial atención, dada la creciente internacionalización del comercio de productos agrarios. Con vistas a garantizar también en el mercado interior unas condiciones de competencia justas, deberán aplicarse en todos los Estados miembros unos requisitos comparables en materia de normas de calidad, medioambientales y de protección de los animales.

(1) Reglamento (CEE) nº 2081/92 del Consejo, de 14 de julio de 1992, relativo a la protección de las indicaciones geográficas y de las denominaciones de origen de los productos agrícolas y alimenticios (DO L 208 de 24.7.1992, p. 1).

(2) Reglamento (CEE) nº 2082/92 del Consejo, de 14 de julio de 1992, relativo a la certificación de las características específicas de los productos agrícolas y alimenticios (DO L 208 de 24.7.1992, p. 9).

El Comité, por tanto, considera que —tal como ya ha manifestado en diversos dictámenes— las normas importantes en materia de producción agrícola deben protegerse también mediante normas vinculantes a escala internacional, al objeto de evitar falseamientos de la competencia que de otra forma serían incontrolables. Además, en la adopción de nuevas normas para la producción, o en caso de adaptación a nuevos conocimientos o condiciones, convendrá proceder según el principio de aplicar únicamente lo que sea necesario y evitar intervenir donde no esté objetivamente justificado.

7.6. *Preservar las funciones esenciales de las organizaciones de mercado*

7.6.1. El Comité considera que la producción de bienes agrarios para el mercado deberá seguir siendo la principal fuente de ingresos de los agricultores, y que, por tanto, constituye un elemento indispensable del modelo europeo. Los mercados agrarios son especialmente sensibles a las fluctuaciones de precios. Las grandes fluctuaciones de precios producen a menudo falsas señales de mercado, conducen periódicamente a grandes pérdidas y tampoco son ventajosas a largo plazo para los consumidores⁽³⁾. Las organizaciones de mercado, pues, actúan en este contexto a modo de red de seguridad. No obstante, no deben causar distorsiones en los mercados. La producción agraria deberá adaptarse a largo plazo a las condiciones del mercado.

7.6.2. Es necesario, no obstante, admitir que, del mismo modo que en el pasado, las organizaciones de mercado deben adaptarse cada cierto tiempo a las cambiantes condiciones del mercado y de la competencia. Pero sin que ello signifique renunciar en su totalidad a partes integrantes de una organización de mercado, como por ejemplo las reglamentaciones relativas a la importación o a la intervención, o instrumentos que han acreditado su eficacia en la regulación de la oferta.

7.6.3. El principio que se debe adoptar es que las explotaciones agrícolas de los Estados miembros de la UE no estarán en condiciones de producir de manera sostenible ni siquiera en el futuro —salvo excepciones y situaciones de mercado especialmente favorables— a los precios mundiales (véase lo expuesto en las secciones 2 y 4). Por el contrario: en el futuro, la multifuncionalidad de la agricultura europea adquirirá una importancia cada vez mayor para el conjunto de la sociedad.

(3) En el estudio de la Comisión Europea «Towards a common agricultural and rural policy for Europe» (European Economy nº 5/97), elaborado por destacados expertos en economía agraria, se justifican las medidas públicas destinadas a estabilizar el mercado en el sector agrícola en atención a las siguientes circunstancias:

- un alto riesgo por la dependencia de las condiciones meteorológicas y la aparición de plagas y enfermedades (en particular, a pequeña escala);
- un elevado riesgo derivado de la dependencia del capital y de los tipos de cambio (que afecta a todo el sector: con la entrada en vigor de la Unión económica y monetaria, el segundo riesgo desaparece en el ámbito del mercado interior);
- la gran dispersión geográfica de muchas pequeñas explotaciones, que, con un capital fijo y unos bienes raíces importantes y no móviles, ven fuertemente limitada su disponibilidad;
- una dependencia muy acusada de procesos de desarrollo y crecimiento predeterminados estacional y biológicamente;
- productores que disponen individualmente de insuficientes recursos e información sobre la gestión de riesgos;
- la obligación de proporcionar una oferta regular de productos de primera necesidad.

Puesto que, como queda dicho, las diferencias en las condiciones de producción seguirán siendo aproximadamente las mismas y teniendo en cuenta que la producción agrícola de la UE estará sometida a nuevos requisitos, o a requisitos más rigurosos, el Comité considera que en el futuro también seguirá siendo necesaria una adecuada protección exterior.

En la medida en que se reduzca la protección exterior será imprescindible, con vistas a la multifuncionalidad de la agricultura europea, compensar suficientemente las prestaciones de interés público de las explotaciones agrícolas, incrementando en consonancia los pagos directos y preservando la continuidad de estos. Convendrá tenerlo presente no sólo en la ronda de negociaciones de la OMC, sino también en las negociaciones de la UE con terceros países o grupos de países con vistas a la celebración de acuerdos de libre comercio.

7.6.4. El Comité pide a la Comisión que haga todo lo necesario para que en la próxima ronda de negociaciones de la OMC no sólo se someta a debate una nueva reducción de la protección exterior, sino también, con vistas a establecer unas condiciones justas de competencia, la obligación de cumplir unos niveles mínimos en materia de normas sociales y medioambientales, al igual que ya pidió también en su Dictamen de iniciativa sobre la «Organización Mundial del Comercio (OMC)»⁽¹⁾. Una liberalización más amplia del comercio internacional no será defendible si no se hacen también progresos en la adopción de normas vinculantes en el marco de la OMC para unos intercambios comerciales equitativos en el sector de la agricultura.

7.6.5. La seguridad y la calidad de los alimentos, la salud de las personas, animales y plantas, así como el bienestar de los animales, son exigencias de los ciudadanos que la agricultura de la UE debe tener cada vez más en cuenta y que se incorporan progresivamente a la legislación de la UE mediante las disposiciones correspondientes. El Comité se congratula de que la Comisión se proponga incluir en las negociaciones estos asuntos, calificándolos de importante objetivo. La finalidad debe ser disponer de reglamentaciones que impidan que las estrictas disposiciones de la UE se vean reducidas al absurdo a causa de importaciones procedentes de terceros países que, por no poseer reglamentaciones tan estrictas, falsean la competencia, o bien que se ponga en peligro la existencia de sectores enteros de producción. Cualquier país debe estar en condiciones de responder a importantes exigencias de sus consumidores. El Comité considera apropiado a tal fin las aplicaciones del principio de precaución (artículo 5.7 del Acuerdo sobre la aplicación de medidas sanitarias y fitosanitarias) basándose en la evaluación de riesgos unificada de la OMC, con arreglo a la propuesta elaborada por la Comisión.

