

Diario Oficial

de las Comunidades Europeas

C 140

43º año

18 de mayo de 2000

Edición
en lengua española

Comunicaciones e informaciones

<u>Número de información</u>	<u>Sumario</u>	<u>Página</u>
	I <i>Comunicaciones</i>	
	
	II <i>Actos jurídicos preparatorios</i>	
	Comité Económico y Social	
	Sesión de marzo de 2000	
2000/C 140/01	Dictamen del Comité Económico y Social sobre la «Propuesta de Directiva del Parlamento y el Consejo por la que se modifica por vigesimoprimer vez la Directiva 76/769/CEE relativa a la limitación de la comercialización y el uso de determinadas sustancias y preparados peligrosos (sustancias clasificadas como carcinógenas, mutágenas o tóxicas para la reproducción c/m/r)»	1
2000/C 140/02	Dictamen del Comité Económico y Social sobre: — la «Propuesta de Reglamento del Consejo que modifica el Reglamento (CE) nº 1251/1999 por el que se establece un régimen de apoyo a los productores de determinados cultivos herbáceos, para incluir en el mismo al lino y el cáñamo destinados a la producción de fibras», y — la «Propuesta de Reglamento del Consejo por el que se establece la organización común de mercados en el sector del lino y el cáñamo destinados a la producción de fibras»	3
2000/C 140/03	Dictamen del Comité Económico y Social sobre la «Propuesta de Reglamento del Consejo que modifica el Reglamento (CEE) nº 404/93 por el que se establece la organización común de mercados en el sector del plátano»	6

<u>Número de información</u>	<u>Sumario (continuación)</u>	<u>Página</u>
2000/C 140/04	Dictamen del Comité Económico y Social sobre la «Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo relativa a las sustancias y productos indeseables en la alimentación animal».....	9
2000/C 140/05	Dictamen del Comité Económico y Social sobre la «Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo por la que se modifica la Directiva 79/373/CEE relativa a la comercialización de los piensos compuestos».....	12
2000/C 140/06	Dictamen del Comité Económico y Social sobre el «Informe anual del Fondo de Cohesión (1998)»	14
2000/C 140/07	Dictamen del Comité Económico y Social sobre el tema «Pluralismo y concentración en los medios de comunicación»	19
2000/C 140/08	Dictamen del Comité Económico y Social sobre la «Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo relativa a la aproximación de las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas de los Estados miembros en materia de fabricación, presentación y venta de los productos del tabaco» (versión refundida)	24
2000/C 140/09	Dictamen del Comité Económico y Social sobre: — la «Propuesta de Reglamento del Consejo por el que se adapta por sexta vez el régimen de ayuda para el algodón, establecido por el Protocolo nº 4 anejo al Acta de adhesión de Grecia», y — la «Propuesta de Reglamento del Consejo sobre la ayuda a la producción de algodón»	33
2000/C 140/10	Dictamen del Comité Económico y Social sobre la «Estrategia para el mercado interior europeo y recomendaciones para la revisión de las medidas específicas»	36
2000/C 140/11	Dictamen del Comité Económico y Social sobre la «Propuesta de Decisión del Parlamento Europeo y del Consejo por la que se prolonga la vigencia de la Decisión nº 710/97/CE relativa a un planteamiento coordinado de autorización en el ámbito de los servicios de comunicaciones personales por satélite en la Comunidad»	42
2000/C 140/12	Dictamen del Comité Económico y Social sobre el tema «La economía de la Unión: balance de 1999»	44
2000/C 140/13	Dictamen del Comité Económico y Social sobre el tema «Garantizar los mejores resultados posibles de las ayudas comunitarias».....	55

II

(Actos jurídicos preparatorios)

COMITÉ ECONÓMICO Y SOCIAL

Dictamen del Comité Económico y Social sobre la «Propuesta de Directiva del Parlamento y el Consejo por la que se modifica por vigesimoprimer vez la Directiva 76/769/CEE relativa a la limitación de la comercialización y el uso de determinadas sustancias y preparados peligrosos (sustancias clasificadas como carcinógenas, mutágenas o tóxicas para la reproducción c/m/r)»

(2000/C 140/01)

El 3 de febrero de 2000, 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 8 de marzo de 2000 (ponente: Sr. Jaschick).

En su 371º Pleno de los días 29 y 30 de marzo de 2000 (sesión del 29 de marzo de 2000), el Comité Económico y Social ha aprobado por 63 votos el presente Dictamen.

1. Introducción

1.1. Con el fin de proteger a los ciudadanos de modo duradero frente a sustancias y preparados carcinógenos, mutágenos o tóxicos para la reproducción (c/m/r), desde 1994⁽¹⁾ se prohíbe «la venta al público en general» de determinadas sustancias peligrosas.

1.2. La clasificación, embalaje y etiquetado de tales sustancias se actualizan constantemente en función de los conocimientos científicos y el progreso técnico⁽²⁾.

1.3. La Comisión⁽³⁾ tiene la obligación de presentar, dentro de los seis meses siguientes a la publicación de nuevas clasificaciones de sustancias como «c/m/r»⁽⁴⁾, propuestas encaminadas a incluir dichas sustancias en el anexo I de la Directiva 76/769/CEE para evitar que lleguen al público en general.

1.4. La propuesta de Directiva objeto de examen añade dos sustancias carcinógenas (de la categoría 2) y una sustancia tóxica para la reproducción (de la categoría 2) a la lista de sustancias y preparados peligrosos⁽⁵⁾.

⁽¹⁾ Directiva 76/769/CEE (DO L 262 de 27.9.1976, p. 201), modificada por última vez por la Directiva 94/60/CE del Consejo (DO L 365 de 31.12.1994, p. 1).

⁽²⁾ Anexo I de la Directiva 67/548/CEE (DO 196 de 16.8.1967, p. 1), modificada por última vez por la Directiva 94/69/CEE (DO L 381 de 31.12.1994, p. 1).

⁽³⁾ De conformidad con la Directiva 94/60/CE, DO L 365 de 31.12.1994, p. 1.

⁽⁴⁾ El procedimiento de clasificación se establece en la Directiva 67/548/CEE del Consejo.

⁽⁵⁾ Estas sustancias se utilizan parcialmente en procesos químicos de producción: entran, por ejemplo, en la composición de determinadas fibras cerámicas refractarias o en los airbags.

2. Observaciones generales

2.1. El CES acoge favorablemente que se prohíba la comercialización de dichas sustancias para la venta al público en general. Considera que la propuesta de la Comisión contribuye a proteger y promover la salud pública y está en la línea del Plan de acción de lucha contra el cáncer⁽¹⁾, la Comunicación sobre el desarrollo de la política de salud pública⁽²⁾ y la Comunicación sobre la estrategia sanitaria de la Unión Europea, prevista para el año 2000⁽³⁾.

2.2. La propuesta de vigesimoprimera modificación de la Directiva 76/769/CEE, objeto del presente Dictamen, proporciona normas armonizadas para el uso de las sustancias y preparados en cuestión y no obstaculiza en modo alguno el funcionamiento del mercado interior.

2.3. El Comité propone que se examine la posibilidad de recurrir a un procedimiento más rápido que el actual con vistas a proteger al público con la mayor inmediatez posible frente a riesgos de la naturaleza considerada. Sería deseable que se simplificase el procedimiento dotándolo de algún automatismo. Hasta la fecha, en el Consejo y en el Parlamento no ha habido acuerdo para una simplificación de esta índole.

2.4. El CES entiende que las nuevas clasificaciones regirán también para todos los países del EEE y se incluirán a tiempo en las negociaciones con los países candidatos a la adhesión. El Comité es partidario en este contexto de una estrecha

(¹) Decisión nº 646/96/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 29 de marzo de 1996, por la que se adopta un plan de acción de lucha contra el cáncer en el marco de la acción en el ámbito de la salud pública (1996-2000); DO L 95 de 16.4.1996, p. 9.

(²) COM (1998) 230 final: Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social y al Comité de las Regiones sobre el desarrollo de la política de salud pública en la Comunidad Europea, de 15.4.1998; Dictamen del CES publicado en el DO C 407 de 28.12.1998, p. 21.

(³) COM (2000) 186 final, previsto para finales de marzo de 2000 en el programa de trabajo de la Comisión.

colaboración con las organizaciones y asociaciones de estos países con competencias en materia de seguridad y sanidad.

3. Observaciones particulares

3.1. El Comité celebra que, en el marco de las consultas realizadas para la preparación del borrador de la vigesimoprimera modificación, la Comisión haya recabado también el parecer técnico de asociaciones de defensa del medio ambiente y de los consumidores.

3.2. El Comité estima acertado que la Comisión se guíe en sus reflexiones por la protección preventiva de la salud. Su actuación está motivada por una sospecha justificada con respecto al carácter irreversible de los perjuicios para la salud que causan dichas sustancias. La Comisión, pues, procede sin demora a la clasificación de tales sustancias en las categorías correspondientes y las subsume en la lista «c/m/r».

3.3. El Comité da por sentado que no se permitirá agotar los posibles remanentes y que, como es lógico, la prohibición se extenderá también a las importaciones.

3.4. El Comité propone que se examine si el concepto de «público en general» no podría ser definido con mayor precisión y, en particular, si se podría mencionar expresamente a los consumidores y a las pequeñas empresas artesanales. El CES propone que se refuerce la información sobre la peligrosidad de dichas sustancias a través también de las organizaciones y asociaciones competentes.

3.5. Dada dicha peligrosidad, sería bueno plantearse la posibilidad de reducir el plazo de seis meses entre la publicación de las nuevas clasificaciones de sustancias «c/m/r» y la subsiguiente propuesta de la Comisión.

3.6. En aras de la protección de la salud pública debería estudiarse también la conveniencia de acortar los plazos contemplados en el artículo 2.

Bruselas, 29 de marzo de 2000.

*La Presidenta
del Comité Económico y Social*
Beatrice RANGONI MACHIAVELLI

Dictamen del Comité Económico y Social sobre:

- la «Propuesta de Reglamento del Consejo que modifica el Reglamento (CE) nº 1251/1999 por el que se establece un régimen de apoyo a los productores de determinados cultivos herbáceos, para incluir en el mismo al lino y el cáñamo destinados a la producción de fibras», y
- la «Propuesta de Reglamento del Consejo por el que se establece la organización común de mercados en el sector del lino y el cáñamo destinados a la producción de fibras»

(2000/C 140/02)

El 15 de noviembre de 1999, de conformidad con los artículos 37 y 262 del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea, el Consejo decidió consultar al Comité Económico y Social sobre las propuestas mencionadas.

La Sección de Agricultura, Desarrollo Rural y Medio Ambiente, encargada de preparar los trabajos en este asunto, aprobó su dictamen el 14 de marzo de 2000 (ponente: Sr. Kienle).

En su 371º Pleno de los días 29 y 30 de marzo de 2000 (sesión del 29 de marzo de 2000), el Comité Económico y Social ha aprobado por 74 votos a favor y 1 abstención el presente Dictamen.

1. Introducción

1.1. Numerosos cuadros medievales representan a la primera pareja humana tras la expulsión del Paraíso trabajando esforzadamente para lograr cubrir sus necesidades más perentorias (alimentación y vestido): Adán con la azada, Eva tejiendo. El lino y el cáñamo como plantas textiles y oleaginosas se cuentan entre los cultivos herbáceos más antiguos de la humanidad. El nombre latino «*linum usitatissimum*» también pone de relieve las extraordinarias posibilidades de esta planta y la alta estima de que gozaba. El cáñamo y el lino se cultivaron en prácticamente todas las regiones europeas como materia prima para productos textiles y cuerdas y eran elementos muy importantes de la vida y del trabajo en la agricultura, la artesanía y el comercio. Las importaciones de algodón más barato de ultramar y, más tarde, la expansión de las fibras artificiales trajeron consigo una drástica reducción del cultivo de cáñamo y lino. Este cultivo tradicional llegó incluso a desaparecer por completo de muchas regiones.

1.2. Hoy día, el cultivo de lino y cáñamo vuelve a experimentar una recuperación, en gran medida gracias a la demanda de fibras naturales de gran calidad en el sector textil, así como por los importantes efectos positivos medioambientales en la rotación de cultivos, pero sobre todo gracias a su empleo en materiales nuevos y renovables.

1.3. Mientras que la organización común de mercados, creada en 1970, se basó en la situación concreta del cultivo en aquellos momentos, es decir, el cultivo de lino destinado a la producción de fibras que era tradicional en Bélgica, Francia y los Países Bajos, el cultivo de lino y cáñamo se ha desarrollado también desde entonces en otros Estados miembros. Muchas de las iniciativas se debieron principalmente a la exploración de nuevas salidas comerciales para el aprovechamiento total de las fibras. La investigación y el desarrollo que a tal fin eran necesarios —debido en gran parte al enorme retraso existente— se financiaron con importantes recursos de la Comunidad Europea y de los Estados miembros. Se logró desarrollar nuevas y prometedoras líneas de productos como alternativas ecológicas a las fibras de origen mineral, cuyas características más apreciadas son su escasa toxicidad y el respeto del medio ambiente en su eliminación. Se tienen así, por ejemplo, compuestos de fibras en la fabricación de vehículos o espumas utilizables como aislante en el sector de la construcción.

1.4. La producción y la transformación de lino y cáñamo han mantenido hasta hoy pese a todo una característica esencial: la dificultad de transporte de las varillas de lino y cáñamo requiere una estrecha relación entre productores y primeros transformadores. En esta relación de dependencia mutua es el primer transformador el que corre con la mayor parte del riesgo en lo que a inversión se refiere y, por tanto, el que tiene mayor responsabilidad en la conservación de los puestos de trabajo.

1.5. Las estadísticas de cultivo de la Comunidad Europea registran hasta la cosecha de 1994 una superficie de unas 90 000 ha de lino y unas 8 000 ha de cáñamo. Desde entonces, sin embargo, se ha asistido a una explosión de las superficies dedicadas al cultivo del lino destinado a la producción de fibras hasta alcanzar unas 212 000 ha. El cultivo del cáñamo también aumentó en el mismo período hasta alcanzar las 30 000 ha. Con ello crecieron los gastos presupuestarios para la organización común de mercados de lino y cáñamo, pasando de 74 millones de euros (1995) a 158,6 millones de euros (1999), a pesar de que en 1995 se redujeron en un 7,5 % las ayudas al lino y en un 14,4 % las del cáñamo.

1.6. La propuesta presentada por la Comisión Europea en 1996 para reformar la organización de mercados del lino y del cáñamo con objeto de estabilizar los gastos comunitarios en el sector fue rechazada por los Estados miembros.

1.7. La organización de mercados adaptada desde entonces consiste sobre todo en una ayuda global por hectárea de lino textil diferenciada según seis zonas homogéneas de producción, además de una ayuda global por hectárea de cáñamo.

2. La propuesta de reforma de la Comisión Europea

2.1. Con su propuesta de reforma de la organización común de mercados para el lino y el cáñamo, la Comisión pretende alcanzar los siguientes objetivos:

- limitar los costes presupuestarios del sector a 51 millones de euros a partir de la campaña 2005/2006 (frente a los 158,6 millones de euros de 1999);

- combatir el fraude a la normativa actual;
- alcanzar un equilibrio estable en los mercados;
- reducir los costes administrativos;
- aplicar la reforma a partir ya de la campaña 2000/2001.

2.2. La propuesta contiene importantes modificaciones del actual sistema de organización de mercados:

- integrar el lino y el cáñamo destinados a la producción de fibras en el sistema instaurado por el Reglamento (CE) nº 1251/1999 del Consejo por el que se establece un régimen de apoyo a los productores de determinados cultivos herbáceos;
- reducir los pagos por superficie de lino y cáñamo destinados a la producción de fibras en tres etapas, equiparándolos a los del lino oleaginoso, hasta situarlos en el nivel de ayuda previsto para los cereales a partir de la campaña 2002/2003;
- mantener la obligación de celebrar contratos con transformadores autorizados, los cuales deberán comprometerse, para obtener la autorización, a no abastecer la industria o el comercio de productos alimenticios a base de cáñamo;
- introducir un procedimiento de autorización para el cultivo de cáñamo como requisito para obtener el pago por superficie, así como mantener los controles a los productores para determinar el contenido de THC (tetrahidrocannabinol) de las producciones. Suprimir la obligación de obtener un rendimiento mínimo para la concesión de la ayuda completa;
- exigir la desnaturalización de determinadas semillas de cáñamo de importación no destinadas a la siembra con el fin de impedir su germinación.