7.6.6. El Comité es partidario de que las próximas etapas de la liberalización sean el resultado de una apreciación diferenciada en función de la diversidad de situaciones y de las necesidades de cada uno de los sectores de producción. Además, deberán preverse mecanismos con los que puedan contrarrestarse las fluctuaciones de las divisas. El Comité considera indispensable prolongar la vigencia de la cláusula de paz con posterioridad al año 2003, así como de la cláusula especial de salvaguardia del artículo 5 del Acuerdo sobre la agricultura de la OMC.

7.6.7. En un mundo en el que impera la división del trabajo, las exportaciones cumplen una función indispensable. Por los motivos expuestos en varios puntos del presente Dictamen, la

«restitución a la exportación» seguirá desempeñando también un papel particular en cuanto que instrumento de la organización de mercado. En cualquier caso, el objetivo es celebrar acuerdos internacionales que reduzcan en la medida de lo posible todo tipo de medidas de apoyo a las exportaciones, con el fin de crear unas condiciones de competencia justas en los mercados internacionales. El Comité, no obstante, se pronuncia a favor de que:

- la agricultura europea haga todos los esfuerzos necesarios para utilizar su actual ventaja local en los propios mercados de tal forma que las expectativas de los consumidores queden plenamente satisfechas (reducción de la dependencia de las exportaciones);
- las posibilidades de exportación se utilicen sobre todo para los productos sobre los cuales la agricultura europea y la industria de transformación disponen de ventajas comparativas y para los que existe a escala mundial una demanda solvente y cuya exportación parcial es posible incluso sin restituciones;
- utilizando instrumentos de regulación de la oferta, se pueda garantizar no sólo el respeto de las obligaciones actuales en el marco de la OMC, sino que se eviten también las exportaciones «a cualquier precio».
- en la política de exportación de la UE para los productos agrarios se tengan también en cuenta las distintas situaciones de la agricultura en los países compradores, en particular en los países en desarrollo.

7.6.8. En lo relativo a las ayudas a la exportación, cabe prever diferencias especialmente importantes en la próxima ronda de negociaciones de la OMC. Aunque no hay duda de que en el apartado 2 de su artículo 10, el Acuerdo sobre la agricultura de la OMC considera que los créditos y garantías a la exportación son subvenciones a la exportación, no se establece disciplina alguna. Estaba previsto un acuerdo al respecto para la fase de aplicación de la Ronda Uruguay, pero no se llegó a ningún resultado. En la próxima ronda de negociaciones no debe llegarse a nuevas restricciones en las ayudas a la exportación sin acordar al mismo tiempo disciplinas para los créditos y garantías a la exportación. Ya que en el futuro los precios del mercado mundial seguirán siendo por regla general inferiores a los precios internos de la UE, no debe alcanzarse ningún acuerdo sobre supresión de las ayudas a la exportación.

7.7. Pagos directos funcionales

7.7.1. La multifuncionalidad de la agricultura europea comporta prestaciones que en el pasado quedaban en cierto modo satisfactoriamente remuneradas con los beneficios obtenidos en el mercado. Esto ocurre cada vez menos y, por tanto, los pagos directos cobran más importancia en la formación de renta de los agricultores. Aunque estos pagos cumplen una función importante, no pueden ser más que un complemento, ya que el agricultor es un empresario que produce para el mercado y, por tanto, aspira a que sus ingresos procedan en gran medida de beneficios obtenidos en el mercado.

7.7.2. La reforma de la PAC de 1992 supuso un importante paso adelante en el desarrollo de los pagos directos, una tendencia que ahora se acentúa. Para los agricultores, y muy en especial para su propia estima, es esencial que estos pagos no se hallen permanentemente en el centro de controversias políticas, esté claro para qué se conceden y estén garantizados a largo plazo.

(1) DO C 101 de 12.4.1999, p. 43.

7.7.3. El Comité se pronuncia expresamente a favor del principio de una concepción de los pagos directos orientados según las funciones, y es partidario de que este instrumento cada vez más importante de la PAC se garantice a largo plazo. Por tanto, cabe diferenciar entre:

- pagos directos como retribución por prestaciones de interés público que no tienen precio de mercado;
- pagos directos como compensación por las caídas de los precios en la medida en que éstas sean justificables; y
- pagos directos como compensación por dificultades naturales permanentes y no modificables.

Dado que la reforma en el marco de la «Agenda 2000» ha prescindido en parte de este principio, cabe temer, a juicio del Comité, al menos a largo plazo, repercusiones negativas.

7.7.4. En interés de una aceptación general, el Comité subraya la necesidad de que los pagos directos estén suficientemente justificados. Si, no obstante, las condiciones para una posible admisibilidad de los pagos son cada vez más estrictas y es cada vez menor el número de agricultores que pueden cumplir las condiciones, cabe preguntarse si todavía se pueden cumplir los objetivos originales.

No constituiría sin duda un planteamiento pertinente el de, por una parte, poner trabas a la superación de las dificultades de adaptación imponiendo condiciones demasiado rigurosas y, por otra, obstaculizar el fortalecimiento con vistas a una mejor competitividad internacional. Convendrá, además, prestar atención a que la administración de los pagos directos, al igual que en el caso de otras medidas de apoyo, se efectúe de la manera más eficiente posible evitando procedimientos burocráticos demasiado onerosos.

7.7.5. La capacidad para defender la reforma de la PAC en el marco de la próxima ronda de negociaciones de la OMC constituirá una piedra de toque para la Comunidad. La Comisión ha asegurado en repetidas ocasiones que las primas previstas en el marco de las organizaciones de mercado, ya sean modificadas o nuevas, son compatibles con las exigencias del denominado «compartimiento azul» de la OMC y se defenderán enérgicamente con el fin de preservarlas a largo plazo. El Comité considera que esta protección es indispensable, ya que la vía adoptada con estas «medidas azules» para controlar la oferta ha acreditado su eficacia. Es igualmente necesario preservar el «compartimiento verde», ya que estas medidas verdes han ganado importancia, tienen escasa influencia en el comercio y son imprescindibles como instrumento para compensar determinadas prestaciones de la agricultura.

7.7.6. La tendencia de la PAC, cada vez más acusada desde 1992, a reducir los gastos para medidas de apoyo a los precios y, en compensación, ampliar los pagos directos hace que las rentas de los agricultores dependan cada vez más del presupuesto. El Comité subraya que es necesario garantizar a largo plazo la base financiera de los pagos directos con el fin de dar a los agricultores la seguridad que necesitan.