2.3. La Comisión propone la introducción de una ayuda adicional a la transformación, limitada en función de las cantidades máximas nacionales fijadas. La cuantía de las ayudas a la transformación será diferente según se trate de fibras cortas o largas, con una progresión desde 60 euros por tonelada en la campaña 2001/2002 hasta 200 euros por tonelada en la campaña 2005/2006.

2.4. Para las fibras cortas de lino y las fibras de cáñamo se garantiza una ayuda única a la transformación de 40 euros por tonelada para las campañas de comercialización 2000/2001 a 2004/2005, que se suprimirá a partir de entonces. Las ayudas se concederán al primer transformador autorizado.

2.5. El sistema de estabilizadores propuesto por la Comisión prevé lo siguiente:

2.5.1. Integración de las superficies de cultivo de lino y cáñamo en las superficies de base, lo que obliga a los Estados miembros a establecer superficies máximas dedicadas al cáñamo en cada región productora.

2.5.2. Introducción de cantidades máximas garantizadas en el marco de la garantía de las ayudas a la transformación para, por una parte, las fibras largas de lino y, por otra, las fibras cortas de lino y las fibras de cáñamo. Estas cantidades máximas se repartirán entre los Estados miembros de acuerdo con las

superficies nacionales tradicionales. Para los Estados miembros sin tradición de cultivo se propone una cantidad máxima garantizada de 50 toneladas. En conjunto, la cantidad máxima garantizada a nivel comunitario de fibras largas de lino supone 75 500 toneladas por cada campaña de comercialización y 119 250 toneladas para las fibras cortas de lino y las fibras de cáñamo.

2.5.3. La concesión de la ayuda a la transformación de fibras cortas está condicionada a un contenido máximo de agramiza del 5 %.

2.6. La reforma debe entrar en vigor a partir ya de la campaña 2000/2001, para lo cual podrán adoptarse reglamentaciones transitorias si fuere necesario.

3. Observaciones generales

3.1. El Comité reconoce la necesidad de estabilizar los gastos de la organización de mercados de lino y cáñamo y excluir el uso indebido de las primas (cazadores de primas). Se trata de algo necesario, tanto desde el punto de vista del contribuyente como de aquellos productores y transformadores que han respetado correctamente los objetivos políticos de la actual organización de mercados. Hay que evitar la imputación y condena de todo el sector del lino y del cáñamo. Ello es tanto más urgente cuanto que, sin duda alguna, no se producirían estos lamentables abusos si la Comisión y todos los Estados miembros exigiesen de antemano un compromiso contractual firme y efectuaran controles más estrictos.

3.2. El Comité suscribe igualmente el objetivo de la Comisión de establecer un equilibrio en el mercado. Un desarrollo orientado al mercado es la base para un acceso sostenible a éste y, por tanto, para la salida comercial de lino y cáñamo. Así es como cabe considerar los recursos empleados por la Comisión y los Estados miembros para la investigación y el desarrollo de nuevas líneas de productos, con carácter prioritario en el caso de las fibras cortas de uso no textil. Ya es posible la viabilidad de toda una serie de aplicaciones novedosas y prometedoras. Por consiguiente, es importante que este desarrollo positivo no se vea amenazado, sino que continúe y se estabilice.

3.3. El desarrollo del mercado, con todo, está todavía en fase inicial y requiere un apoyo constante. Por otra parte, sin embargo, la reducción prevista de los pagos por superficie o la supresión de las ayudas a la transformación para las fibras cortas de lino y las fibras de cáñamo ponen en tela de juicio esta evolución. A juicio del Comité, hay que evitar que los Estados miembros entiendan la reforma como señal de que pueden abandonar las ayudas a la investigación y el desarrollo. Serían sobre todo las empresas de primera transformación de creación reciente y las instalaciones de transformación en fase de planificación o tramitación de permisos las que más a menudo se verían directamente amenazadas con la quiebra.

3.4. El Comité señala que el cultivo de lino y cáñamo para uso textil y no textil es un ejemplo paradigmático de agricultura multifuncional y de enfoque integrado y multisectorial para el desarrollo rural. La relación de mutua dependencia entre abastecedores de varillas y primeros transformadores determina también las posibilidades de transformación y comercialización.

3.5. El Comité comprende las razones de la Comisión para proponer la integración del cultivo de lino y cáñamo en el régimen general de ayudas a los cultivos herbáceos, de conformidad con el Reglamento (CE) del Consejo nº 1251/1999, y la introducción de ayudas a la transformación en función de las cantidades. Es indudable, en efecto, que una ayuda en función de la superficie, independiente del nivel de rendimiento, favorece la ya denunciada caza de primas. El Comité, no obstante, propone que en las regiones con rendimientos de cereales muy bajos se tome como referencia en su caso el rendimiento del maíz para el cálculo de la ayuda por superficie, e igualmente que no se excluyan los pastizales que puedan roturarse. El Comité comparte también la postura de que el cultivo de lino y cáñamo sólo debería practicarse en las áreas adecuadas para hacerlo.

3.6. El Comité, sin embargo, no puede compartir la propuesta de introducir cantidades máximas nacionales sin relación alguna con las capacidades. Algunos Estados miembros se verían de entrada prácticamente excluidos de este cultivo sobre la base de la limitación a un máximo de 50 toneladas anuales. El objetivo debe ser más bien desarrollar el cultivo teniendo en cuenta las salidas comerciales regionales, en línea con la reforma de la Política Agrícola Común para desarrollar las zonas rurales.

3.7. El Comité llama la atención sobre las consecuencias que tendría para la producción y transformación de fibras cortas de lino y cáñamo limitar las ayudas para la primera transformación a cinco años y a la cantidad totalmente insuficiente de 40 euros por tonelada, lo cual supondría dejar sin perspectivas a esta cadena reciente del sector de la transformación. El Comité teme que se cierren empresas y se pierdan numerosos puestos de trabajo en la agricultura y en el sector de la transformación.

3.8. El Comité no considera oportuna ni factible la condición propuesta por la Comisión de establecer la proporción de

agramiza en un máximo del 5 % como requisito para obtener la ayuda a la transformación. Ello obligaría a las actuales instalaciones de transformación a reequiparse, si es que cabe técnicamente la posibilidad, so pena de verse técnicamente excluidas de las ayudas.

4. Observaciones finales

4.1. El Comité considera que la propuesta de reforma objeto de examen no debería aprobarse en su estado actual, porque todo el sector del lino y del cáñamo de la Comunidad vería su existencia amenazada, con lo cual se harían peligrar de nuevo, en una fase todavía inicial, el desarrollo dinámico de un cultivo herbáceo beneficioso para el medio ambiente y la existencia de salidas comerciales prometedoras.

4.2. El Comité lamenta que la Comisión Europea no haya explicado en absoluto (o sólo de manera totalmente insuficiente) las consecuencias económicas negativas para productores y primeros transformadores, así como los efectos en el empleo y en las modificaciones de la circulación de mercancías. Así, por ejemplo, cabe presumir que las importaciones de fibras de cáñamo para su posterior transformación no se ajustan a los niveles comunitarios de protección del medio ambiente. Las instituciones europeas deberían reclamar un informe que aclare exhaustivamente los efectos en los puestos de trabajo y en la protección del medio ambiente y permita al mismo tiempo un diálogo satisfactorio con regiones y sectores económicos afectados.

4.3. El Comité considera que, en estas condiciones, hay que descartar por completo la posibilidad de que la reforma entre en vigor a partir de la campaña de comercialización 2000/2001, máxime teniendo en cuenta que productores y transformadores ya han cerrado en muchos casos sus previsiones y que aún no se dispone, ni siquiera en fase de proyecto, de los reglamentos de aplicación necesarios para poner en práctica la propuesta de la Comisión.

Bruselas, 29 de marzo de 2000.

*La Presidenta
del Comité Económico y Social
Beatrice RANGONI MACHIAVELLI*

Dictamen del Comité Económico y Social sobre la «Propuesta de Reglamento del Consejo que modifica el Reglamento (CEE) nº 404/93 por el que se establece la organización común de mercados en el sector del plátano»

(2000/C 140/03)

El 29 de noviembre 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 Agricultura, Desarrollo Rural y Medio Ambiente, encargada de preparar los trabajos en este asunto, aprobó su dictamen el 15 de marzo de 2000 (ponente: Señor Barato Triguero).

En su 371º Pleno de los días 29 y 30 de marzo de 2000 (sesión del 29 de marzo de 2000), el Comité Económico y Social ha aprobado por 73 votos a favor, 2 votos en contra y 4 abstenciones el presente Dictamen.

1. Introducción

1.1. La Comisión, en su propuesta, modifica aquellos aspectos del régimen que han sido condenados por el último informe del Panel de la OMC e incluso va más lejos que las conclusiones de este informe ya que prevé la sustitución del régimen de contingentes por un régimen de arancel único.

1.2. La nueva propuesta de modificación puede significar un retroceso para la producción del plátano de la UE con respecto al régimen instaurado en 1993 que permitió una mejora de las infraestructuras y de los canales de comercialización y un mejor acondicionamiento a las necesidades medioambientales, lo que ha significado grandes inversiones por parte del sector de producción para mejorar su competitividad para poder hacer frente a las producciones procedentes de otros países.

1.3. La modificación propuesta por la Comisión contradice abiertamente la preferencia de los productores comunitarios y de los países ACP y puede incluso llegar a perjudicar a los productores de otros terceros países, ya que, con toda probabilidad, va a provocar una bajada de precios muy importante en el mercado de la UE.

1.4. El texto de la Comisión se basa en los siguientes puntos:

1.4.1. Sustitución del actual sistema de contingentes arancelarios por un sistema de arancel único antes del 1 de enero de 2006.

1.4.2. Para el régimen interino de seis años se establecen tres contingentes:

Contingente A 2 200 000 toneladas a 75 euros/tonelada

Contingente B 353 000 toneladas a 75 euros/tonelada

Contingente C 850 000 toneladas (arancel variable).

1.4.2.1. Para el contingente C, la propuesta establece un sistema de subasta del arancel con una preferencia de 275 euros/tonelada para las producciones ACP. La preferencia arancelaria de los países ACP en los contingentes A y B se traduce en la aplicación de un arancel 0.

1.4.2.2. Para los otros dos contingentes, no se determina con precisión el sistema de gestión de los contingentes A y B. El texto se limita a enunciar que el método de reparto de licencias se puede basar en las corrientes tradicionales (métodos tradicionales/recién llegados) o en otros métodos. Pero no se precisa un período de referencia, con lo que se deja ésta y todas las otras cuestiones relativas al reparto de licencias para ser establecidas a través de un Reglamento de la Comisión.

1.4.2.3. El volumen del contingente arancelario autónomo adicional previsto puede ser aumentado cuando la demanda de la Comunidad crezca, en base al balance de la producción y del consumo, así como de las importaciones y exportaciones. Tanto los elementos constitutivos del balance como su adopción y el incremento del contingente arancelario adicional se determinan según el procedimiento de comité de gestión.

1.4.2.4. La Comisión, de común acuerdo con las partes contratantes de la OMC que tienen un interés sustancial (Costa Rica, Colombia, Ecuador y Panamá), podría asignar un porcentaje fijo y determinado de los contingentes arancelarios a cada uno de estos cuatro países.

1.4.2.5. En caso de necesidad o cuando el abastecimiento del mercado comunitario se vea afectado por circunstancias excepcionales que afecten a las condiciones de producción o de importación, la Comisión establecerá las medidas particulares necesarias según el procedimiento de comité de gestión.

1.4.3. El nuevo régimen entraría en vigor el 1 de abril de 2000.

1.5. El texto de la propuesta de modificación de la OCM del plátano está acompañado de una Recomendación de Decisión del Consejo para autorizar a la Comisión a negociar con los terceros países la modificación del arancel aduanero consolidado para los plátanos en la Organización Mundial de Comercio (OMC).

2. Observaciones generales

2.1. El Comité reconoce los esfuerzos realizados por la Comisión para ajustar, una vez más, el Reglamento (CEE) nº 404/93 a los compromisos internacionales derivados de la Organización Mundial de Comercio (OMC) y de la IV Convención de Lomé.

2.2. El Comité tiene en cuenta que, como consecuencia del nuevo veredicto del panel de la OMC emitido oficialmente el 12 de abril de 1999, la Unión Europea está obligada a modificar, una vez más, la Organización Común de Mercados (OCM) del plátano, al mismo tiempo que lamenta que el órgano de solución de litigios de la OMC funcione de manera no transparente y que no tenga en cuenta, en materia de competencia, las condiciones concretas de la producción en el plano social, medioambiental y de la sostenibilidad. El Comité pide a la Comisión que prosiga sus esfuerzos en la OMC para que estas preocupaciones se tengan realmente en cuenta.

2.3. El Comité, no obstante, considera que la propuesta de la Comisión no aporta las garantías que son necesarias para la comercialización de los plátanos de los productores comunitarios y ACP, pues empeora su situación en relación con la última modificación de la OCM del plátano que entró en vigor el 1 de enero de 1999. La imposición de un arancel único supone, de hecho, una ventaja comercial para los grandes operadores y una penalización para los pequeños productores y cooperativas y sus canales de comercialización, en cuanto que los primeros disponen de una serie de economías de escala y de medios que les permitirían colocar mayor producción en el mercado a costes inferiores.

2.4. Por tanto, al Comité le preocupa que las modificaciones propuestas y, en particular, el paso automático a un sistema de arancel único puedan acarrear la desaparición programada de las producciones comunitarias y ACP de plátanos y, asimismo, de la mayor parte de los operadores comerciales que no tengan una dimensión multinacional.

2.5. El Comité considera que debería potenciarse la comercialización de plátanos producidos en condiciones sociales adecuadas, es decir, de manera que se garanticen los derechos de los agricultores a unos ingresos que les permitan mantener un nivel de vida digno, según lo establecido en el artículo 33 del Tratado de la Unión Europea, y que asegure a su vez a los trabajadores la obtención de un salario justo y de condiciones de trabajo conformes con el respeto de sus derechos fundamentales.

2.6. A su vez, el Comité considera que debería potenciarse la comercialización de plátanos producidos en condiciones medioambientales adecuadas, es decir, se deberían potenciar prácticas agrarias como, por ejemplo, la agricultura sostenible, así como todas las medidas agroambientales que contribuyan a salvaguardar nuestro patrimonio ambiental. Asimismo, hay que valorar las producciones biológicas y el papel que realiza la agricultura como gestión del territorio, mantenimiento del entorno rural, conservación de valores etnográficos, etc.

2.7. El Comité estima que hay que seguir garantizando a los consumidores una oferta variada de los distintos tipos de plátanos existentes en la actualidad en el mercado. Los consumidores podrán así elegir los productos biológicos y los productos procedentes del comercio solidario. Por ello, el nuevo sistema que se adopte deberá garantizar la coexistencia en el mercado de los plátanos comunitarios, ACP y latinoamericanos y que respondan a los diferentes criterios cualitativos teniendo en cuenta las condiciones de producción y comercialización. Teniendo en cuenta que la OMC no permite la discriminación entre productos similares que hayan sido producidos en condiciones medioambientales y sociales diferentes, los consumidores europeos se pueden beneficiar de la mejora que representan los sistemas de producción ecológicos, así como de un etiquetado voluntario debidamente controlado que distinga la producción de plátanos del «comercio justo» (Fair trade) como viene ocurriendo, por ejemplo, en las Islas del Viento (Windward Islands).

2.8. Asimismo, el Comité considera que las producciones europeas deberían apostar cada día más por la calidad, tanto desde el punto de vista de las propiedades organolépticas como de nutrición y presentación, respetando el medio ambiente y evitando excesos en el uso de productos fitosanitarios.

3. Observaciones específicas

3.1. El Comité estima que el paso automático al sistema de arancel único propuesto por la Comisión no se justifica dado que este sistema no es ni exigido por el panel de la OMC ni deseado por la mayoría de los países demandantes y los operadores comerciales del mercado. Por ello, el Comité rechaza el establecimiento de un sistema de arancel único y considera que debería mantenerse un régimen de contingente arancelario no discriminatorio durante un período mínimo de diez años, al tiempo que habría que estudiar la posibilidad de introducir otro sistema una vez transcurridos éstos. Este período permitirá evaluar, en particular, el impacto del nuevo régimen en las distintas regiones comunitarias productoras en materia de empleo, estructuras productivas, renta de los productores y evolución de los precios en el mercado.

3.2. El Comité considera que el volumen actual del contingente adicional autónomo de 353 000 toneladas es excesivo y que ello ha provocado una situación de sobreabastecimiento en estos últimos años, particularmente en 1999, que ha registrado unos precios particularmente bajos. Por este motivo, el Comité estima que este contingente debería ser revisado de acuerdo con las exigencias del mercado de una forma más realista.

3.3. El Comité considera que el método elegido para la concesión de certificados de importación deberá permitir que las PYME de productores y distribuidores puedan operar en el mercado en condiciones de igualdad de oportunidades respecto de las grandes empresas multinacionales, con el fin de garantizar al consumidor la libertad de elección y una relación calidad/precio que satisfaga también los aspectos sanitarios y medioambientales.

3.3.1. En consonancia con ello, el Comité considera que el método preferible de concesión de certificados es el del «operador tradicional/recién llegado», basado en las importaciones verificables en los certificados aduaneros y en una referencia histórica de largo plazo, dentro del cual el operador tenga la oportunidad de elegir el mejor trienio. El Comité considera que el método llamado de examen simultáneo sería también un sistema apropiado de distribución de los certificados de importación, pero dada la oposición frontal manifestada contra este sistema por parte de los países demandantes, considera que la elección de este sistema podría conducir a un nuevo contencioso ante la OMC.

3.3.2. Por tanto, el Comité considera que el método de «operador tradicional/recién llegado» es el más apropiado para satisfacer la exigencias del panel de la OMC, al tiempo que da una respuesta positiva a las expectativas de los países ACP y los productores comunitarios. En un sentido más general, esta solución podrá garantizar una mayor funcionalidad y transparencia del mercado.

3.3.3. Por todo ello, el Comité incita a la Comisión a que continúe sus esfuerzos en busca de un consenso que se base en un sistema de referencias históricas que obtenga el acuerdo necesario por parte de la OMC.

3.4. El Comité estima que será necesario el establecimiento de unas medidas de acompañamiento para paliar:

- las insuficiencias del Reglamento (CEE) nº 404/93 en materia de cálculo de la ayuda compensatoria;
- la no aplicación de ciertas disposiciones del Compromiso de Luxemburgo de junio de 1998 y de las discriminaciones que de ello resultan;
- los efectos que la nueva modificación del régimen de importación tendrá para los productores comunitarios.

3.4.1. Estas medidas deberían incluir una revalorización del ingreso global de referencia para el cálculo de la ayuda compensatoria y aquellas otras medidas que se estimen necesarias para garantizar un nivel adecuado de las rentas de los productores comunitarios de plátanos, de manera que ninguno de ellos se pueda ver perjudicado por situaciones adversas en sus mercados o por causa de catástrofes naturales. Esta revalorización se justificaría, además, en base al nuevo artículo 299 del Tratado que supone el fundamento jurídico que permite el establecimiento de condiciones específicas para la aplicación de las políticas comunitarias en las regiones ultraperiféricas.

Bruselas, 29 de marzo de 2000.

3.5. El Comité considera que es necesario tener en cuenta la situación de inestabilidad política de Somalia que le impide en la actualidad la exportación regular de plátanos al mercado comunitario. Para ello, los productores de Somalia deberían ser los destinatarios directos de medidas de ayuda particulares.

3.6. Habría que seguir en mayor medida las orientaciones de la OCDE sobre los hábitos de consumo, sociales y medioambientales de las compañías multinacionales en los países en vías de desarrollo.

4. Conclusiones

4.1. El Comité es consciente de la necesidad de adaptar el régimen de importación de plátanos establecido en el Reglamento (CEE) nº 404/93 al pronunciamiento del panel de la OMC y, de esta manera, acabar con las medidas de retorsión unilaterales adoptadas por Estados Unidos contra las importaciones de ciertos productos de la Unión Europea en su mercado. El Comité, por un lado, deplora profundamente que criterios tales como el derecho al desarrollo, la sostenibilidad de las producciones y la dimensión social estén ausentes de los términos de referencia de la OMC, que no tiene en cuenta ni las condiciones efectivas de la producción ni los objetivos de equilibrio de las sociedades y territorios y, por otro lado, se opone a las medidas unilaterales y arbitrarias contrarias al multilateralismo y a la búsqueda concertada de soluciones justas de los conflictos comerciales. El Comité mantiene que la puesta en conformidad con las conclusiones del panel no debe comprometer la eficacia de la Organización Común de Mercados del plátano en el cumplimiento de sus objetivos fundamentales y, en particular, el mantenimiento de la garantía de la comercialización de los plátanos comunitarios y ACP, proporcionando unos ingresos adecuados a sus productores y permitiendo a los consumidores el acceso a una oferta variada de plátanos de distintas procedencias a precios razonables en toda la Comunidad.

4.1.1. Por todo lo anterior, el Comité espera que se tengan en cuenta sus consideraciones respecto a la modificación en curso de la OCM del plátano. El Comité no podría, en ningún caso, aceptar que la preferencia comunitaria, pilar fundamental de la PAC, se desmantele debido a la pérdida de garantía de acceso al mercado para las producciones comunitarias. Asimismo, el Comité considera que es imperativo, por un lado, preservar el acceso preferencial al mercado comunitario, acordado por la Unión, a los productores de los países ACP y en el marco de los Acuerdos de Lomé, que constituyen una base esencial de su política exterior y de desarrollo y, por otro lado, llegar a consensuar una solución que sea compatible con las reglas de la OMC.

*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 las sustancias y productos indeseables en la alimentación animal»

(2000/C 140/04)

El 23 de marzo de 2000, de conformidad con el artículo 152 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 15 de marzo de 2000 (ponente: Sr. Nielsen).

En su 371º Pleno de los días 29 y 30 de marzo de 2000 (sesión del 29 de marzo de 2000), el Comité Económico y Social ha aprobado por 81 votos a favor, 2 en contra y 1 abstención el presente Dictamen.

1. Antecedentes

1.1. Durante la crisis de la dioxina, en junio y julio de 1999, la Comisión presentó un ambicioso programa de trabajo, que fue aprobado por unanimidad por el Consejo. La actual propuesta, que forma parte de este programa de trabajo, básicamente hace mucho más estrictas las normas que regulan la presencia de sustancias y productos no deseables en la alimentación animal. Estas normas se remontan a 1974⁽¹⁾ y, después de sufrir numerosas modificaciones, se consolidaron en la Directiva 1999/29/CE⁽²⁾.

1.2. Además, la propuesta debería contemplarse a la luz del posterior Libro Blanco sobre seguridad alimentaria⁽³⁾, donde se describen los principios generales de la seguridad alimentaria y se esboza el conjunto de propuestas que la Comisión tiene intención de presentar en un futuro próximo con miras a actuar de manera coordinada en todos los eslabones de la cadena alimentaria, desde «la granja hasta la mesa». Esta visión de conjunto incluye varias propuestas relativas a la alimentación animal, incluida la que ahora nos ocupa.

1.3. El objetivo de la Directiva 1999/29/CE era reducir el contenido de sustancias y productos indeseables potencialmente peligrosos para la salud animal y humana en los piensos. En la exposición de motivos de la directiva se afirma que resulta imposible excluir totalmente y en todos los casos la presencia de sustancias y productos indeseables, y que no es realista fijar este contenido por debajo de los niveles máximos detectables por los métodos de análisis. Las materias primas de los piensos y los piensos no podrán comercializarse en la UE a menos que sean «de calidad sana, cabal y comercial» y respeten los niveles máximos específicos de sustancias indeseables⁽⁴⁾.

1.4. El anexo I de la citada Directiva, que es actualizado regularmente por la Comisión, asistida por el Comité permanente de alimentación animal, para adaptarlo al progreso científico y técnico, cubre en la actualidad los niveles máximos de seis sustancias químicas (arsénico, plomo, flúor, mercurio, nitritos y cadmio), 21 productos diferentes (entre ellos la aflatoxina, el dieldrín y la dioxina) y doce impurezas botánicas (diversos tipos de mostaza, etc.). Estos límites máximos son aplicables a las materias primas y los piensos que se especifican. En el anexo no se fijan niveles máximos para el contenido de sustancias indeseables en los aditivos⁽⁵⁾ de los piensos. Estos aditivos quedan en algunos casos sujetos a los requisitos generales de «calidad sana, cabal y comercial».

1.5. La Comisión propone, teniendo en cuenta la situación actual, las siguientes modificaciones:

- ampliar el ámbito de aplicación de la Directiva a los aditivos destinados a la alimentación animal;
- prohibir las diluciones cuando se supere el nivel máximo permitido⁽⁶⁾;
- suprimir la posibilidad que permite una excepción aplicable a las condiciones locales especiales;
- abrir la posibilidad de fijar un límite de intervención considerablemente más bajo que el límite máximo establecido, a partir del cual las autoridades quedan obligadas a iniciar una investigación dirigida a identificar la fuente de contaminación y a adoptar medidas para reducirla o eliminarla;
- adaptar las disposiciones del procedimiento de reglamentación relativas al Comité permanente de alimentación animal⁽⁷⁾.

⁽⁵⁾ Los aditivos son sustancias, preparados o microorganismos que se añaden a los piensos para lograr un efecto positivo en la utilización de los piensos de que se trata.

⁽⁶⁾ Aparte de las sustancias indeseables específicas, hasta ahora las empresas han tenido la posibilidad de diluir la concentración de sustancias y productos indeseables en un cargamento de materias primas o piensos.

⁽⁷⁾ Decisión del Consejo 1999/468/CE, DO L 184 de 17.7.1999, p. 23.

⁽¹⁾ Directiva 74/63/CEE, DO L 38 de 11.2.1974, p. 31.

⁽²⁾ DO L 115 de 4.5.1999, p. 32.

⁽³⁾ COM(1999) 719 de 12.1.2000.

⁽⁴⁾ Las materias primas son fundamentalmente productos utilizados en la elaboración de los piensos compuestos.

2. Observaciones generales

2.1. El Comité apoya los objetivos y las prioridades generales del Libro Blanco con respecto a la mejora de la seguridad alimentaria en la UE mediante una acción coordinada en todos los eslabones de la cadena alimentaria. El CES está formado por representantes de todos los sectores de interés relevantes y, por consiguiente, es un foro natural y muy adecuado para debatir los aspectos más generales, así como las propuestas específicas, relativos a la futura seguridad alimentaria de la UE. Por este motivo el CES desea contribuir en estos dos ámbitos de manera constructiva y realista para garantizar una seguridad alimentaria sostenible en la UE.

2.2. El CES apoya en particular el programa de trabajo de la Comisión en lo que se refiere a la dioxina. Tras la grave crisis de junio de 1999, la atención se centró en el problema más persistente que presenta la dioxina. El CES reconoce la existencia de este problema medioambiental, cuya gravedad difiere de un país a otro en función de la tecnología de incineración.

2.3. En opinión del CES, el problema de la dioxina —al igual que otros problemas medioambientales en la UE— ha de abordarse sobre todo en el origen, en parte mediante la separación y recuperación/eliminación de residuos que generan dioxina cuando se incineran, y en parte mediante el uso de filtros de emisiones gaseosas en la planta incineradora para recoger la dioxina restante. Pese a la disminución de las emisiones de dioxina en los últimos años, deberán pasar varios años para que el contenido de dioxina en las poblaciones de peces y en las zonas rurales afectadas se reduzca de manera importante. Por consiguiente, deberán establecerse unos niveles máximos realistas y tendrán que eliminarse de la cadena alimentaria los productos pesqueros y agrícolas más contaminados. Es importante armonizar los niveles máximos de los productos destinados al consumo humano con los aplicables a las dioxinas en los aceites y grasas utilizados en los piensos, que, en este último caso, están sujetos al procedimiento del Comité citado anteriormente.

2.4. El problema de la dioxina sirve por consiguiente para ilustrar la estrecha relación existente entre la seguridad alimentaria y la protección del medio ambiente. A través de la cadena de producción de alimentos, la producción de alimentos vegetales y animales está sujeta a influencias medioambientales en forma de distintas interacciones químicas. Como en el caso de la dioxina, éstas deben controlarse sobre todo en el origen. La deseada mejora de la seguridad alimentaria deberá por lo tanto ir acompañada en el futuro de una actuación más energética de la UE en materia de medio ambiente. Sin embargo, debe garantizarse que los esfuerzos de la UE en este ámbito no se vean socavados por las importaciones de terceros países.

2.5. En conexión con las propuestas específicas sobre las sustancias indeseables en la alimentación animal, deberá

prestarse una mayor atención y adoptarse medidas más activas para reducir el contenido total de sustancias y productos indeseables en la producción de piensos y, por extensión, en la cadena alimentaria. Además de los aspectos ya citados relativos al Libro Blanco, esta actuación sería coherente con el principio de precaución. El contenido de sustancias y productos indeseables en la alimentación animal no debe en ningún caso poner en peligro la salud humana o animal. Por consiguiente, deben establecerse los niveles máximos específicos tomando como base las últimas conclusiones y datos científicos disponibles, aplicando un factor de seguridad adecuado que tome en consideración la insuficiencia de los conocimientos especializados en este ámbito y las sinergias potenciales entre distintos factores de riesgo.

2.6. En este contexto, el CES apoya la introducción de niveles máximos específicos en el contenido de sustancias indeseables de los aditivos y la prohibición de la posibilidad de dilución, pese a que estas propuestas son de muy gran alcance y representan un cambio de planteamiento. Unas normas más estrictas representarán un mayor incentivo para que las empresas interesadas adopten medidas preventivas (control de la calidad de las materias primas, introducción de obligaciones contractuales adicionales para los proveedores y actuación en el origen). Sin embargo, debe aclararse qué va a suceder con materias primas como los cereales, en los casos en que superen los niveles máximos y en los que los productores no son responsables de la contaminación. No obstante, si los demás aspectos no varían, la adopción de la propuesta hará que aumente para la Unión Europea el coste de su producción de piensos, y sería conveniente que, en relación con la adopción de la Directiva, la Comisión presentase un análisis costes-beneficios de sus repercusiones.

2.7. El CES apoya las futuras medidas de control esbozadas en el Libro Blanco, incluida la colaboración entre las autoridades de control de la UE y de los Estados miembros. A este respecto, tanto los sistemas de control de la UE como los de los Estados miembros deberían facilitar en el futuro todo tipo de incentivos para que las empresas del sector de la alimentación animal, los productores de materias primas, etc., reduzcan al mínimo el contenido de sustancias indeseables. Ello debería lograrse mediante el fomento continuado de controles internos autorizados y obligatorios en las empresas, que pueden detectar las fuentes de contaminación de manera más rápida y eficaz de lo que son capaces las autoridades públicas. Debería ponerse un énfasis mucho mayor en la aplicación del principio HACCP (análisis de riesgos y puntos críticos de control) en lo que se refiere a la autorización o certificación de los controles internos de las empresas, así como en las garantías de calidad y en el registro de datos de los distintos cargamentos para facilitar la detección de las fuentes de contaminación de manera más eficaz y en una fase más temprana. A este efecto, será necesario desarrollar e introducir equipos técnicos y sistemas informáticos, así como potenciar las medidas de educación y formación.

2.8. Al mismo tiempo, deberá cuidarse de garantizar que los controles sean lo suficientemente eficaces y que se apliquen

de manera uniforme en los Estados miembros. El coste de eliminar los cargamentos cuyo contenido de sustancias indeseables supere los niveles máximos puede instar a los operadores a «hacer la vista gorda» en caso de incumplimiento en un eslabón de la cadena de producción. Además, resulta difícil determinar si se han mezclado cargamentos importados a la UE desde terceros países o si cargamentos rechazados «regresan» tras ser mezclados. Lo mismo puede decirse de la producción de piensos compuestos en la explotación agraria. El CES espera que en el futuro los controles internos, los registros y garantías de calidad, etc. por parte de las empresas, en combinación con una actuación más decidida de las autoridades, la introducción de obligaciones contractuales para las importaciones procedentes de terceros países, etc. contribuirán a reducir las dimensiones de estos problemas.