7.8. Política para el desarrollo de las zonas rurales

7.8.1. Las medidas en el marco de una política de desarrollo integrada para las zonas rurales, el segundo pilar de la PAC, tienen una gran importancia. Consisten esencialmente en reagrupar las actuales medidas de acompañamiento (programa medioambiental y silvicultura), las medidas de política agrícola estructural (actual Objetivo 5a) y los programas de ayuda hasta ahora limitados a algunas zonas de objetivos determinados.

7.8.2. El Comité considera pertinente esta reagrupación de medidas, ya que así se podrá tener más en cuenta el objetivo de reforzar la política integrada en favor de las zonas rurales, con especial atención a la agricultura. La política de desarrollo rural cumple una función indispensable, pero no puede sustituir a los instrumentos clásicos de la PAC. El Comité lamenta que el volumen presupuestario previsto se corresponda únicamente con los gastos actuales. Para satisfacer las exigencias reales, especialmente las de preservar la multifuncionalidad de la agricultura en todas las regiones de la UE, es necesario un marco presupuestario de mayor volumen.

7.8.3. La presión cada vez más intensa de la competencia exige reforzar la posición de los agricultores en el mercado, ante todo con unas empresas de comercialización y de transformación también competitivas en las que las cooperativas tengan una función determinante. Las medidas de apoyo previstas en este ámbito por el Reglamento sobre «desarrollo rural» desempeñan una importante función. El Comité confía en una aplicación eficaz y acorde con los objetivos y, además, considera que unas medidas de comercialización específicas son un elemento importante para reforzar la posición en el mercado interior y en los terceros mercados. Uno de sus objetivos esenciales debe ser propiciar que los agricultores realicen un mayor valor añadido y reforzar el uso de los recursos endógenos de las regiones y, por tanto, mejorar a largo plazo la viabilidad económica de las zonas rurales.

7.8.4. La reforma de la PAC prevé seguir desarrollando las importantes indemnizaciones compensatorias para los agricultores de las zonas desfavorecidas. Se trata de un instrumento cuya contribución principal es preservar la explotación agrícola de estas regiones. Este pago directo, de probada eficacia y que en lo esencial no es objeto de polémica, tiene la función de compensar las desventajas naturales permanentes. El Comité se pronuncia a favor de que se mantenga íntegramente este principio y no se amalgame con otros objetivos de la PAC.

7.8.5. La función de producción es también necesaria, a juicio del Comité, con vistas a mantener una importante superficie explotada en las regiones desfavorecidas y preservar el carácter multifuncional de las explotaciones agrícolas en estas regiones. El CES, por tanto, se pronuncia a favor de medidas específicas que permitan mantener la producción incluso en condiciones difíciles, particularmente en el caso de aquellos productos para los que apenas existen alternativas, como sucede con la producción de leche o la explotación de ganado vacuno y ovino en determinadas regiones.

7.9. Posibilidades de renta y empleo complementarias o alternativas para los agricultores

7.9.1. No es un fenómeno nuevo que los agricultores obtengan ingresos de otros sectores diversificando sus actividades. Esta práctica es más habitual en algunos Estados miembros a causa de las estructuras existentes o de las condiciones locales. La disminución de las rentas procedentes de la actividad agrícola en un gran número de explotaciones, e igualmente las expectativas personales de ingresos, son frecuentemente causa de que los agricultores busquen posibilidades adicionales de empleo.

7.9.2. Las posibilidades de empleo complementarias pueden contribuir a consolidar la situación económica de las explotaciones agrícolas. En los programas elaborados en el marco del desarrollo rural deben figurar como prioridad importante el empleo en general y la creación de posibilidades complementarias de empleo y de ingresos para los agricultores y sus familias. El Comité apoya esta estrategia, pero pide, con vistas a una aplicación eficaz, la eliminación de las restricciones y obstáculos jurídicos, porque la ayuda financiera no permite alcanzar por sí misma los objetivos fijados.

7.10. El desafío de las materias primas renovables

7.10.1. Además de procurar alimentos y piensos, una función importante de la agricultura y de la silvicultura ha sido desde siempre el suministro de energía y de materias primas. La biomasa como materia prima renovable adquiere a su vez una importancia cada vez mayor. Los agricultores son actualmente capaces de proporcionar biomasa utilizable como materia prima en proporciones mucho mayores. La posibilidad de potenciar esta misión no debe entenderse solamente como una parte de la multifuncionalidad de la agricultura europea, sino como una contribución importante al medio ambiente, el empleo y, sobre todo, la consolidación del modelo agrario europeo.

7.10.2. La biomasa se está utilizando cada vez más como materia prima alternativa en determinados sectores industriales. Éste es el caso de distintas materias primas de origen vegetal introducidas en la industria química: por ejemplo, como sustitutivos en los detergentes y las tintas de imprenta, o bien las fibras vegetales en la fabricación de automóviles. Debido a los actuales problemas en la eliminación de residuos, la utilización de almidón vegetal como materia prima para la industria del embalaje está adquiriendo especial importancia. El Comité valora muy positivamente este proceso y se pronuncia, por tanto, a favor de una ayuda específica en el respeto de los aspectos medioambientales.

7.10.3. En el Protocolo de Kioto⁽¹⁾, la UE contrajo el compromiso de reducir entre los años 2008 y 2012 los gases de efecto invernadero en un 8 % con respecto a la situación de 1990. A tal fin, el Libro Blanco de la Comisión Europea «Energía para el futuro: fuentes de energía renovables»⁽²⁾ prevé multiplicar por dos el porcentaje de utilización de materias energéticas renovables, pasando del 6 % al 12 % en el año 2010. La biomasa desempeña en esta previsión un importante papel.

(1) Protocolo de Kioto sobre el Convenio marco de las Naciones Unidas sobre el cambio climático, de 11.12.1997.

(2) COM(97) 599 final de 26.11.1997, «Comunicación de la Comisión — Energía para el futuro: fuentes de energía renovables — Libro Blanco para una estrategia y un plan de acción comunitarios».

7.10.4. Además de su importante función para el medio ambiente, la utilización mayor de la biomasa en el aprovisionamiento de energía tiene un importante efecto en el empleo. En el Libro Blanco de la Comisión (y en el estudio TERES II)⁽³⁾ se estima que, en una perspectiva de medio plazo hasta el año 2010, podrán crearse 500 000 puestos de trabajo (netos).