2.9. Por una parte, en el marco de la aplicación de los principios antes citados, deberían fijarse unos niveles máximos que sean viables en la práctica. Por otra parte, al mismo tiempo también es necesario tener plenamente en cuenta a la hora de fijar los distintos niveles máximos, entre otros, los aspectos prácticos, técnicos, económicos, relativos a la competencia y otros aspectos pertinentes en relación con las sustancias o productos indeseables relevantes asociados a la alimentación animal, a las materias primas y a los aditivos de que se trata. Sobre todo para la fijación de los niveles máximos aplicables a la presencia de sustancias y productos no deseables en los aditivos, es conveniente tener en cuenta la concentración limitada de éstos últimos en los piensos compuestos, una vez elaborados.

2.10. El refuerzo en la Unión Europea de las normas que han de respetarse en este y en otros sectores relevantes supone una adaptación permanente de las normas del comercio internacional. Esto tiene una importancia decisiva para la competitividad internacional de la industria europea de la alimentación animal. Como se señala en el Libro Blanco, la situación ha cambiado considerablemente. El CES pide que la UE realice un esfuerzo importante para fomentar en el futuro una mayor comprensión de estos aspectos a escala internacional, junto con un mayor esfuerzo científico en este ámbito.

2.11. En la propuesta se exige a los Estados miembros que soliciten una investigación de la contaminación con miras a identificar la fuente de la contaminación, reducir sus efectos o eliminarla si se detecta un nivel significativo de determinadas sustancias o productos indeseables. A este efecto, la Comisión, asistida por el Comité permanente de alimentación animal, podrá establecer límites de intervención en el anexo relativo a las sustancias y productos correspondientes, claramente inferiores a los límites máximos fijados. El CES puede apoyar esta propuesta, siempre que la introducción de límites de intervención no deje lugar a dudas sobre las premisas científicas utilizadas. Además, es fundamental que la aplicación de límites de intervención no tenga consecuencias inaceptables para las empresas de que se trate, por ejemplo, en forma de comentarios públicos o de posibles malentendidos a propósito de las circunstancias de hecho.

2.12. En la práctica no se ha hecho uso de la opción existente de contemplar una excepción aplicable a las condicio-

nes locales especiales en el caso de los piensos producidos y utilizados en una explotación agraria sin una transformación posterior, como, por ejemplo, en relación con la aparición de toxinas en el maíz como consecuencia de las condiciones climáticas. Por consiguiente, el CES puede aceptar que se suprima esta posibilidad de excepción. No obstante, cabe señalar a este respecto que la reducción del uso de plaguicidas aumenta el riesgo de infecciones por hongos y, por consiguiente, la aparición de toxinas.

3. Observaciones específicas

3.1. En las definiciones de «piensos» y de «materias primas» (artículo 2) de la versión danesa se utilizan términos que difieren ligeramente para los mismos elementos y conceptos y deberían armonizarse. Además, algunas de las disposiciones de la propuesta tienen un enunciado idéntico y podrían simplificarse (por ejemplo, el apartado 3 del artículo 10 relativo a la obligación de informar a las autoridades en caso de que se tenga conocimiento de que no se respetan los niveles máximos, y los artículos 11 y 12 sobre el procedimiento de reglamentación en el que participa el Comité permanente de alimentación animal).

3.2. La adopción de las modificaciones propuestas exigirá las rectificaciones correspondientes en el anexo en aras de la coherencia. No está claro si la Comisión prevé unos niveles máximos específicos o uniformes para los piensos, las materias primas y los aditivos en lo que respecta a las sustancias indeseables específicas. En particular, se plantea la cuestión de si en determinados casos puede justificarse una diferenciación de los niveles máximos para el contenido de sustancias indeseables en los aditivos.

3.3. La propuesta no se pronuncia sobre la descontaminación. En opinión del CES, debería permitirse la descontaminación si el efectuarla no va en detrimento de los piensos, las materias primas y los aditivos de que se trate.

3.4. Desde distintos ámbitos se ha expresado la inquietud por el hecho de que la alimentación de ganado mediante, por ejemplo, maíz genéticamente modificado o proteínas de soja con genes marcadores antibióticos puedan contribuir a aumentar la resistencia a los antibióticos. El CES espera que los procedimientos de autorización y la inminente legislación sobre nuevos piensos tengan en cuenta estos riesgos.

3.5. El níquel se utiliza como catalizador en el endurecimiento de las grasas. Normalmente, se elimina al final de la transformación, pero pueden encontrarse concentraciones importantes en cargamentos de grasas destinadas a la alimentación animal. El níquel no es deseable por motivos medioambientales y presenta riesgos de alergias. En el anexo de la Directiva 96/25/CE⁽¹⁾ se señala que «las materias primas para la alimentación animal, en la medida en que lo permitan las prácticas correctas de elaboración, deben estar exentas de impurezas químicas procedentes de la utilización, durante su

⁽¹⁾ Modificada por la Directiva 98/67/CE de la Comisión (DO L 261 de 24.9.1998, p. 10).

proceso de fabricación, de auxiliares tecnológicos...» Esta disposición ha resultado insuficiente y, por este motivo, es

conveniente fijar un valor límite para el níquel en el anexo de la Directiva que nos ocupa.

Bruselas, 29 de marzo de 2000.

*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 modifica la Directiva 79/373/CEE relativa a la comercialización de los piensos compuestos»

(2000/C 140/05)

El 23 de marzo de 2000, de conformidad con el artículo 152 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 15 de marzo de 2000 (ponente: Sr. Nielsen).

En su 371º Pleno, celebrado los días 29 y 30 de marzo de 2000 (sesión del 29 de marzo de 2000), el Comité Económico y Social ha aprobado por 78 votos a favor y 1 en contra el presente Dictamen.

1. Introducción

1.1. La extensa y compleja legislación de la UE sobre piensos intenta en la medida de lo posible combinar consideraciones sanitarias y de seguridad, información sobre el contenido y el uso y aspectos de libre competencia y comerciales. En la propuesta objeto de estudio, la Comisión propone introducir una declaración «abierta» obligatoria para piensos compuestos, que consistiría en una información detallada sobre la composición cualitativa y cuantitativa de los piensos. Hasta ahora, las declaraciones eran «cerradas» e indicaban categorías de materias primas sin proporcionar detalles más concretos de la calidad o de la cantidad. Sin embargo, para evitar engaños y declaraciones de propiedades sin fundamento, en el futuro sólo se podrán dar datos de cantidades objetivas o cuantificables.

1.2. La Directiva 79/373/CEE del Consejo relativa a la comercialización de los piensos compuestos⁽¹⁾, modificada por última vez por la Directiva 90/44/CE⁽²⁾, establece normas de etiquetado en lo que se refiere a la composición y el uso. Cuando se aprobó la Directiva 90/44/CEE en 1990, la

determinación cuantitativa de las materias primas empleadas presentaba, al parecer, problemas de verificación, sobre todo a causa de la naturaleza de los productos utilizados, la complejidad de las mezclas o los métodos de elaboración. Por tanto, se decidió no exigir que se indicase la cantidad de las materias primas. Además, una serie de materias primas se clasificaron dentro de una denominación común y la información ofrecida se refiere a categorías de ingredientes.

1.3. El carácter abierto o cerrado de las declaraciones para compuestos ha sido desde entonces objeto de un intenso debate. Desde febrero de 1997 el Parlamento Europeo y su Comisión temporal de investigación de la EEB han reclamado con insistencia una declaración obligatoria y abierta con detalles cualitativos sobre los ingredientes y el origen de las materias primas; asimismo, se han recomendado indicaciones cuantitativas en varias ocasiones. La Comisión y el Comité permanente de alimentación animal también han señalado que exigir el etiquetado cuantitativo y cualitativo presupone la posibilidad de controlar tal información, y que el etiquetado debería basarse en métodos reconocidos de análisis. Sin embargo, en una reunión del Comité permanente durante la «crisis de dioxina» en julio de 1999, la mayoría de los Estados miembros apoyó una declaración opcional y abierta.

⁽¹⁾ DO L 86 de 6.4.1979, p. 30.

⁽²⁾ DO L 27 de 31.1.1990, p. 35.

1.4. En la propuesta actual la Comisión reconoce las ventajas para los usuarios de una declaración abierta, y que la crisis de la EEB así como la contaminación por dioxina confirman la necesidad de contar con información detallada. La indicación cualitativa y cuantitativa de las materias primas de los piensos para los animales de producción podría seguir causando problemas pero, en opinión de la Comisión, el control del etiquetado mediante análisis puede complementarse controlando los documentos del productor, incluidos los controles llevados a cabo por las autoridades oficiales del país de origen.

1.5. Habida cuenta de todo lo anterior, la Comisión propone «en esta fase» una declaración obligatoria de todas las materias primas y las cantidades de cada una en los piensos compuestos para animales de producción.

2. Observaciones generales

2.1. Hay diversas opiniones respecto a la eficacia de las normas existentes. En general, basándose en razones relacionadas con la producción, el sector agrícola desea la máxima transparencia en forma de declaraciones abiertas, mientras que la industria fabricante de piensos ha continuado oponiéndose a las declaraciones abiertas aduciendo la dificultad de controlar la declaración de etiquetado, la necesidad de proteger el desarrollo de productos y los derechos de propiedad intelectual a los compuestos y los problemas prácticos que plantea incluir en las etiquetas unas fórmulas que cambian continuamente. Asimismo, la industria de piensos señala que la declaración abierta crea una falsa ilusión de seguridad a la vez que los requisitos serían más amplios que para los demás productos alimentarios. Además, existen diferentes tradiciones y prácticas en cada Estado miembro. El sector agroindustrial de los Países Bajos, por ejemplo, desea que se mantenga la práctica tradicional del país: las empresas cooperativas del sector alimentario se hallan bajo la supervisión de un instituto independiente («De Schothorst»), que analiza la calidad y la composición de los piensos compuestos. Al mismo tiempo, las empresas del sector de piensos están obligadas a proporcionar, cuando un explotador agrícola lo solicite, todas las informaciones pertinentes.

2.2. En opinión del CES, los argumentos de la industria fabricante de piensos están justificados hasta cierto punto, pero al mismo tiempo existe una cada vez mayor necesidad de que los productores de ganado conozcan la composición exacta de los piensos, y una presión cada vez mayor de los compradores por disponer de datos referentes a las fases anteriores de la cadena de producción, son factores a favor de un cambio. Otro factor importante es la necesidad de dar prioridad a los aspectos de seguridad de los alimentos y la creciente demanda de las autoridades de documentación para rastrear la contaminación y las sustancias indeseables hasta el origen.

2.3. Una declaración abierta opcional iría en contra de la preocupación existente por la información y transparencia, aparte de que falsearía las condiciones de competencia entre productores de pienso. Además, tanto la declaración abierta opcional como la obligatoria presentan los mismos requisitos de control. La transparencia debe primar sobre la protección del desarrollo empresarial del producto. En cuanto a la protección de los derechos de propiedad intelectual, no puede constituir un problema, puesto que los alimentos compuestos no están normalmente patentados. Contra el argumento aducido por la industria de piensos en cuanto a que una declaración abierta obligatoria frenaría la evolución hacia nuevos y mejores piensos, el CES considera que partiendo de la transparencia se logrará una competencia más leal y se incentivarán la producción de los mejores compuestos posibles.

2.4. El problema de alterar la etiqueta al cambiar la fórmula de los piensos, según lo sugerido por la Comisión, puede solucionarse si la declaración abierta que contenga el porcentaje por peso de las materias primas puede figurar en otra etiqueta o en un documento adjunto especial. En el futuro, la autorreglamentación de los productores de piensos, la certificación de los sistemas de control interno, el registro de lotes, etc. serán cada vez más necesarios por la presión tanto de los compradores como de los poderes públicos. El CES, por lo tanto, considera que controlar los documentos para corroborar los resultados de los análisis, se convertirá en una práctica habitual en el futuro. Hasta ahora, sin embargo, no ha sido necesario controlar los documentos en los Estados miembros que, de forma voluntaria, tienen una sistema de etiquetado abierto con los consiguientes controles.

2.5. El CES está de acuerdo en excluir de la modificación los piensos para animales de compañía. Como la legislación actual sobre estos productos puede considerarse suficiente, se mantiene la situación, por lo que seguirá siendo posible una declaración obligatoria, parcialmente abierta (con la posibilidad de indicar categorías de materias primas en vez de las propias materias primas) o una declaración abierta opcional.

2.6. A la luz de lo expuesto, el CES puede apoyar la propuesta de la Comisión según lo reflejado en las explicaciones y razones que figuran en el texto.

3. Observaciones específicas

3.1. El CES lamenta que resulte imposible para los no iniciados el obtener una descripción clara del impacto de los cambios de elaboración en una propuesta como la actual ante la falta de un texto consolidado que incorpore todas las modificaciones hechas desde la aprobación del texto original

en 1979. Por lo tanto, no es posible hacer observaciones sobre los detalles de la propuesta de la Comisión. El CES solicita en

aras de la transparencia que los textos consolidados sean accesibles en todo momento al menos en el sistema CELEX.

Bruselas, 29 de marzo de 2000.

La Presidenta

del Comité Económico y Social

Beatrice RANGONI MACHIAVELLI

Dictamen del Comité Económico y Social sobre el «Informe anual del Fondo de Cohesión (1998)»

(2000/C 140/06)

El 18 de octubre 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 «Informe anual del Fondo de Cohesión (1998)».

La Sección de Unión Económica y Monetaria y Cohesión Económica y Social, encargada de preparar los trabajos en este asunto, aprobó su dictamen el 7 de marzo de 2000 (ponente: Señor Victor Hugo Sequeira).

En su 371º Pleno de los días 29 y 30 de marzo de 2000 (sesión del 29 de marzo de 2000), el Comité Económico y Social ha aprobado por 83 votos a favor, 1 en contra y 0 abstenciones el presente Dictamen.

1. Introducción

1.1. De conformidad con el Reglamento del Fondo de Cohesión, el Comité Económico y Social ha sido consultado de nuevo acerca del Informe Anual del Fondo de Cohesión 1998, instrumento creado al objeto de reforzar la cohesión económica y social en el seno de la Unión Europea, a través de ayudas financieras para la realización de proyectos de medio ambiente y de transporte en España, Grecia, Irlanda y Portugal, para el período 1993-1999.

1.2. Este Fondo dispone de una dotación presupuestaria inicial de 15 510⁽¹⁾ millones de ecus para un período que excede al del actual MCA II, dado que integra también el instrumento financiero de la Cohesión vigente desde el 1 de abril de 1993 hasta el 26 de mayo de 1994.

2. Observaciones generales

2.1. El Comité celebra haber sido consultado sobre el Informe del Fondo de Cohesión 1998. No obstante, expresa su

preocupación, puesta ya de manifiesto en los dictámenes de años anteriores, por la tardía presentación de este Informe por parte de la Comisión.

2.2. El Informe objeto del presente dictamen se ha retrasado aún más que el relativo al año 1997. De esta manera resulta imposible una intervención oportuna por parte de la Comisión que permita corregir eventuales desvíos o dar respuesta a las preocupaciones y sugerencias formuladas por el Comité u otras instancias. Este dato es particularmente relevante en el actual ejercicio, habida cuenta de que 1999 es el último año del Fondo de Cohesión correspondiente al marco financiero comunitario 1994-1999.

2.3. En cuanto a la presentación del Informe, el Comité expresa su satisfacción por la introducción de algunas mejoras, en particular en lo que se refiere a la estructura del Informe y al grado de síntesis de algunos capítulos o puntos, lo que resulta en un documento menos extenso y de comprensión más fácil.

2.4. El Comité se congratula por los resultados del examen de condicionalidad realizado por la Comisión, a raíz del cual se puede afirmar que los cuatro Estados miembros beneficiarios del Fondo de Cohesión respetan los criterios macroeconómicos establecidos.

⁽¹⁾ Precios de 1992. Con precios ajustados el importe asciende a 16 750,8 millones de ecus.

2.5. El Comité no puede hacer caso omiso de los atrasos o la lentitud en relación con las solicitudes de pago presentadas por las administraciones nacionales, que la Comisión ha detectado en el transcurso de misiones de seguimiento. El Comité manifiesta su preocupación al respecto.

2.5.1. Estos atrasos, además de provocar una ineficacia financiera (posible escasez temporal de recursos), pueden reflejarse negativamente en la evolución de la ejecución material de los proyectos, comprometiendo así el objetivo final del Fondo, a saber, el fortalecimiento de la cohesión económica y social.