7.10.5. El Comité recomienda que, además de un apoyo financiero suficiente a la biomasa como materia prima renovable, se adopten también medidas reglamentarias apropiadas para facilitar su utilización —por ejemplo, en el sector de la energía y de su explotación material—, tales como:

- mejora de la posición competitiva de las energías renovables frente a las fuentes de energía fósiles, como se hace en algunos Estados miembros mediante medidas de política fiscal;
- una normativa comunitaria sobre utilización de combustibles biológicos, tomando en consideración aspectos medioambientales y económicos;
- fomento de una mayor utilización de la alimentación eléctrica y del calor a partir de la fuente de energía renovable que es la biomasa;
- supresión de las limitaciones para las oleaginosas, impuestas por el acuerdo de Blair House;
- supresión de los obstáculos administrativos sobre cultivos herbáceos no destinados a la alimentación.

El Comité, además, recomienda intensificar la investigación con el fin de que la biomasa resulte más competitiva frente a las materias primas fósiles y desarrollar nuevas posibilidades de explotación, por ejemplo en la industria química o en la construcción de vehículos.

8. Conclusiones

8.1. El modelo agrario europeo debe comprenderse como parte de un enfoque autónomo dentro de la política social y económica con carta de naturaleza desde hace ya varios decenios en los países europeos. Debe entenderse como proyecto político para una agricultura marcada por la existencia de explotaciones agrarias familiares, que se rige por el principio de sostenibilidad desde una perspectiva económica, social y medioambiental y está en condiciones de proporcionar a la sociedad las distintas prestaciones que ésta le reclama, es decir, que tiene un carácter multifuncional.

8.2. El Comité es consciente de la importancia que la Comisión Europea, los gobiernos de los Estados miembros y las organizaciones profesionales de agricultores europeos reconocen expresamente al modelo agrario europeo. Pero por muy positivo que sea este reconocimiento, no debe perderse de vista que en última instancia lo decisivo es en qué medida las medidas políticas concretas están en consonancia con esta valoración.

8.3. La adhesión al modelo agrario europeo no debe considerarse incompatible con la necesidad de que los agricultores se adapten a las condiciones económicas cambiantes, las explotaciones agrícolas sean competitivas y la producción responda a las exigencias del mercado.

(3) TERES II, Comisión Europea, 1997.

8.4. Lo que no debería ser objeto de polémica, sin embargo, es que el modelo agrario europeo es la condición decisiva para la preservación de la multifuncionalidad de la agricultura, tal como la desea la sociedad. Una agricultura orientada exclusivamente hacia la competitividad internacional no podrá responder adecuadamente a estas exigencias.

8.5. El Comité considera necesaria una «política de consolidación del modelo agrario europeo» para preservar con medidas políticas concretas el modelo agrícola que se pretende. Las distintas prestaciones de la agricultura multifuncional deberán seguir garantizándose en el futuro, incluso en unas condiciones de presión cada vez mayor de la competencia.

8.6. Un elemento importante del modelo agrario europeo es una agricultura competitiva y productiva. El Comité no duda de que en el futuro, en medida aún mayor que en el pasado, los agricultores deberán utilizar las posibilidades a su alcance para mejorar la competitividad y aprovechar las oportunidades del mercado y las posibilidades de empleo e ingresos adicionales, razones que hacen necesario apoyar suficientemente las iniciativas propias. No obstante, para mejorar la eficacia también se precisa el progreso técnico. El Comité considera que una compensación adecuada se justifica y es necesaria cuando se crean restricciones que, por motivos ecológicos o éticos o por exigencias de la sociedad, ocasionan a las explotaciones agrícolas desventajas competitivas, las cuales por otra parte tampoco pueden compensarse con unos precios más elevados.

8.7. Con los requisitos de producción actualmente vigentes en los Estados miembros de la Unión Europea, la multifuncionalidad de la agricultura no es posible en las condiciones del mercado mundial. Las organizaciones de mercado, los pagos directos orientados según función, las medidas de política estructural agraria y los programas de ayuda para las zonas rurales cumplen una función imprescindible. Las prestaciones deben tener una compensación adecuada.

8.8. La agricultura europea debe seguir rigiéndose por la producción, tiene que ofrecer buenos alimentos y de calidad irreprochable, desempeñar un papel cada vez más importante como proveedor de materias primas para el sector de cultivos no alimentarios, respetar el medio ambiente y ser económicamente sostenible, y también debe estar en condiciones de prestar los servicios de interés público que de ella se esperan. Los objetivos que se fije deben ser diferentes de, por ejemplo, los de la agricultura del continente americano y ha de afirmarse en un contexto relativamente más oneroso. Esto significa que también en el futuro será necesaria una adecuada protección exterior, e igualmente que no se puede renunciar a otros elementos importantes de las organizaciones de mercado.

Una respuesta afirmativa al «modelo agrario europeo», por tanto, requiere también que en la próxima ronda de negociaciones de la OMC no se cuestionen los elementos importantes de la PAC. Convendría regirse por el siguiente principio importante: una liberalización más amplia del comercio internacional sólo será defendible si se hacen también progresos en la adopción de normas vinculantes para unas condiciones de competencia equitativas en los intercambios agrícolas internacionales.

Bruselas, el 21 de octubre de 1999.

La Presidenta

del Comité Económico y Social

Beatrice RANGONI MACHIAVELLI

Dictamen del Comité Económico y Social sobre el tema «Las repercusiones de la instauración de la UEM para la cohesión económica y social»

(1999/C 368/22)

El 25 de febrero de 1999, de conformidad con el apartado 3 del artículo 23 de su Reglamento Interno, el Comité Económico y Social decidió elaborar un dictamen de iniciativa sobre el tema «Las repercusiones de la instauración de la UEM para la cohesión económica y social».

La Sección de Unión Económica y Monetaria y Cohesión Económica y Social, encargada de preparar los trabajos en este asunto, aprobó su dictamen el 29 de septiembre de 1999 (ponente: Sr. Dock).

En su 367º Pleno de los días 20 y 21 de octubre de 1999 (sesión del 21 de octubre), el Comité Económico y Social ha aprobado por 101 votos a favor, 7 en contra y 5 abstenciones el presente Dictamen.

1. Introducción

1.1. Desde el 1 de enero de 1999, once Estados miembros forman parte de una unión monetaria. Se trata de un resultado muy positivo, fruto de un proceso de convergencia iniciado hace varios años. La mayoría de los Estados, para estar listos a tiempo, realizaron esfuerzos considerables, sobre todo en el saneamiento de la hacienda pública.

1.2. El euro no constituye un fin en sí. Más bien, es una valiosa herramienta que permite a los Estados miembros ahondar en el mercado único y seguir una política monetaria coordinada. Ahora, la moneda única debe utilizarse para fomentar una dinámica que permita a Europa ser más fuerte y más solidaria.

1.3. La moneda única no sólo afecta a los especialistas, sino que deberá interesar cada vez más al conjunto de los ciudadanos de la Unión Europea. El éxito del euro desde el punto de vista de los ciudadanos se evaluará a partir de criterios muy concretos.

1.3.1. El euro se valorará en su justa medida cuando la Unión Europea pueda utilizarlo para fomentar la creación de empleo y acrecentar la prosperidad del conjunto de países y regiones de la Unión Europea.

1.4. En el artículo 2 del Tratado de la Unión Europea se establece que «La Unión tendrá los siguientes objetivos: — promover el progreso económico y social y un alto nivel de empleo y conseguir un desarrollo equilibrado y sostenible, principalmente mediante (...) el fortalecimiento de la cohesión económica y social y el establecimiento de una unión económica y monetaria...»

1.4.1. Por lo tanto, todas las políticas aplicadas en la Unión deben tener en cuenta el objetivo de reforzar la cohesión económica y social.

1.5. En muchos aspectos resulta peligroso intentar analizar las repercusiones de la UEM para la cohesión, cuando tan sólo han transcurrido algunos meses desde el inicio de la tercera fase de la Unión Económica y Monetaria. Ahora bien, este corto período no impide formular ya algunas observaciones en la medida en que, para la mayoría de los Estados miembros, los efectos de la UEM no han esperado hasta el 1 de enero de 1999 para manifestarse.

2. La cohesión en la Unión Europea

2.1. En el artículo 158 del Tratado CE se especifica que el refuerzo de la cohesión económica y social consiste en «reducir las diferencias entre los niveles de desarrollo de las diversas regiones y el retraso de las regiones o islas menos favorecidas, incluidas las zonas rurales.»

2.2. Con el fin de analizar los avances logrados en la realización de la cohesión económica y social, la Comisión presentó en noviembre de 1996 el «Primer Informe de la Comisión sobre la cohesión económica y social», que fue objeto de un dictamen del Comité⁽¹⁾. En el Sexto informe periódico sobre la situación y la evolución socioeconómica de las regiones de la Unión Europea⁽²⁾ se ofrecen datos más recientes que permiten analizar los avances en pro de la cohesión.

2.3. La ventaja de abordar la cohesión a partir de la evolución de la situación de las regiones es que se pueden llevar a cabo análisis más detallados. En efecto, la evolución de las medias nacionales puede ocultar situaciones muy contrastadas en espacios territoriales más restringidos.

2.4. Las estadísticas recogidas en los informes de la Comisión no permiten dar una clara respuesta afirmativa a la pregunta de si se está produciendo un refuerzo de la cohesión.

2.4.1. Hay dos aspectos que merecen una atención especial: el del PIB per cápita y el del desempleo.

2.5. Por lo que se refiere al PIB per cápita, la Comisión advierte un proceso de recuperación. En el período de 1986 a 1996, el PIB per cápita de las veinticinco regiones más pobres pasó del 52 al 59 % de la media de la Unión.

2.5.1. Aunque este dato es alentador, debe relativizarse. Por ejemplo, la recuperación es mucho más clara en determinadas regiones como las capitales de los países de la cohesión. En cambio, los avances son mucho más lentos en las regiones rurales de dichos países.

⁽¹⁾ DO C 206 de 7.7.1997.

⁽²⁾ DO C 329 de 17.11.1999.

2.5.2. Otro dato inquietante es que las disparidades regionales calculadas a partir del PIB per cápita aumentan dentro de las fronteras de la gran mayoría de los Estados miembros.

2.6. Por su parte, el desempleo ofrece un panorama sombrío. La triste realidad es que la tasa media de desempleo en la Unión sigue siendo elevada, con una cifra cercana al 10 % (de acuerdo con la definición de la OIT).

2.6.1. La disparidad que se esconde bajo esta tasa media es enorme. En determinadas regiones casi no existen problemas referidos al empleo. Las veinticinco regiones con la tasa de desempleo más baja prácticamente no han tenido incremento del subempleo desde hace diez años. Su tasa de desempleo se mantiene en torno al 4 %.

2.6.2. En cambio, otras regiones padecen un nivel de desempleo insostenible. En diez años (1987-1997), la tasa de desempleo en las veinticinco regiones más afectadas aumentó de forma sensible, pasando del 20,1 al 23,7 %.

2.7. Los avances relativos de recuperación en cuanto a riqueza producida tienen muy poca incidencia en el desempleo. En estas condiciones, cuesta hablar de avance significativo de la cohesión entre las regiones.

3. La necesidad del éxito del «Pacto europeo para el empleo»

3.1. La realización de progresos hacia una mayor cohesión económica y social está estrechamente vinculada al dinamismo de la economía. Asimismo, el éxito de la UEM a los ojos de los ciudadanos dependerá en gran medida de la capacidad de la Unión para mantener una estrategia de crecimiento y empleo. En este sentido, la adopción en la cumbre de Colonia de un procedimiento llamado «Pacto europeo para el empleo» reviste una gran importancia.

3.2. El objetivo del Pacto es profundizar la cooperación entre los diversos actores de la vida económica y social a fin de coordinar más eficazmente las políticas económicas tanto al nivel macroeconómico como en el plano estructural. Como subrayó el Comité en un reciente dictamen⁽¹⁾: «Las medidas de política laboral defendidas en Luxemburgo, completadas con el programa estructural que se puso en marcha en Cardiff, deberían añadirse a la combinación de políticas macroeconómicas adecuada —que engloba la política presupuestaria, la política monetaria y la política salarial— para crear un clima de confianza que fomente el consumo y la inversión y, en consecuencia, para reactivar el empleo de manera duradera.»

3.3. La estrategia adoptada en Colonia es aún teórica y ahora debe ponerse en práctica. Según el Comité, ha llegado el momento de que todos los interesados, como los gobiernos,

por supuesto, pero también los interlocutores sociales y el Banco Central Europeo, se comprometan decididamente a fin de que, en función de sus responsabilidades respectivas, contribuyan cada uno a la concretización fructífera de los tres procedimientos clave coordinados mediante el «Pacto europeo para el empleo». Se trata de medidas de política del mercado laboral («procedimiento de Luxemburgo»), medidas de reforma de los mercados de bienes, servicios y capitales («procedimiento de Cardiff») y medidas de política económica («procedimiento de Colonia»).