2.6. El Comité manifiesta una vez más su satisfacción por el hecho de que no se hayan detectado o comunicado casos de fraude en la utilización de los recursos del Fondo de Cohesión.

2.7. Las acciones de seguimiento de los proyectos financiados por el Fondo de Cohesión, promovidas por la Comisión y llevadas a cabo a través de los comités de seguimiento o de las inspecciones, desempeñan, a juicio del Comité, un papel determinante dado que se consideran mecanismos que permiten lanzar «alertas» a las entidades promotoras, detectar a tiempo desvíos o atrasos en relación con la programación y buscar conjuntamente soluciones que mejoren la ejecución de los proyectos.

2.8. El Comité considera que habría sido oportuno, a semejanza del anterior Informe Anual, incluir un punto sobre las principales propuestas políticas para el futuro, en particular las novedades y directrices para el próximo Marco Comunitario de Apoyo. Considera que en el Informe examinado se debería haber hecho alusión a documentos como la Comunicación de la Comisión «Los Fondos Estructurales y su coordinación con el Fondo de Cohesión», de julio de 1999.

3. Observaciones específicas

3.1. Principios de elegibilidad

3.1.1. El Comité observa con satisfacción la conclusión de los trabajos para determinar los principios que deben regir la elegibilidad de los gastos en el ámbito de ayudas a proyectos así como su inclusión en todas las decisiones de la Comisión relativas a concesiones de ayudas del Fondo de Cohesión, lo que tendrá sin duda efectos positivos en lo que se refiere a la transparencia de las relaciones financieras entre todos los que intervienen en el proceso.

3.1.2. No obstante, cabe lamentar que dichos trabajos no se hayan terminado y aplicado hasta el año 1998, cuando ya sólo quedaban menos de dos años de vigencia del actual Fondo de Cohesión.

3.2. Ejecución financiera

3.2.1. El Comité reitera su satisfacción por el excepcional grado de ejecución del Fondo de Cohesión, que ha vuelto a alcanzar en 1998 el 100 %.

3.3. La buena ejecución financiera durante el período que termina en 1998 ha dado como resultado la utilización de 13 632,5 millones de ecus, es decir, el 81,4 % de la dotación financiera total del Fondo de Cohesión para el período 1993-1999.

3.3.1. Para 1999 se dispone de un presupuesto de 3 118 millones de ecus, lo que equivale al 18,6 % del total del Fondo de Cohesión y representa un crecimiento del 8,6 % respecto del presupuesto ejecutado en 1998.

3.3.2. Por consiguiente, el Comité espera que los Estados miembros tengan capacidad suficiente para absorber los recursos todavía disponibles dentro del marco jurídico de este Fondo de Cohesión y, de esta forma, garantizar una ejecución final del 100 %.

3.4. Reparto y distribución de los fondos

3.4.1. El Comité observa también con agrado la distribución de los recursos del Fondo de Cohesión en 1998 entre sus beneficiarios, que se ajusta a la asignación previamente establecida a título indicativo.

3.4.2. Distribución porcentual de las dotaciones financieras por Estado miembro:

	Intervalo de distribución indicativo	Compromisos ejecutados % 1993-1998
Grecia	16-20	18,0
España	52-58	55,0
Irlanda	7-10	9,0
Portugal	16-20	18,0

3.5. En cuanto a la distribución de los recursos entre los ámbitos de intervención del Fondo, el Comité acoge favorablemente los esfuerzos realizados en los últimos años en general, y en 1998 en particular, en el sentido de garantizar un mayor equilibrio entre los proyectos de medio ambiente y los de infraestructuras de transporte.

3.5.1. De esta manera, a finales de 1998 se registró una distribución equilibrada de las dotaciones de recursos entre los sectores del medio ambiente (50,1 %) y de los transportes (49,9 %), que se observó también, aunque a niveles relativamente diferenciados, en cada uno de los Estados miembros beneficiarios del Fondo.

3.5.2. En el período 1993-1999, la distribución porcentual de los recursos ha sido la siguiente:

	1993-1997	1998	1993-1998
Medio Ambiente			
Total	49,1	53,5	50,1
Grecia	54,2	40,6	51,4
España	48,3	55,3	49,8
Irlanda	47,0	55,0	48,7
Portugal	47,7	60,1	50,3
Transportes			
Total	50,8	46,5	49,9
Grecia	45,8	59,4	48,6
España	51,7	44,7	50,2
Irlanda	53,0	45,0	51,3
Portugal	52,3	39,9	49,7

3.6. Sin perjuicio de las observaciones generales señaladas en el punto 2.3, el Comité considera que el análisis por Estado

miembro beneficiario que figura en el capítulo 3 («Gestión de proyectos y medidas aprobadas») del actual Informe es, en determinados aspectos, más pobre que en los años anteriores, debido no sólo a la excesiva forma sintética con que se han abordado algunos puntos, sino también a la ausencia de algunos cuadros de síntesis armonizados por Estados miembros.

3.7. Si se tiene en cuenta el indicador «Porcentaje de pagos en relación con los compromisos», el Comité considera satisfactorio el nivel medio de ejecución de los proyectos, que registra una ligera mejora respecto del período 1993-1997, en particular en el sector del medio ambiente.

3.8. No obstante, el Comité llama la atención sobre las disparidades existentes tanto entre los dos ámbitos de intervención —el indicador señalado en el punto anterior alcanza el valor de 87,8 % para los transportes y tan solo 57,9 % para el medio ambiente— como entre los Estados beneficiarios —dicho indicador varía desde 67,8 % para España hasta 90,8 % para Portugal—.

3.8.1. Este hecho merece una atención y un esfuerzo especiales por parte de la Comisión, habida cuenta de que el Fondo de Cohesión en el actual marco financiero se aproxima a su fin y es preciso garantizar la realización y los pagos a su debido tiempo para todos los proyectos que todavía estén en curso de ejecución.

3.8.2. Compromisos y pagos por sectores y Estados miembros:

	Compromisos por sectores 1993-1998 en millones de ecus			Pagos por sectores 1993-1998 en millones de ecus			Porcentaje de pagos respecto de los compromisos 1993-1998		
	Total	Transportes	Medio Ambiente	Total	Transportes	Medio Ambiente	Total	Transportes	Medio Ambiente
Grecia	2 448,7	1 191	1 257,7	1 691,1	878,2	812,9	69,1	73,7	64,6
España	7 493,5	3 764,4	3 729,1	5 080,6	3 383	1 697,6	67,8	89,9	45,5
Irlanda	1 225,7	628,8	596,9	922,1	536,1	386	75,2	85,3	64,7
Portugal	2 455,7	1 220,5	1 235,5	2 230,3	1 178,1	1 052,2	90,8	96,5	85,2
Asist. Técnica	8,2	—	—	4,7	—	—	57,3	—	—
Total	13 631,8	6 804,7	6 818,9	9 928,8	5 975,4	3 948,7	72,8	87,8	57,9

3.9. En lo que se refiere a la distribución financiera entre los proyectos en el sector del medio ambiente, el Comité observa la evolución positiva registrada en las ayudas concedidas para proyectos de aguas residuales, de conformidad con las exigencias impuestas por la Directiva 91/271/CE.

3.9.1. No obstante, el Comité vuelve a señalar su preocupación por la evolución de las ayudas para la protección del medio ambiente en ámbitos como el control de la erosión y forestación, cuyo porcentaje relativo respecto del total de las ayudas disminuyó en el período 1993-1998 con relación al período 1993-1997: 8,6 % frente a 9,2 % respectivamente.

3.9.2. Dada la importancia de estas cuestiones, en particular para los Estados miembros de la cuenca mediterránea, el Comité desea hacer hincapié en el impacto que tienen en la lucha contra la desertización, en la protección de los recursos hídricos y en la defensa contra la erosión hídrica, al objeto de que los Estados miembros puedan reforzar sus políticas de forestación a través del Fondo de Cohesión.

3.9.3. Por consiguiente, espera que en 1999 se preste una mayor atención a la protección medioambiental, condición esencial para la mejora de las condiciones de vida de la población y para el desarrollo sostenible a nivel regional, nacional e incluso mundial.

3.9.4. Distribución porcentual de las dotaciones en el sector del medio ambiente:

	1993-1997	1998	1993-1998
Agua potable	31,7	30,5	31,4
Aguas residuales	40,6	47,9	42,3
Residuos sólidos	10,2	14,2	11,1
Erosión y Forestación	9,7	4,6	8,6
Otros	7,8	2,7	6,7
Total	100,0	100,0	100,0

Distribución porcentual de las dotaciones en el sector de los transportes:

	1993-1997	1998	1993-1998
Carreteras	69,3	42,7	64,1
Ferrocarriles	22,8	45,9	27,4
Aeropuertos	3,9	10,4	5,2
Puertos	3,3	0,8	2,8
Sistemas Control Tráfico	0,7	0,1	0,6
Total	100,0	100,0	100,0

3.10. En cuanto a la distribución de recursos en el ámbito de los transportes, el Comité observa con satisfacción que en 1998, invirtiéndose la tendencia anterior, se registró una mayor preponderancia de las ayudas a proyectos en el sector del ferrocarril, que absorbió el 45,9 % de la dotación destinada al conjunto del sector de los transportes en 1998.

3.11. Habida cuenta de que 1998 es el penúltimo año del Fondo de Cohesión correspondiente al marco financiero 1994/1999, el Comité expresa una vez más su preocupación por la distribución de los recursos en el período 1993-1998, en el que el sector de las carreteras/transporte rodado sigue absorbiendo la mayoría de los recursos presupuestarios para el sector de los transportes —64,1 %—, y recomienda que se emprendan acciones y medidas para atenuar estos desequilibrios.

3.11.1. En su dictamen sobre el Informe del Fondo de Cohesión 1997, el Comité manifestaba ya su preocupación por la reducida inversión destinada a proyectos marítimos, portuarios y fluviales, y abogaba por un esfuerzo especial dirigido a corregir dicha situación. Por ello, y a pesar de que tiene en cuenta las razones esgrimidas por la Comisión, en particular el hecho de que se trata de actividades que generan ingresos y por consiguiente no reciben el mismo apoyo del Fondo de Cohesión, el Comité desea expresar su preocupación por este nuevo descenso del peso relativo de las ayudas financieras asignadas a los puertos en el conjunto del sector de los transportes registrado en 1998.

3.11.2. El Comité considera que las prioridades formuladas recientemente por la Comisión en materia de transportes en su Comunicación «Los Fondos Estructurales y su coordinación con el Fondo de Cohesión», particularmente en lo que se refiere al fortalecimiento de la eficacia de las redes de transportes y la garantía de un mayor equilibrio modal (entre las diferentes modalidades de transporte), no deben ser desatendidas por el Fondo de Cohesión.

3.12. Evaluación del impacto del Fondo de Cohesión

3.12.1. El Informe confirma el impacto positivo del Fondo de Cohesión en la actividad económica y de manera particular en la creación de empleo en los países beneficiarios. Los diferentes estudios de evaluación cuantitativa del impacto ofrecen alguna información en cuanto al grado de dichos efectos.

3.12.2. El modelo económico más avanzado utilizado para medir el impacto del Fondo de Cohesión es el desarrollado por la LSE (London School of Economics). Sería útil que la Comisión ofreciera más información sobre los datos proporcionados por la LSE al respecto. La Comisión ha presentado, de manera descriptiva y sumaria, algunos de los resultados disponibles de dicho estudio, pero lamentablemente no ha dado, ni siquiera de manera informal, ningún dato cuantitativo.

3.12.3. No obstante, la Comisión indica algunos datos interesantes sobre el impacto parcial del Fondo en algunas inversiones para carreteras realizadas en España y Portugal (pero nada se indica sobre Irlanda ni Grecia).

3.12.4. La Comisión mantiene las estimaciones ya presentadas en el Informe de 1997 sobre el impacto del Fondo de Cohesión, considerando que por cada millón de ecus de ayuda financiera concedida se generan directamente 20 puestos de trabajo en el sector de los transportes y 25 en el del medio ambiente. Estas estimaciones reflejan esencialmente el impacto directo de la inversión pero no permiten valorar los efectos que tiene en la oferta la mejora de la posición competitiva de la región considerada. Por consiguiente, estas estimaciones deben observarse e interpretarse con precaución, tanto en lo que se refiere a la sostenibilidad del empleo a medio plazo como a la dificultad de saber si el proyecto habría podido realizarse sin ayuda financiera.

3.12.5. El Comité toma nota con satisfacción de la referencia al hecho de que el Fondo de Cohesión haya generado, entre 1993 y 1998, 398 600 puestos de trabajo, si bien considera que la Comisión, por razones idénticas a las señaladas en el punto anterior, debería presentar dicha estimación con cierta precaución y destacando los principales problemas que lleva.

3.13. Por otra parte, en lo que se refiere a los estudios de evaluación posterior de los proyectos, el Comité observa con agrado sus principales resultados, tanto en el sector del medio ambiente, en el que se registran beneficios positivos para las poblaciones locales, el desarrollo económico y el medio ambiente, como en el de los transportes, en el que a pesar de que los efectos en el empleo directo no son duraderos, se registra un impacto bastante positivo en las actividades económicas y para la población en general, en particular a través de la reducción de tiempos y costes en los desplazamientos y la mejora de los sistemas económicos y sociales.

3.14. Dotaciones antifraude

3.14.1. El Comité observa con satisfacción que las solicitudes de subvención formuladas al amparo de la línea presupuestaria contra el fraude se destinan en general a la financiación de acciones de formación profesional de agentes relativa a investigaciones y riesgos de fraude en el ámbito de los proyectos financiados (cinco de seis solicitudes de subvención), lo que permitirá en adelante un seguimiento y un control de la utilización de los recursos todavía más eficaces.

4. Conclusiones

4.1. El Comité espera que los próximos informes anuales contengan información más detallada y comprensiva sobre el impacto cualitativo y cuantitativo del Fondo de Cohesión. De hecho, la difusión e información de los principales resultados de los estudios de evaluación del Fondo así como el debate y reflexión en torno a los mismos por la Comisión y las demás instancias implicadas en la materia constituyen, en opinión del Comité, una cuestión fundamental.

4.2. El Comité considera que tanto la Comisión como los Estados miembros y las correspondientes administraciones deberían empeñarse más en el acompañamiento y control de eventuales atrasos al objeto de que las solicitudes de pago a la Comisión se presenten a su debido tiempo, contribuyendo así a una mayor eficacia financiera en la gestión de este Fondo.

Bruselas, 29 de marzo de 2000.

4.3. Asimismo, el Comité espera que la Comisión lleve a cabo todos los esfuerzos necesarios para eliminar los atrasos observados en el período anterior en relación con la presentación de los informes anuales al propio Comité.

4.4. El Comité considera que, para las futuras intervenciones del Fondo de Cohesión, la Comisión debería estimular la presentación de proyectos de carácter interactivo en los ámbitos del transporte y del medio ambiente.

4.5. *El futuro del Fondo de Cohesión*

4.5.1. La Unión Europea dispone ya de un nuevo Marco Comunitario de Apoyo para el período 2000-2006, por lo que, aprovechando la oportunidad que le brinda el presente dictamen sobre el Informe Anual del Fondo de Cohesión 1998, el Comité desea manifestar algunas de sus preocupaciones y formular sugerencias en relación con el futuro del Fondo de Cohesión.

4.5.2. Si bien reconoce los considerables avances realizados por los cuatro Estados miembros beneficiarios del Fondo de Cohesión, el Comité desearía insistir en la importancia que atribuye a su continuidad como instrumento de promoción y fortalecimiento de la cohesión económica y social en el seno de la Unión Europea.

4.5.3. La próxima ampliación de la Unión Europea es sin duda uno de los grandes retos de la Unión. El Comité considera que la Comisión debe seguir prestando una atención especial a este asunto, en particular en lo que se refiere a la política de cohesión económica y social y al Fondo de Cohesión, y manifiesta su total disponibilidad para participar en los debates sobre el mismo, al tiempo que se congratula por las decisiones tomadas en el Consejo de Berlín sobre este asunto.

4.5.4. El Comité considera que el Fondo de Cohesión deberá sintonizar con las políticas globales definidas por la Unión Europea. Por consiguiente, insiste nuevamente en la importancia de su articulación con los demás fondos estructurales, en particular en relación con los objetivos y orientaciones para el período 2000-2006 contenidos en la Comunicación de la Comisión «Los Fondos Estructurales y su Coordinación con el Fondo de Cohesión».