3.4. El Comité insiste una vez más en las interdependencias que existen entre cada una de estas tres estrategias. Los esfuerzos para mejorar el funcionamiento del mercado de trabajo serán vanos si el crecimiento es demasiado débil para permitir la creación de empleo, y viceversa. Asimismo, pueden formularse observaciones idénticas respecto a la reforma de los mercados de bienes, servicios y capitales.

3.5. Como ha manifestado en otros dictámenes, el Comité desea también recordar que en los diferentes países de la Unión se impone una serie de esfuerzos, especialmente en vista del envejecimiento, para modernizar el funcionamiento de los mecanismos de protección social (pensiones, sanidad, etc.), tanto a nivel de financiación como de prestaciones, con el fin de salvaguardar su papel esencial en el modelo social europeo.

4. Los impactos potenciales de la UEM en los Estados miembros

4.1. La tercera fase de la UEM se inició hace tan sólo algunos meses. Por consiguiente, muchos efectos de la unificación monetaria son todavía poco visibles. Ahora bien, se espera una serie de cambios, de los que algunos ya son observables.

4.2. La unificación monetaria se inscribe en el mantenimiento del afán de construir en Europa un vasto mercado único. La desaparición de las diferentes monedas nacionales permitirá borrar un poco más las fronteras entre los diferentes Estados miembros. En este sentido, la unificación monetaria, especialmente gracias a la mayor transparencia de los precios, permitirá aumentar la competencia en el conjunto del territorio de la Unión. Los movimientos de empresas (acercamientos transfronterizos, fusiones, etc.), estimulados ya por el mercado único, se verán más alentados por la moneda única.

4.2.1. El aumento de la competencia es potencialmente beneficioso en la medida en que esta situación puede fomentar el incremento de la calidad y de la productividad. Ahora bien, hay que evitar que cada Estado miembro se entregue al juego de la competición y la competencia salvaje en detrimento de sus vecinos. El terreno podría ser el del entorno, la fiscalidad o las condiciones de trabajo. Con la unión monetaria, se impone más que nunca una serie de procedimientos de armonización o coordinación, sobre todo en el caso de los proyectos debatidos actualmente sobre fiscalidad del ahorro o de las sociedades.

(1) DO C 209 de 22.7.1999.

4.2.2. La mayor competencia permitirá, sin lugar a dudas, aumentar la productividad, lo cual constituye, teóricamente, uno de los pilares del crecimiento y de la mejora del bienestar. Algunos también pueden preguntarse si este aumento de la productividad supondrá pérdidas de empleo en Europa. Este riesgo está bien presente. Sin embargo, si los responsables de la Unión Europea consiguen coordinar las diferentes políticas económicas, el resultado podría ser una demanda suficientemente vigorosa. En ese caso, el efecto neto sobre el empleo podría ser positivo. De hecho, el aumento de la productividad en determinados sectores puede dar lugar a la baja de los precios, lo que permitirá de rebote estimular la demanda en una amplia gama de bienes y servicios. Una vez más, la clave del éxito parece, pues, residir en la culminación del proceso del «Pacto europeo para el empleo» abordado en el punto 3.

4.3. Por definición, en una unión monetaria ya no puede producirse una perturbación de los tipos de cambio mediante ataques especulativos. Algunos países de la Unión no se vieron al abrigo de tales ataques durante los primeros años de la presente década. Y, en consecuencia, todo el continente tuvo que padecer las perturbaciones de la competencia con peores resultados en términos de empleo y crecimiento.

4.3.1. Por ello, el Comité celebra que los países de la zona euro se vieran protegidos durante 1998 de las sacudidas que hicieron tambalearse al mercado de cambios. Es un logro fundamental y constituye ya un punto positivo en el haber del euro.

4.3.2. Como subrayó el Sr. Wim Duisenberg, presidente del BCE, en su última reunión con representantes del CES, uno de los objetivos fundamentales del euro es que constituya un factor de estabilidad interna.

4.4. Resulta aventurado establecer previsiones sólidas sobre la evolución de los tipos de interés en la zona euro. Sin embargo, hay que hacer especial hincapié en que la supresión de los riesgos de cambio en la zona euro ejerce un impacto positivo en las finanzas públicas. En efecto, antes de la entrada en vigor de la moneda única, el temor a una devaluación incitaba a los mercados financieros a imponer a determinados Estados una prima específica de riesgo en sus operaciones de empréstitos públicos. Con la supresión del riesgo de cambio, esos Estados pueden hoy financiarse a un tipo más interesante. En la hipótesis de que todo siga igual, la carga de los intereses es menor y, a igual política, el saldo presupuestario mejora automáticamente. Particularmente en el caso de los países fuertemente endeudados, la extinción de las primas de riesgo vinculadas al temor a una variación de los tipos de cambio ejerce un impacto nada despreciable.

4.5. A medida que se aproxime la fecha del 1 de enero del año 2002 (y, por supuesto, mucho más a partir de entonces), la utilización del euro está llamada a aumentar en las operaciones comerciales. Así pues, en la zona euro se recurrirá cada vez menos a operaciones de cambio entre monedas. Esta evolución deberá permitir a los agentes económicos (empresas y consumidores) ahorrar una proporción importante de gastos de transacción. La Comisión estima que ese ahorro supondrá el 0,5 % del PIB de los países grandes. Y la ganancia podría elevarse incluso al 1 % en los países pequeños.

4.5.1. Este ahorro en gastos de transacción constituirá una contribución, a veces nada desdeñable, a la mejora de la competitividad de las empresas europeas.

4.5.2. Otro interés del euro es que, junto al yen y el dólar, la moneda europea está llamada cada vez en más medida a constituir una divisa de referencia en el plano mundial. Un primer indicio de ello es la proporción de emisiones obligatorias emitidas en euros. Disponer de una moneda que cuente a escala mundial presenta múltiples ventajas. Una de ellas es sin duda que ofrece una mejor protección contra los efectos de las fluctuaciones de las otras monedas.

4.6. Además de los logros o las promesas engendradas por el nacimiento del euro, la moneda única impone también a los países participantes una serie de cambios de comportamiento. Ahora que la Unión se ha dotado de una moneda, es esencial que evolucione igualmente hacia una unión económica y política. Analizar esta evolución plantea múltiples preguntas abordadas en otros dictámenes del Comité⁽¹⁾: la coordinación de las políticas económicas, la fiscalidad, etc.

4.6.1. En el presente dictamen el Comité querría insistir particularmente en dos dimensiones: la política presupuestaria y la política de rentas.

4.7. En materia presupuestaria, es fundamental que los países participantes respeten las disposiciones del «Pacto de estabilidad y crecimiento». En varios Estados miembros, debe proseguirse el saneamiento de las finanzas públicas. El objetivo es que todos los países de la Unión puedan disponer de márgenes presupuestarios suficientes para hacer frente, llegado el caso, a un deterioro de la coyuntura.

4.8. Por su parte, la política de rentas también cobra otra dimensión en la Unión monetaria. En efecto, ya no es posible corregir una diferencia de competitividad mediante una devaluación. Por consiguiente, sobre los hombros de los interlocutores sociales encargados de negociar las evoluciones salariales pesan responsabilidades mayores.

4.8.1. En un dictamen anterior⁽²⁾, el Comité estimaba conveniente que las organizaciones socioeconómicas consiguieran acentuar la coordinación entre los diferentes niveles y lugares en los que tenían lugar las negociaciones salariales. Se trata de que los interlocutores sociales puedan contribuir a una dinámica de crecimiento y empleo, evitando alimentar las tensiones inflacionistas.

5. Las inversiones y la UEM

5.1. Los movimientos de las inversiones en el territorio europeo se verán muy afectados por la unificación monetaria. Pero hay un dato que puede señalarse ya: las inversiones directas extranjeras en la zona euro se encuentran totalmente al abrigo de la inestabilidad de los tipos de cambio de los países participantes. Por consiguiente, ganan en seguridad.

(1) Véanse, entre otros, los dictámenes sobre el «Informe económico anual 1999», DO C 209 de 22.7.1999, y sobre «La política fiscal», (en curso de elaboración).

(2) DO C 40 de 15.2.1999.

5.2. Son muchos los estudios científicos que han intentado determinar los factores que explican el movimiento de las inversiones. El objeto del presente dictamen no es, por supuesto, decidir entre los resultados de esos diferentes trabajos. Ahora bien, el Comité desea recordar que el interés de Europa no es competir con los países de bajos salarios a nivel de sus ventajas comparativas. Los estudios científicos demuestran que hay otros factores determinantes para atraer las inversiones creadoras de alto valor añadido: el dinamismo de la investigación, los conocimientos, la calidad de la mano de obra y el clima social son otros elementos importantes.

5.2.1. Para mantener la prosperidad en todo el territorio de la Unión, Europa debe apoyarse ante todo en estrategias basadas en la calidad de los productos y la alta productividad de su mano de obra.

5.3. Además de las inversiones privadas, las inversiones públicas son un factor importante para garantizar el desarrollo armonioso de todas las regiones de la Unión Europea.

5.3.1. En un reciente informe de la Comisión⁽¹⁾ se indica que la inversión pública se redujo desde el 3 % del PIB a principios de los años noventa hasta poco más del 2 % en la actualidad. Una de las principales razones de esta disminución es el cumplimiento del criterio de déficit público. La segunda causa es la privatización de una serie de servicios y la transferencia al sector privado de las inversiones correspondientes.

5.3.2. Esta situación podría repercutir negativamente en el desarrollo regional, sobre todo con respecto a las inversiones en nuevas tecnologías que son de vital importancia. Además, es esencial velar por que las privatizaciones no provoquen una desinversión en las regiones menos desarrolladas alegando la necesidad de rentabilidad económica. Este aspecto deberá ser estudiado detenidamente en el futuro.

5.3.3. Dado que las perspectivas financieras aprobadas en la cumbre europea de Berlín en marzo de 1999 supondrán una menor intervención de la Unión en términos regionales, las inversiones que las autoridades públicas podrán realizar en sus regiones menos desarrolladas adquieren una importancia aún mayor. El Comité insiste en que la evaluación del cumplimiento de las exigencias del «Pacto de estabilidad y crecimiento» debe ser suficientemente precisa.

5.3.4. En el futuro habrá que evitar la experiencia del pasado. En efecto, sería nefasto para la cohesión económica y social que, en caso de crisis o choque, la inversión pública fuera el primer ámbito en sufrir recortes, tal como ocurrió con el paso a la tercera fase de la unión económica y monetaria y como suele ocurrir cuando se lleva a cabo un ajuste presupuestario significativo.

6. Las crisis asimétricas como amenaza a la cohesión

6.1. Un problema clásico de una unión monetaria es la capacidad de reacción ante una crisis asimétrica, esto es, un acontecimiento no previsto que repercute de forma directa o indirecta en los parámetros socioeconómicos: empleo, producción, inflación.

6.1.1. El carácter asimétrico significa que la crisis no afectará de la misma manera a todo el territorio que compone la unión monetaria.

6.2. El riesgo de crisis asimétrica puede estudiarse a partir de múltiples parámetros.

6.3. Uno de ellos es el grado de apertura comercial. Los intercambios de los países de la zona euro con el exterior sólo representan alrededor del 13 % de su PIB. Es evidente que se trata de una media y que algunos Estados superan ampliamente esta cifra. Sin embargo, permite poner de manifiesto que el vigor de la coyuntura dentro de la zona euro depende ante todo y en gran medida de factores internos.

6.4. Un segundo enfoque consiste en observar la evolución de los ciclos coyunturales.

Cuadro 1

Correlación del crecimiento del PIB por país con la zona euro⁽¹⁾

	1977-19986	1987-1992	1992 (S2) — 96
Alemania(*)	0,89	0,28	0,93
Francia	0,72	0,85	0,99
Italia	0,93	0,65	0,92
Austria	0,65	0,71	0,85
Bélgica	0,51	0,92	0,97
Finlandia	0,17	0,68	0,88
Irlanda	0,30	0,65	0,76
Países Bajos	0,76	0,60	0,89
Portugal	0,48	0,43	0,41
España	0,21	0,62	0,94
Reino Unido	0,48	0,53	0,57
Dinamarca	0,33	- 0,07	0,54
Grecia	0,65	0,36	0,83
Suecia	0,27	0,61	0,90

(1) Se trata del índice de correlación del crecimiento del PIB de cada país con el de los once países que participan en la UEM en 1999. Las correlaciones se basan en datos semestrales.

(*) Las cifras correspondientes al período 1987-92 se ven afectadas por la reunificación alemana.

Fuente: OCDE

(1) «Comunicación de la Comisión — La inversión pública en la estrategia económica», COM (1998) 682 final de 2.12.1998.