*La Presidenta
del Comité Económico y Social
Beatrice RANGONI MACHIAVELLI*

Dictamen del Comité Económico y Social sobre el tema «Pluralismo y concentración en los medios de comunicación»

(2000/C 140/07)

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 sobre el tema «Pluralismo y concentración en los medios de comunicación».

La Sección de Transportes, Energía, Infraestructuras y Sociedad de la Información, encargada de preparar los trabajos en este asunto, aprobó un primer dictamen el 23 de noviembre de 1999. A raíz de la decisión del Pleno de devolver el dictamen a la Sección, ésta elaboró un dictamen revisado el 9 de marzo de 2000 (ponente: Sr. Decaillon).

En su 371º Pleno de los días 29 y 30 de marzo de 2000 (sesión del 29 de marzo de 2000) el Comité Económico y Social ha aprobado por 97 votos a favor, 23 en contra y 14 abstenciones el presente Dictamen.

1. Introducción

1.1. Desde la publicación del Libro Verde de 1992, relativo al pluralismo y concentración en los medios de comunicación, y tras la reflexión de los servicios de la Comisión relativas a la propiedad de los medios de comunicación en el mercado interior, la industria europea de los medios de comunicación ha entrado en una nueva fase de desarrollo.

1.2. A la oferta mediática clásica (TV, radio y prensa) se han sumado, en varios años, nuevos servicios de radiodifusión digital (terrestre, por satélite y por cable) y servicios en red (Internet, multimedios) ampliando de un modo considerable las posibilidades de elección del público europeo. Dicha evolución del campo de los medios de comunicación ha dado lugar a acercamientos intersectoriales. A medida que se alcanza un mayor nivel de convergencia, tiene lugar en el marco de la mundialización un desarrollo paralelo, que se traduce en alianzas, fusiones entre propietarios de dichos medios, operadores de telecomunicación y agentes de la industria informática.

1.3. En razón de esta mundialización y de esta evolución del mercado, el Comité insta a las instituciones europeas a que examinen la necesidad de trazar en una comunicación directrices e instrumentos jurídicos que, respetuosos con los derechos fundamentales de libertad de expresión, de libertad de prensa, libertad de los medios de comunicación, así como de las diferentes situaciones de los medios de comunicación y de las tradiciones jurídicas y culturales en los Estados miembros, puedan contribuir a garantizar que no se obstaculice el acceso del público europeo a contenidos pluralistas e independientes de los medios de comunicación.

1.4. Frente a estas nuevas fuentes de información y de entretenimiento, y dado que la información no es un producto meramente comercial, el Comité subraya la necesidad de garantizar los derechos fundamentales del individuo tales como la libertad de información y de expresión, la protección de los menores de edad y de la dignidad humana y, en particular, de la dignidad de la mujer.

1.5. Por todo ello, el Comité tiene en cuenta, en las observaciones que siguen, el hecho de que la problemática abordada en el presente dictamen se coloca en un contexto de fuerte evolución constante.

2. Observaciones generales

2.1. En su Libro Verde de diciembre de 1997 sobre la convergencia de los sectores de las telecomunicaciones, de los medios de comunicación y de la tecnología de la información, la Comisión reconoce las alianzas y fusiones que se están produciendo en esta nueva industria de la información. Sin dejar de defender los principios de la libre competencia, la Comisión señala de igual manera su intención de luchar contra los abusos de posición dominante y los acuerdos en los mercados de las telecomunicaciones, de los medios de comunicación y de la tecnología de la información.

2.2. En el ámbito del control de las operaciones de concentración, la Comisión intentará garantizar, mediante la aplicación del derecho de la competencia, los intereses del consumidor mediante una oferta diversificada de las fuentes de información, autorizando, por un lado, las operaciones de concentración con el fin de favorecer la creación de fuertes empresas europeas de medios de comunicación, pero, por otro, interviniendo para impedir acuerdos entre operadores que puedan restringir la competencia y, por consiguiente, limitar las posibilidades de elección del consumidor final.

2.3. Frente a un Derecho de la competencia que, a menudo, no abarca más que los aspectos económicos y financieros de las concentraciones en el sector de los nuevos medios de comunicación, el Comité considera que también deben tenerse en cuenta los criterios culturales y sociales para proteger los intereses del público europeo y la riqueza del paisaje mediático.

2.3.1. Por este motivo, el Comité considera que la aplicación del derecho comunitario de la competencia en el ámbito de las sociedades de la información debe tener en cuenta, además de los aspectos meramente económicos, la salvaguardia del pluralismo en la información, respetando la libertad de prensa reconocida en las Constituciones de los Estados miembros.

2.4. Las instituciones europeas deben prestar su apoyo a la riqueza y diversidad cultural de los distintos países de la Unión Europea, sobre todo en cuestiones lingüísticas y étnicas.

2.5. Por otro lado, y tal como ocurre en otros tipos de actividad económica, la legislación de cada Estado miembro dispone, en general, la transparencia de la propiedad de los medios de comunicación, con el fin de evitar la constitución (o existencia) de monopolios u oligopolios. Por lo tanto, debería tenerse en cuenta la posibilidad que tiene la Comisión Europea en cooperación con los Estados Miembros de intercambiar dicha información, que les permitirá examinar, en el marco de la situación internacional, el problema de las participaciones financieras y los acuerdos técnicos o comerciales entre los grupos audiovisuales o los operadores de acceso a las distintas redes, incluida Internet.

2.6. Asimismo, el Comité desea tomar en consideración la evolución tecnológica de la sociedad de la información. A este respecto, conviene distinguir entre los servicios digitales de radiodifusión, que se rigen por normas tradicionales sobre la propiedad de los medios de comunicación, en el caso de que dichas normas existan, y los servicios en línea, en los cuales deben regir plenamente las normas del mercado competitivo con el fin de garantizar un derecho de acceso equitativo de los operadores a las redes y a los sistemas, así como el derecho a la diversidad de los contenidos para los consumidores.

2.7. Al no haber sido adoptado aún el proyecto de directiva de la Comisión, el Comité desea que se elabore una comunicación que establezca las directrices e instrumentos jurídicos que permitan respetar el pluralismo en la organización económica, social y cultural del sector.

2.8. El Comité vuelve a hacer hincapié en las peticiones más importantes formuladas en los dos anteriores dictámenes de 14 de septiembre de 1994⁽¹⁾ y 23 de febrero de 1995⁽²⁾. Dichas peticiones deben extenderse a los nuevos servicios de radiodifusión digital (terrestre, por satélite y por cable) y a los servicios audiovisuales y escritos que surgen en las redes (Internet, multimedios) con el fin de:

- fomentar que las cadenas comerciales de radio y televisión y los operadores de radiodifusión digital respeten en mayor medida la diversidad de opiniones y el pluralismo y la difusión de programas culturales y educativos, incluidos programas para minorías;
- promover el desarrollo de la radio y la televisión públicas, como garantía de una información independiente, así como emisiones culturales, educativas y de entretenimiento, que deberían estar al alcance de todos los ciudadanos europeos;

⁽¹⁾ Dictamen del CES sobre el Libro Verde «Opciones estratégicas para reforzar la industria de programas en el contexto de la política audiovisual de la Unión Europea» (COM(94) 96 final); DO C 393 de 31.12.1994, p. 25.

⁽²⁾ Dictamen del CES sobre la Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo —Posible evolución de las consultas en torno al Libro Verde «Pluralismo y concentración de los medios de comunicación en el mercado interior— valoración de la necesidad de una acción comunitaria» (COM(94) 353 final); DO C 110 de 2.5.1995, p. 53.

- mantener el pluralismo e impedir que una empresa abuse de su posición dominante en varios sectores (televisión digital y hertziana, radio, prensa escrita, servicios audiovisuales y escritos en Internet, edición multimedia) en uno o varios mercados nacionales o en el mismo espacio lingüístico;
- mantener el pluralismo e impedir que las empresas que ya abusan de una posición dominante en un sector nacional de medios de comunicación alcancen una situación similar en otro Estado miembro de la UE;
- salvaguardar la independencia de la información en las redacciones de todos los medios de comunicación tanto de presiones internas como externas, incluida la procedente de los gobiernos, permitiendo mejorar la calidad y la fiabilidad de la información;
- impedir, mediante disposiciones legislativas adecuadas y mediante normas de competencia, la monopolización de los derechos de retransmisión y de catálogos, especialmente en la información deportiva y los catálogos de películas;
- sugerir, como condición previa para que una empresa relacionada con los medios de comunicación y activa ya en un sector reciba la autorización de operar en otro sector, la transparencia sin reservas de todas las participaciones y concentraciones de dicha empresa;
- privilegiar la educación y la información objetiva al público más vulnerable para permitirle evaluar e identificar los contenidos de los medios de comunicación y, concretamente, los emitidos a través de Internet;
- determinar claramente la responsabilidad editorial de los participantes en Internet distinguiendo bien entre los editores de los sitios Internet, que deben, sin excepción, ser considerados responsables de los contenidos, y los intermediarios técnicos (encargados de la transmisión y almacenamiento de los datos), exentos de responsabilidad respecto a los contenidos no elaborados por ellos, como prevé la propuesta de directiva europea relativa a determinados aspectos jurídicos del comercio electrónico en el mercado interior;
- configurar un código europeo de buena conducta de los medios de comunicación que, además de controlar el poder de dichos medios ejercido por los consorcios, analice, teniendo en cuenta el mantenimiento y el afianzamiento de la libertad de información y de expresión, la protección de los menores de edad ante las escenas de violencia y pornografía, la limitación de dichas escenas en virtud de criterios basados en la dignidad humana y particularmente en la dignidad de la mujer, y la prohibición de la exaltación de la guerra y la delincuencia;
- proponer un «etiquetado» de los sitios con contenidos informativos o de entretenimiento de la red Internet con el fin de proteger al público internauta de los contenidos ilegales. Con este fin, el Comité espera elaborar durante el presente año un dictamen de iniciativa al respecto, que le permitirá precisar estas orientaciones en la materia.

2.9. Coordinar realmente para garantizar el pluralismo

2.9.1. Frente al rápido surgimiento de servicios audiovisuales y escritos en Internet, el Comité considera que es importante responder a las cuestiones relativas al acceso a dichos servicios, a su regulación y a las garantías de pluralismo que deben ser propias de los mismos. Los organismos reguladores existentes en la mayor parte de los Estados miembros deberían incluir Internet en su ámbito de acción, con el fin de preservar los derechos fundamentales del individuo del mismo modo que se hace con los medios de comunicación tradicionales; en este sentido podría resultar útil una coordinación a escala comunitaria, como se explica en el punto 2.3.

2.9.2. Por lo que atañe al criterio de la audiencia, que la Comisión había tenido en cuenta en sus primeras reflexiones, cabría señalar que deben considerarse válidos los demás criterios, incluidos generalmente en las disposiciones nacionales, en los casos en que éstas existan, sobre los porcentajes de participación en el capital de las empresas de comunicación y que el criterio de la audiencia es un criterio añadido a los ya existentes.

2.9.3. Por otro lado, los «portales» (puntos de entrada a la red Internet) suministrados por agentes presentes en las primeras y últimas fases del sector de Internet, y que a menudo pertenecen a grandes grupos de comunicación, de edición y de informática, tienden a privilegiar una concentración del contenido disponible favoreciendo la oferta de los socios o de los sitios del mismo grupo. Por consiguiente, es importante que, con vistas a evitar los riesgos para el pluralismo y la diversidad de información, se informe a los consumidores de la libertad de elección que ofrece la guía electrónica de los programas y sobre las posibilidades técnicas que permiten zapear de un portal a otro.

2.9.4. Por lo que se refiere a los recursos financieros, el análisis del mercado muestra hoy día que, en algunos países, los pocos grupos presentes en el campo audiovisual y de nuevas tecnologías de la información y la comunicación se reparten la mayor parte de los recursos publicitarios. El Comité señala que esta situación podría acabar perjudicando a las cadenas locales de radio o televisión y que, en definitiva, la elección del consumidor final quedaría reducida o incluso encauzada por la combinación de esta circunstancia con la relativa a los portales descritos en el punto anterior.

2.9.5. El análisis del pluralismo y concentración de los medios de comunicación no puede dejar de tener en cuenta la llegada de la plena digitalización a la televisión, con los grupos de cadenas correspondientes. Esta gran evolución tecnológica plantea numerosas cuestiones como la asignación de frecuencias, que podría favorecer a los primeros solicitantes, así como el poder reforzado de los operadores que controlan grupos impresionantes (pese a que el grupo mismo sea generador de pluralismo). En este sentido, el Comité recuerda el problema de los descodificadores que, pese a estar hoy día abiertos a distintos grupos de cadenas codificadas, están asociados a unas condiciones de pago que podrían dar lugar a una situación de fácil privilegio.

2.9.6. Del mismo modo, hay que mencionar la llegada inminente de la radio digital que, pese a responder a un

progreso técnico deseable (calidad de la radio, estabilidad de la escucha, posibilidad de emitir mensajes de seguridad urgentes, etc.), supondrá posiblemente una inversión mayor que la actual para crear una radio que utilice la modulación de frecuencias, sobre todo a nivel regional o incluso local, lo que podría provocar un empobrecimiento del abanico radiofónico.

2.9.7. Siempre en el ámbito de las transmisiones, el Comité señala que la teledifusión por satélite está en manos de grupos fuertes capaces de financiar este medio de comunicación internacional, que por esta razón no están sujetos a las normativas nacionales. El Comité observa en este sentido que el lanzamiento de satélites se realiza sin una auténtica coordinación política por el momento. Para poner remedio a esta situación, el Comité desea que exista una coordinación política en el seno de la UE.

2.9.8. El Comité subraya la importancia de las acciones de investigación y sus aplicaciones, indicadas en el Quinto Programa Marco de IDT + D (1998-2002), destinadas a mejorar el funcionamiento, la facilidad de utilización y el acceso a los futuros productos y servicios relacionados con la información. Las acciones de investigación y sus aplicaciones refuerzan la diversidad lingüística y cultural, contribuyen a valorizar y explotar el patrimonio cultural europeo, estimulan la creatividad, mejoran los sistemas de educación y formación y hacen progresar los modelos socioeconómicos y tecnológicos que permiten transmitir la información.

2.9.9. Última observación a propósito del informe del Programa de Desarrollo de las Naciones Unidas sobre el acceso a Internet: el Comité desearía que las conclusiones de dicho informe pudieran ser evaluadas en el marco de las políticas estructurales de la Unión Europea y de las negociaciones exteriores de la Unión Europea, especialmente de los acuerdos ACP.

3. Propuestas

3.1. El pluralismo y la concentración en los medios de comunicación en la era de la mundialización y de la convergencia digital suscitan un gran número de preguntas a las que el Comité Económico y Social tiene intención de dar algunas respuestas a modo de esbozo.

3.2. En lo referente a las normas de propiedad de los medios de comunicación, el Comité recomienda que se intente encontrar parámetros comunes entre los criterios nacionales actualmente en vigor y añadirles otros como el criterio de audiencia, el control de los recursos, etc. Sin embargo, cabe señalar que todos estos parámetros deben tomar en consideración las diferencias en las tradiciones culturales, jurídicas y, especialmente, constitucionales, en todos los Estados miembros.

3.3. Como prolongación de dicha propuesta, el Comité sugiere que los Estados miembros examinen si las actuales normas nacionales de propiedad de los medios de comunicación (régimen de concesión de licencias, frecuencias compartidas, umbrales basados en la audiencia, participación de capital,

etc.), en caso de que existan, deberían ser aplicadas también a los nuevos servicios de radiodifusión digital (terrestre, por satélite o por cable) para evitar los posibles riesgos de concentración abusiva, así como coordinarse a escala europea, en particular en caso de que se produzca un desarrollo internacional muy fuerte.

3.4. El Comité sugiere, asimismo, una coordinación por parte de la Comisión de los organismos nacionales reguladores de los medios de comunicación, del tipo del Comité de contacto existente en la DG competente para la aplicación de la Directiva «Televisión sin fronteras», que permita examinar de manera flexible, rápida y concreta los proyectos de acuerdo, la asignación de las frecuencias o todas las cuestiones relativas al acceso a las cadenas codificadas que requieren el uso de un descodificador, que debería estar abierto a otros grupos, etc.