6.4.1. Las cifras recogidas en el cuadro anterior indican una aproximación de los ciclos económicos de los países de la zona euro. En otras palabras, los períodos de crecimiento y desaceleración coyuntural tienden a coincidir de forma más precisa. Los ciclos económicos dentro de la zona euro de once países evolucionan hacia una simetría cada vez mayor. Falta que esta aproximación de los ciclos económicos se confirme en el futuro, lo que se producirá siempre que se logren avances en la coordinación de las políticas económicas.

6.4.2. Huelga decir que estos resultados deben interpretarse con cautela. En todo caso, no permiten afirmar que la posibilidad de crisis asimétricas es nula, sino más bien relativizar los riesgos.

6.5. En estudios económicos recientes se pone de manifiesto que las crisis asimétricas suelen tener un alcance más regional o plurirregional que nacional. Si se realiza un somero análisis de las estructuras productivas de los distintos Estados miembros, se comprueban las diferencias regionales existentes en las estructuras productivas o de servicios.

6.6. Hay quien considera que la migración interregional puede ser una solución en caso de crisis particular o desempleo persistente. Los estudios sobre el tema ponen de manifiesto que hay una serie de elementos que restringen dicha movilidad, en especial las posibilidades de encontrar una vivienda. Debe destacarse que, en caso de crisis temporal, la migración de una parte del potencial cualificado de una región dada contribuirá más, a medio plazo, a debilitar la recuperación económica que a fomentarla.

6.7. El Comité desea recordar la necesidad de que los Estados respeten las disposiciones del «Pacto de estabilidad y crecimiento». En efecto, es esencial que los Estados miembros tengan una hacienda pública saneada para poder reaccionar en caso de crisis inesperada. En tales circunstancias, un país debe, en efecto, poder contar con sus propios recursos.

6.8. Al mismo tiempo, la solidaridad europea deberá también poder considerarse tal como está explícitamente previsto en el apartado 2 del artículo 100 de los Tratados consolidados, en el sentido de que «en caso de dificultades o en caso de serio riesgo de dificultades graves en un Estado miembro, ocasionadas por acontecimientos excepcionales que dicho Estado no pudiese controlar, el Consejo, por unanimidad y a propuesta de la Comisión, podrá decidir la concesión, en determinadas condiciones, de una ayuda financiera comunitaria al Estado miembro en cuestión.»

6.8.1. El Comité estima que la Unión Europea debe reflexionar ya sobre la puesta a punto de un mecanismo de reacción en caso de crisis asimétrica. Varias personalidades europeas de importancia, como el Presidente de la Comisión, Sr. Romano Prodi, han lanzado el debate a este respecto. Por su parte, el Parlamento Europeo ha adoptado un informe en este sentido⁽¹⁾. El Comité lamenta que, hasta ahora, este problema no haya sido debatido en el Consejo Ecofin. El objetivo es tener preparadas respuestas para una eventualidad que no puede descartarse por completo.

6.8.2. Tal como indica el Parlamento Europeo, es necesario disponer ya de un marco jurídico para, en caso de producirse

este tipo de crisis, no perder tiempo en su elaboración. El Comité también apoya la propuesta de establecer un sistema de alerta que permita evaluar dos veces al año el riesgo de que se produzca una crisis de este tipo.

6.8.3. Las transferencias financieras temporales podrían ayudar a una región a recuperar su potencial de crecimiento. Este mecanismo no tendría por objeto operar una redistribución, sino más bien ayudar a un Estado miembro a hacer frente a la crisis (a nivel nacional o regional). Puede decirse que funcionaría como una especie de seguro.

6.8.4. Entre los medios que permitan alimentar un fondo destinado a reaccionar en caso de crisis asimétrica, algunos observadores sugieren estudiar la conveniencia de utilizar los excesos de reservas con que cuentan los bancos centrales nacionales. Se trata de una idea que cabría explorar.

7. Conclusiones

7.1. El nacimiento del euro es un acto fundamental en la construcción europea. Europa dispone ahora de una valiosa herramienta. Es imprescindible seguir fomentando la dinámica lanzada por el proyecto de la moneda única. Efectivamente, el euro no constituye un fin en sí, sino que debe servir de impulso para progresar hacia una Europa más fuerte, capaz de responder a las aspiraciones fundamentales de los ciudadanos.

7.2. Algunos meses después del inicio de la tercera fase de la UEM, la cohesión económica y social entre las regiones de la Unión Europea sigue siendo en gran medida imperfecta. Si bien pueden ponerse de relieve algunos progresos de recuperación en términos de riqueza generada entre regiones ricas y pobres, aún se traducen demasiado poco en la reducción del paro.

7.3. El Comité ha depositado una gran esperanza en el proceso del «Pacto europeo para el empleo» iniciado por la Presidencia alemana. Sólo a través de una fuerte coordinación entre las estrategias de Luxemburgo (medidas de política del mercado de trabajo), de Cardiff (medidas de reforma de los mercados de bienes, servicios y capitales) y de Colonia (medidas macroeconómicas), la UEM podrá ponerse al servicio del crecimiento y el empleo. La plena participación de los diferentes agentes y, sobre todo, de los interlocutores sociales, será indispensable para el éxito de este proceso.

7.4. La constitución de una unión económica y monetaria supone una serie de cambios de los que algunos aún no son visibles. La unificación monetaria ofrece nuevas posibilidades: aumento de la competencia, asentamiento de las inversiones extranjeras, reducción de los gastos de transacción, mejora de la estabilidad interna, etc.

7.5. Ello obliga igualmente a los países participantes a someterse a una mayor disciplina, sobre todo, en lo que respecta a la política presupuestaria. Por su parte, los interlocutores sociales tienen la gran responsabilidad de coordinar adecuadamente las negociaciones salariales, a fin de sostener la demanda, evitando suscitar el recalentamiento de la economía y alimentar las tensiones inflacionistas.

(1) DO C 98 de 9.4.1999.

7.6. El Comité estima que una de las amenazas que se ciernen sobre la cohesión en la UEM es la aparición de una crisis asimétrica que afectaría a una parte de las regiones de la Unión. Tanto los Estados miembros individualmente como las instituciones europeas deben prepararse para hacer frente a

ese riesgo. Existen pistas para ello. El Comité insiste en que se elaboren sin demora los instrumentos que permitan que la Unión esté preparada para reaccionar en cuanto se produzca esa eventual crisis.

Bruselas, el 21 de octubre de 1999.

La Presidenta
del Comité Económico y Social
Beatrice RANGONI MACHIAVELLI