3.5. En cuanto a los servicios audiovisuales y escritos en Internet, el Comité desea garantizar a los internautas el respeto a las normas del pluralismo y de la diversidad. Frente al rápido desarrollo de dichos servicios en Internet, el Comité pide a la Comisión Europea que formule una recomendación dirigida a los Estados miembros invitándolos a que consideren si conviene adaptar las normativas nacionales relativas al sector audiovisual para cubrir estas nuevas fuentes de información. Además, se debería instar a los Estados miembros a que comparten información sobre estos posibles desarrollos dentro de las redes informales que se mencionan en el punto 3.4.

3.6. Tras la propuesta de Recomendación sobre «la protección de los menores y de la dignidad humana en los nuevos servicios audiovisuales y de información», aprobada el 24 de septiembre de 1998 por el Consejo, el Comité considera en su dictamen⁽¹⁾ que es importante hacer que los organismos reguladores de los medios de comunicación apliquen con rigor las disposiciones de dicha Recomendación en los Estados miembros. Con todo, el Comité quisiera subrayar que las disposiciones previstas en la Recomendación deben aplicarse en el respeto y la consideración de las tradiciones jurídicas, constitucionales y culturales de los diferentes Estados miembros.

3.7. Por otra parte, el fenómeno de los «portales», que tiende a concentrar y a estandarizar la información disponible, también debe tenerse en cuenta para asegurarse de que no se convertirán en un medio de acaparar el acceso a distintas fuentes de información o a los recursos financieros relacionados con la publicidad. Una posible solución se encuentra en la ampliación de las competencias de los reguladores de los Estados miembros a estos nuevos servicios para asegurar con mayor eficacia el pluralismo y la diversidad de la información, bajo la coordinación de la Comisión.

3.8. Asimismo, la profusión de las fuentes de información en Internet, difíciles de identificar, constituye un factor de confusión para el público. Por lo tanto, conviene encontrar soluciones rápidas que permitan al público identificar la

información disponible. Una primera solución podría residir en la introducción, por ejemplo, de una «etiqueta europea» de calidad de la información y de ética profesional, mediante una autorregulación de la industria, para los sitios de información y de entretenimiento, con objeto de garantizar el pluralismo y la independencia de la información y luchar contra los contenidos ilícitos. En este sentido hay que recordar la responsabilidad de las agencias de información, cuyos códigos deontológicos deben ser objeto de especial mención.

3.9. En lo referente a la responsabilidad editorial de los medios de comunicación, el Comité recuerda las Recomendaciones de 19 de enero de 1999 del Consejo de Europa. El Comité observa que la cuestión de la independencia editorial y periodística de los medios de comunicación lograda mediante «estatutos editoriales» con el fin de prevenir la posible influencia de los propietarios o los accionistas, y también de órganos externos como gobiernos, en el contenido de la información, se resuelve de modo diferente en los Estados miembros: algunas veces acudiendo a la normativa constitucional; otras, a acuerdos de autorregulación. Con el fin de garantizar la calidad de la información, es aconsejable que los profesionales de los medios de comunicación (empresas de medios de comunicación, propietarios, redactores y periodistas) adopten normas deontológicas (carta deontológica, códigos éticos). Además, es necesario que a todos los profesionales de los medios de comunicación se les dé formación para permitirles asumir esta responsabilidad.

3.10. El Comité estima que actualmente la existencia y desarrollo de las radios locales con modulación de frecuencias constituye un progreso en la vía del pluralismo y de la consideración de las características sociológicas locales; no obstante, invita a la Comisión y al Consejo a que examinen con atención si la llegada de la radio digital tendrá un impacto en el pluralismo de las radios locales y la diversidad de información en la radio local, debido a las inversiones, más importantes, que impondrá a los operadores locales.

3.11. Por lo que se refiere a las posibles consecuencias sociales de las concentraciones de empresas en el ámbito de los medios de comunicación y de las tecnologías correspondientes, el Reglamento (CEE) nº 4064/89 dispone que, si los representantes de los trabajadores están interesados en actuar a tenor de una decisión de la Comisión sobre la compatibilidad de una operación de concentración con el Tratado de Roma, pueden ser oídos por la Comisión. Actualmente se recurre poco a este procedimiento. Habría que hacer un esfuerzo de información y, quizás, de formación para que los organismos de representación de los trabajadores a nivel nacional o los comités de empresa europeos puedan utilizar dicho procedimiento mejor para ser oídos más fácilmente por la Comisión en el marco del Reglamento (CEE) nº 4064/89.

4. Conclusiones

4.1. Frente a los retos de la sociedad de la información y a la necesidad de garantizar los derechos fundamentales del individuo tales como la libertad de expresión y la libertad de información y de opinión, la protección de los menores de

⁽¹⁾ DO C 214 de 10.7.1998, pp. 25 y 29.

edad y de la dignidad humana, en particular la dignidad de la mujer, el Comité Económico y Social propone a las instituciones europeas que elaboren directrices que sean respetuosas con la exigencia de pluralismo respetando las diferencias de los Estados miembros. Dichas directrices podrían servir para completar el Derecho de competencia mediante un examen centrado en la dimensión social y la diversidad cultural de los medios de comunicación.

Bruselas, 29 de marzo de 2000.

4.2. Dicha comunicación tendría como objetivo completar el Derecho de competencia insistiendo en la dimensión social y la diversidad cultural de los medios de comunicación, reforzando las garantías de pluralismo de los contenidos y programas del arco mediático e indicando, gracias a sus directrices, a los operadores de los grandes grupos de comunicación la vía que cabe seguir para preservar la diversidad y la riqueza de los contenidos accesibles al público.

La Presidenta

del Comité Económico y Social

Beatrice RANGONI MACHIAVELLI

ANEXO

al dictamen del Comité Económico y Social

La siguiente enmienda, que obtuvo más de la cuarta parte de los votos emitidos, fue rechazada en el Pleno:

Punto 3.11

Suprímanse las dos últimas frases: «Por lo que se refiere a las posibles consecuencias sociales de las concentraciones de empresas en el ámbito de los medios de comunicación y de las tecnologías correspondientes, el Reglamento (CEE) nº 4064/89 dispone que, si los representantes de los trabajadores están interesados en actuar a tenor de una decisión de la Comisión sobre la compatibilidad de una operación de concentración con el Tratado de Roma, pueden ser oídos por la Comisión.»

Exposición de motivos

No es necesario —ni justificable— proceder a campañas especiales de formación e información dirigidas a los organismos de representación de los trabajadores a nivel nacional o los comités de empresa europeos.

Resultado de la votación

Votos a favor: 35, votos en contra: 71, abstenciones: 15.

Dictamen del Comité Económico y Social sobre la «Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo relativa a la aproximación de las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas de los Estados miembros en materia de fabricación, presentación y venta de los productos del tabaco» (versión refundida)

(2000/C 140/08)

El 15 de febrero de 2000, 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 14 de marzo de 2000 (ponente: Sr. Fuchs).

En su 371º Pleno de los días 29 y 30 de marzo de 2000 (sesión del 29 de marzo de 2000), el Comité aprobó por 85 votos a favor, 33 votos en contra y 8 abstenciones el presente Dictamen.

1. Introducción

1.1. El Comité Económico y Social toma nota de que la actual propuesta de Directiva tiene por objeto refundir, actualizar y completar las tres directivas vigentes del mercado interior relativas al contenido de alquitrán de los cigarrillos⁽¹⁾, al tabaco de uso oral⁽²⁾ y al etiquetado de los productos del tabaco⁽³⁾. El objetivo de la Directiva es la aproximación de las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas de los Estados miembros por lo que respecta al contenido de alquitrán de los cigarrillos y a las advertencias sanitarias que deberán figurar en las unidades de embalaje de los productos del tabaco, así como la aproximación de las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas de los Estados miembros por lo que respecta a los contenidos de monóxido de carbono y de nicotina y a los ingredientes de los productos del tabaco.

1.2. La propuesta está basada en el artículo 95 del Tratado, que prevé el mantenimiento de un elevado nivel de protección de la salud pública. También se han tenido en cuenta los problemas relativos a la salud pública planteados ante la Comisión por los Estados miembros y las autoridades científicas (apartado 8 del artículo 95).

1.3. El Comité observa que las medidas propuestas coinciden con las recomendaciones del Comité consultivo de la Comisión para la prevención del cáncer⁽⁴⁾ y con las de la Asamblea Mundial de la Salud de la OMS⁽⁵⁾. Asimismo, tienen en cuenta el dictamen del Comité de consumidores de la Comisión del 14 de junio de 1998 sobre una política socialmente responsable en materia de tabaco⁽⁶⁾.

1.4. La propuesta tiene por objeto una nueva reducción del contenido de alquitrán de los cigarrillos y exige que el

contenido de alquitrán de los cigarrillos despachados a libre práctica, comercializados o fabricados en los Estados miembros sea inferior a 10 mg por cigarrillo a partir del 31 diciembre 2003 (ó 3 años después de la fecha de adopción).

1.5. La Directiva establece también que el contenido de nicotina de los cigarrillos despachados a libre práctica, comercializados o fabricados en los Estados miembros no podrá ser superior a 1 mg por cigarrillo a partir del 31 diciembre 2003 (ó 3 años después de la fecha de adopción).

1.6. Además, el contenido máximo de monóxido de carbono no deberá ser superior a 10 mg por cigarrillo a partir del 31 diciembre 2003 (ó 3 años después de la fecha de adopción).

1.7. Los sistemas de medición propuestos para cada uno de los contenidos máximos mencionados anteriormente son los recomendados por la International Standards Organisation (ISO).

1.8. Además de medir el contenido de alquitrán, nicotina y monóxido de carbono de los cigarrillos, la Comisión propone que los Estados miembros exijan a los fabricantes o importadores de tabaco que realicen cualquier otra prueba requerida por las autoridades nacionales competentes a fin de evaluar los contenidos, especificados por marca, de otras sustancias producidas por los productos del tabaco.

1.9. En relación con el etiquetado de los cigarrillos, deberá indicarse, además de su contenido de alquitrán y nicotina, su contenido de monóxido de carbono, y mejorar la presentación, el impacto, la visibilidad, la comprensión y el contenido de las advertencias sanitarias dirigidas a los consumidores de los productos del tabaco.

1.10. Por lo que se refiere al tabaco de uso oral y otros productos del tabaco sin combustión, la Comisión recomienda sustituir la advertencia actual por un nuevo mensaje, redactado en términos más generales.

1.11. La propuesta establece además que todos los fabricantes e importadores de productos del tabaco presenten a sus Estados miembros respectivos una lista de los distintos

(¹) Directiva 90/239/CEE, DO L 137 de 30.5.1990, p. 36.

(²) Directiva 92/41/CEE, DO L 158 de 11.6.1992, p. 30.

(³) Directiva 89/622/CEE, DO L 359 de 8.12.1989, p. 1.

(⁴) COM(96) 609 final — Anexo.

(⁵) OMS, Tobacco or Health. A global status report, Ginebra, 1997, p. 49.

(⁶) Opinion by the Consumer Committee on Socially Responsible Community Tobacco Policy (14.6.1998).

ingredientes y componentes del tabaco, incluidos los diferentes tipos y cantidades de aditivos utilizados en la fabricación de sus productos del tabaco, especificados por marca. Esta lista deberá ir acompañada de una declaración en la que se indiquen las razones por las cuales se han incluido estos ingredientes y componentes en sus productos. Con objeto de permitir una evaluación del efecto de los distintos ingredientes y componentes en la salud, también se propone que los Estados miembros recojan datos toxicológicos sobre los distintos ingredientes y componentes del tabaco con y sin combustión y exijan a los fabricantes e importadores que acrediten que estos ingredientes no son perjudiciales para la salud de los consumidores cuando se utilizan de la forma prevista en sus productos del tabaco.

1.12. La propuesta de la Comisión prevé la prohibición de términos como «bajo en nicotina», «light», «ultra light», «suave», etc., ya que pueden inducir al consumidor al error de creer que estos productos son menos nocivos que otros, salvo que su uso haya sido expresamente autorizado por los Estados miembros, que informarán a la Comisión de las condiciones de concesión de la autorización.

1.13. Se propone, por otra parte, que la Comisión informe cada dos años al Consejo, al Parlamento Europeo y al Comité Económico y Social sobre la aplicación de la propuesta y, si procede, formule nuevas propuestas para adaptar el texto a la evolución en el ámbito de los productos del tabaco.

2. Observaciones generales

2.1. El Comité se felicita de que el Parlamento Europeo y el Consejo se propongan refundir las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas de los Estados miembros en cuanto a la fabricación, presentación y venta de los productos del tabaco.

2.2. El Comité coincide en que la propuesta de la Comisión para armonizar y aproximar las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas de los Estados miembros facilita su aplicación. Su entrada en vigor supondrá la supresión de obstáculos al comercio. El Comité es partidario de una mayor armonización y aproximación de las disposiciones legales como paso necesario para la realización del mercado interior común. El Comité subraya que la armonización y la aproximación propuestas por la Comisión deberían tener en cuenta en lo posible el carácter heterogéneo del mercado de los productos del tabaco. Así, los fabricantes de tabaco para fumar, de puros, de tabaco en polvo y de tabaco para masticar son, a menudo, pequeñas y medianas empresas que ofrecen un amplio abanico de productos. Estas empresas están establecidas principalmente en las regiones desfavorecidas de la Comunidad.

2.3. El Comité destaca que la propuesta de la Comisión puede considerarse como un nuevo paso hacia la mejora de la salud pública en la Unión Europea. El Comité ha encarecido ya en repetidas ocasiones la importancia creciente de la salud pública a nivel comunitario⁽¹⁾.

2.4. El Comité considera que la propuesta sometida por la Comisión representa un paso más hacia la prevención de los daños del tabaquismo para la salud. Sobre este punto señala que la única estrategia que puede tener un éxito duradero es una estrategia global y transnacional de prevención de los perjuicios del tabaco para la salud. Por ello sugiere que la Comisión presente un plan de trabajo general de control del consumo de tabaco, con inclusión de disposiciones destinadas específicamente a los grupos especialmente vulnerables como las mujeres, los niños y los jóvenes o las personas que viven en condiciones socioeconómicas desfavorables. El plan debería incluir, en particular, las siguientes medidas supplementarias:

- elaboración de medidas preventivas adecuadas para alejar a los niños y jóvenes del consumo de tabaco,
- desarrollo de programas para dejar de fumar destinados a fumadores jóvenes o adultos,
- garantía de una educación ininterrumpida en materia de salud en las escuelas y campañas de información destinadas a todos los grupos de edad,
- prohibición de la venta de productos del tabaco a menores de 18 años (fijada a nivel nacional),
- prohibición de la comercialización de paquetes de menos de veinte cigarrillos,
- prohibición de fumar en lugares públicos,
- prohibición de la venta de cigarrillos en expendedores automáticos a no ser que se hayan adoptado medidas (técnicas o físicas) para impedir la adquisición de cigarrillos por los jóvenes en expendedores automáticos,
- aumento y armonización de los impuestos sobre los productos del tabaco y, al mismo tiempo, lucha sistemática contra el contrabando de estos productos.

El Comité reitera por otra parte sus peticiones del 9 de julio de 1997⁽²⁾, en el sentido de prohibir la publicidad directa e indirecta del tabaco, y manifiesta su esperanza de que se aplique sin demora en todos los Estados miembros.

El Comité insta a los Estados miembros a que dediquen un porcentaje significativo de los ingresos procedentes de los impuestos que gravan la venta de tabaco a intensificar las acciones de prevención contra el tabaquismo, y asignar más recursos a la investigación médica y al tratamiento de las enfermedades que sufren los fumadores y las víctimas involuntarias de los efectos nocivos del tabaco. Una parte de estos ingresos podría revertir también a las cajas de las mutualidades.

⁽¹⁾ Dictamen del CES sobre el desarrollo de la política de salud pública, DO C 407 de 28.12.1998.

⁽²⁾ DO C 296 de 29.9.1997, p. 32.

2.5. El Comité se remite a sus numerosos dictámenes anteriores en los que señala que los productos del tabaco son nocivos para la salud humana y son causa de trastornos cardiovasculares, cánceres y otras enfermedades. La Organización Mundial de la Salud⁽¹⁾⁽²⁾ calcula que cada año mueren prematuramente unos 500 000 ciudadanos de la UE como consecuencia del consumo de tabaco. De acuerdo con el objetivo de la Comunidad de garantizar un alto nivel de protección de la salud, y teniendo en mente la protección del consumidor, es necesario informar suficientemente a los consumidores sobre los ingredientes de los productos del tabaco y sus efectos. Para ello es necesaria una indicación correcta de los ingredientes del tabaco. Es la única manera de garantizar que el consumidor pueda tomar decisiones con base científica.

2.6. El Comité observa que para dar al consumidor una información completa y pertinente es fundamental contar previamente con un método de medición fiable de los ingredientes. Los procedimientos de medida establecidos por la International Standards Organisation (ISO) para el contenido de alquitrán, nicotina y monóxido de carbono no cumplen plenamente estos criterios⁽³⁾⁽⁴⁾. La prueba ISO es una prueba realizada con máquinas. Pero existen multitud de estudios que demuestran que las personas no fuman como las máquinas. El volumen medio de las aspiraciones y el número, duración y profundidad de las inhalaciones arroja un margen de variación muy grande. De ahí que varíe enormemente el grado de exposición a los ingredientes relacionados con el consumo de tabaco. La exposición real del consumidor a los ingredientes del tabaco puede ser varias veces superior o inferior a lo indicado por las pruebas mecánicas. Las indicaciones obtenidas por medios mecánicos pueden por tanto proporcionar una información errónea al consumidor. En conclusión, el desarrollo de métodos de medida fiables es de gran importancia para la regulación de los productos del tabaco y debería contar con el apoyo activo de la Comisión.

2.7. El Comité señala que el humo de cigarrillo se compone de unas 3 500 ó 4 000 sustancias, muchas de las cuales se sabe que son irritantes. Más de 40 de ellas tienen efectos cancerígenos, y otras están clasificadas como tóxicas. La nicotina es la sustancia que crea dependencia. La Comisión propone que se indique el contenido de alquitrán, monóxido de carbono y nicotina en los paquetes de cigarrillos y que se fijen valores máximos para estas sustancias. El Comité señala en este sentido la complejidad de la cuestión y aboga por un enfoque diferenciado:

2.7.1. El alquitrán y el monóxido de carbono son sustancias nocivas para la salud⁽⁵⁾. Su exclusión es por tanto deseable, siempre que se pueda formular correctamente. Ahora bien,

muchos expertos consideran que el concepto de «alquitrán» es equívoco, porque es un nombre colectivo que incluye miles de sustancias químicas que forman el resto del humo de tabaco⁽⁶⁾. El alquitrán se compone de muy diversos componentes cuya nocividad para la salud es muy dispar. La composición del alquitrán varía en gran medida entre los diferentes productos. Por consiguiente, el objetivo a medio plazo debe ser el establecimiento de límites máximos —y su progresiva reducción— para sustancias tóxicas y cancerígenas en relación con la concentración de nicotina (proporción alquitrán/nicotina). La reducción de las sustancias tóxicas/cancerígenas en relación con la nicotina debería implicar también una reducción del contenido de monóxido de carbono en relación con el contenido de nicotina.

2.7.2. La regulación del contenido de nicotina no debería emprenderse sino con sumo cuidado y, en opinión del Comité, necesita todavía de más investigación. Es cierto que desde el punto de vista preventivo, en el sentido de la protección de los niños y jóvenes, parece indicado reducir el contenido de nicotina de los productos del tabaco, porque de ese modo cabe esperar que los que prueban por primera vez el tabaco y los niños y jóvenes que empiezan a fumar no se harán tan rápidamente dependientes de la nicotina. Pero, por otro lado, es de suponer que los fumadores dependientes, que mantienen un determinado nivel de nicotina en el organismo, fumarán más para llegar a ese mismo nivel. No está excluido que el riesgo de cáncer de pulmón del fumador no se reduzca con la fijación de límites máximos de nicotina y alquitrán. Teniendo en cuenta que esta cuestión no está aún suficientemente investigada⁽⁷⁾⁽⁸⁾⁽⁹⁾, es necesario que, antes de adoptar cualquier medida para limitar aún más el contenido de nicotina, se evalúen los trabajos de investigación en la materia.

2.7.3. En la Unión Europea, los aditivos que está permitido añadir a los productos del tabaco son más de 600. Es necesario explicar y justificar desde el punto de vista de la salud pública las razones y los efectos de utilizar estos aditivos o cualesquiera otros.

2.7.4. El CES señala que precisamente los pequeños fabricantes e importadores tienen que gozar de una cierta protección de la confianza y que no conviene que una burocracia exagerada ponga en peligro su existencia.

(1) OMS, Tobacco or Health. A global status report, Ginebra, 1997.

(2) Peto y al., Mortality from smoking in developed countries 1950-2000, Oxford, Oxford University Press, 1994.

(3) Conclusiones de la Conferencia de la OMS sobre la regulación de los productos del tabaco, Helsinki, 18.10.1999.

(4) Slade J. & Henningfield, J.E., Tobacco Product Regulation: Context and Issues, *Food and Drug Law Journal*, 53 (suppl.), 43-77, 1998.

(5) US Department of Health and Human Services. Reducing the Health Consequences of Smoking, 1989.

(6) Gray, N. y al., Tar Concentration in cigarettes and carcinogen content, *Lancet*, 352, 1998, 787-788.

(7) Bates C. y al., The future of tobacco product regulation and labelling in Europe: Implications for the forthcoming European Directive, *Tobacco Control*, 8, 225-235, 1999.

(8) Henningfield, J.E. y al., Reducing the addictiveness of cigarettes. A report of the American Medical Association, *Tobacco Control*, 7, 281-293, 1999.

(9) Shatenstein, S y al., Eliminating nicotine in cigarettes, *Tobacco Control*, 8, 106-109, 1999.

3. Observaciones específicas

3.1. Artículo 1

El Comité suscribe los objetivos de la Directiva y espera que con ella se logre alcanzar un elevado nivel de protección de la salud en los Estados miembros.

3.2. Artículo 3

3.2.1. El Comité señala que hablar de contenido de alquitrán y monóxido de carbono en los cigarrillos induce a error. A diferencia de la nicotina, estos dos elementos no aparecen sino en la combustión del cigarrillo y están presentes en el condensado (alquitrán) o en la fracción gaseosa del humo (monóxido). Por consiguiente, sería mejor que la indicación del contenido por cigarrillo se refiriese a «nicotina en el tabaco», «alquitrán en el condensado de humo» y «monóxido de carbono en el humo». Por lo que se refiere a este último, hay que tener además en cuenta que la cantidad generada por un cigarrillo depende del aporte de oxígeno y por tanto de la intensidad de la inhalación.

3.2.2. El Comité señala que desde el punto de vista toxicológico es cuestionable reducir aún más el contenido máximo de 1 mg de nicotina por cigarrillo. Podría tener sentido para fumadores ocasionales, cuyo comportamiento en este terreno no está determinado por la cantidad de nicotina absorbida. Pero en el fumador dependiente de la nicotina es la cantidad de nicotina absorbida la que determina su comportamiento. Si necesita mucha nicotina, inhalará con más frecuencia y más profundamente y fumará también más cigarrillos que cuando la necesidad es menor. Los efectos de la limitación del contenido de nicotina no están aún suficientemente claros. El Comité considera necesario que se ponga en marcha un programa de investigación específico destinado a aclarar la cuestión.

3.2.3. El Comité desea vivamente que se reconozcan mundialmente las normas europeas a este nivel, para evitar que se falsee la competencia y se pierdan como consecuencia de ello puestos de trabajo. El Comité recomienda a la Comisión que haga todo lo necesario para lograr este objetivo urgentemente. Asimismo, le pide que establezca de inmediato un dispositivo financiero destinado a compensar las pérdidas de puestos de trabajo que se producirían, así como a financiar la reconversión de la mano de obra afectada.

3.3. Artículo 5

3.3.1. Sin duda es correcto, en opinión del Comité, que se comprueben analíticamente los valores propuestos en la Directiva. Pero al mismo tiempo se pregunta si la técnica ISO que se propone responde al estado actual de los conocimientos. El Comité considera que, en la medida en que existan experiencias positivas con otras técnicas de medida, deberían prescribirse éstas con carácter obligatorio.

3.3.2. El CES estima que los consumidores tienen derecho a confiar en que los productos del tabaco han sido controlados, probados y autorizados de acuerdo con normas comunitarias.

Anima a la Comisión a que desarrolle a largo plazo un marco comunitario para los sistemas nacionales, basado en normas aceptadas internacionalmente. Ello garantizará la aplicación consecuente de los métodos de análisis más apropiados con el fin de producir resultados comparables.

3.3.3. El Comité está en principio de acuerdo con que los Estados miembros puedan pedir a los fabricantes e importadores de tabaco que realicen pruebas suplementarias (exigidas eventualmente por las autoridades nacionales competentes) para evaluar el contenido de otras sustancias generadas por sus productos para cada marca de tabaco.

3.4. Artículo 6

3.4.1. El Comité apoya y aprueba la mejora de la presentación, el impacto, la visibilidad, la comprensión y el contenido de las advertencias sanitarias dirigidas a los consumidores de los productos del tabaco.

3.4.2. El Comité es partidario de que las advertencias sanitarias de carácter general sean fácilmente reconocibles. Un 25 % de la superficie externa del correspondiente lado del envase parece una cifra adecuada. Deberá tenerse en cuenta apropiadamente el tamaño del envase, a fin de evitar cualquier aplicación que resulte desproporcionada respecto del objetivo perseguido.

3.4.3. El Comité sugiere que los Estados miembros estén facultados para exigir la mención de un servicio de desintoxicación de tabaco en todos los productos del tabaco.

3.5. Artículo 7

El Comité aprueba la propuesta de la Comisión de obligar a los fabricantes e importadores de productos del tabaco a proporcionar una lista de todos los ingredientes distintos del tabaco para cada producto y, sobre todo, de exponer las razones por las cuales se recurre a ellos. La transparencia resultante contribuirá a un elevado nivel de protección de la salud en la Comunidad. El Comité plantea no obstante la cuestión de dónde, cómo y con qué criterios se evaluarán estas listas.

La ausencia de un marco comunitario para los sistemas y pruebas nacionales comporta el riesgo de generar legislaciones nacionales muy diferentes entre sí y obstáculos artificiales para el mercado interior, que es precisamente lo que se pretende evitar con esta Directiva.

El Comité estima que podría realizarse un armonización en materia de ingredientes con la instauración de una lista de sustancias autorizadas tomando como ejemplo las listas positivas que existen en Bélgica, Alemania, Austria y Francia, o una combinación de éstas.

3.6. Artículo 8

3.6.1. El Comité apoya en lo fundamental la prohibición propuesta por la Comisión de términos engañosos como «bajo en alquitrán», «light» o «suave», etc., ya que está demostrado que las ventajas sugeridas no existen y porque, en el caso del fumador con dependencia de la nicotina, tiene poco sentido distinguir entre cigarrillos con bajo contenido de alquitrán y con contenido «suave», «ultrasuave», etc. Es necesario evitar toda derogación a esta norma en los Estados miembros.

3.6.2. El Comité sugiere que, desde el punto de vista preventivo, tiene sentido brindar al fumador ocasional la opción de cigarrillos «suaves» y en consecuencia menos peligrosos para la salud. Pero, en todo caso, antes de autorizar la concesión de este calificativo tienen que existir procedimientos de medida cuyos resultados arrojen un correlación muy alta con esa denominación.

Bruselas, 29 de marzo de 2000.

3.7. Artículo 10

El Comité apoya la propuesta de la Comisión en lo relativo a la evaluación y al informe dos veces al año. Solicita a la Comisión que examine hasta qué punto se puede encomendar al Comité científico competente la tarea de evaluar regularmente la Directiva y de modificarla a la luz de la experiencia adquirida.

3.8. El Comité estima que las disposiciones transitorias deberían ser similares a las que acompañaron la entrada en vigor de las Directivas existentes con el fin de tener en cuenta las posibilidades limitadas de adaptación técnica de las PYME, así como la rotación lenta de determinados productos.

La Presidenta

del Comité Económico y Social

Beatrice RANGONI MACHIAVELLI

ANEXO

al dictamen del Comité Económico y Social

Enmiendas rechazadas

Las propuestas de enmienda siguientes, que obtuvieron más de un cuarto de los votos emitidos, fueron rechazadas en el transcurso de los debates:

Punto 2.4, 4º inciso

Modifíquese del siguiente modo:

«prohibición de la venta de productos del tabaco a menores de edad (por razones de subsidiariedad, la edad mínima debe fijarse a nivel nacional),»

Exposición de motivos

El texto del ponente es contradictorio. Por una parte se menciona un límite de edad y, por otra, se afirma que corresponde a los Estados miembros fijar tal límite. La enmienda aclara (sin precisar un límite de edad) que deben ser los Estados miembros los que pueden dotar de contenido el concepto de «menores de edad» en función de su respectiva situación social y cultural.

Resultado de la votación

Votos a favor: 43, votos en contra: 59, abstenciones: 13.

Punto 2.4

Suprímase el inciso séptimo:

«— prohibición de la venta de cigarrillos en expendedores automáticos,».

Exposición de motivos

La prohibición total de la venta de cigarrillos en expendedores automáticos no es adecuada y constituye una discriminación de este canal de distribución en relación con otros canales.

Resultado de la votación

Votos a favor: 35, votos en contra: 75, abstenciones: 13.

Punto 2.4

Sustitúyase el texto siguiente: «aumento y armonización de los impuestos sobre los productos del tabaco y, al mismo tiempo, lucha sistemática contra el contrabando de estos productos.» por:

«armonización de los impuestos sobre los productos del tabaco y, al mismo tiempo, lucha sistemática contra el contrabando de estos productos.»

Exposición de motivos

Un futuro aumento de los ya elevados impuestos sobre los productos del tabaco en la UE produciría una distorsión del mercado, por cuanto provocaría el aumento del contrabando, con el resultado final de poner a disposición de los consumidores unos productos a precios todavía más bajos. Con ello se obtendría, por consiguiente, un efecto opuesto al deseado. Algunos países que implantaron un nivel de impuestos elevado, como Suecia o Canadá, acabaron reduciéndolo para luchar contra el contrabando.

Resultado de la votación

Votos a favor: 59, votos en contra: 61, abstenciones: 16.

Punto 3.2.3

Añadir al final del párrafo lo siguiente:

«Mientras tanto, conviene restringir la limitación de los contenidos para los productos comercializados en la UE y prever un plazo suplementario para Grecia como el que existe para el caso del alquitrán.»

Exposición de motivos

No hay razón alguna para permitir únicamente a los productos fabricados fuera de la UE la posibilidad de responder a la demanda de productos de diferentes características.

Para Grecia debería extenderse la derogación, que ya está prevista para el alquitrán, a la nicotina y monóxido de carbono, toda vez que existe una fuerte correlación entre dichos componentes.

Resultado de la votación

Votos a favor: 29, votos en contra: 74, abstenciones: 14.

Punto 3.2.3

Añádase al final de este punto el párrafo siguiente:

«Artículo 4

El Comité estima que los contenidos máximos de nicotina y monóxido de carbono deben ser proporcionales al contenido máximo de alquitrán propuesto. Por consiguiente, la excepción temporal en favor de Grecia no debe limitarse al alquitrán, sino que también debe cubrir la nicotina y el monóxido de carbono.»

Exposición de motivos

Existe una correlación entre el contenido de alquitrán, nicotina y monóxido de carbono. Por ello, si el 31 de diciembre de 2003 la limitación del contenido de nicotina a 1 mg y de monóxido de carbono a 10 mg se aplicase a Grecia del mismo modo que a los restantes Estados miembros, este país se vería obligado indirectamente, ipso facto, a reducir desde esa fecha el contenido de alquitrán de sus cigarrillos a menos de 10 mg. En la práctica, la excepción temporal prevista en el artículo 4 sólo para el alquitrán carece de sentido.

Resultado de la votación

Votos a favor: 36, votos en contra: 58, abstenciones: 14.

Punto 3.2.4

Introducir un nuevo punto 3.2.4 como sigue:

«3.2.4. El CES está de acuerdo en que el límite máximo de los contenidos de monóxido de carbono en los cigarrillos debe ser proporcional a los límites máximos propuestos para el alquitrán (10 mg) y la nicotina (1 mg). El CES sugiere, por tanto, que la Comisión adopte los pasos necesarios para asegurar que el contenido máximo de monóxido de carbono propuesto es proporcional y está fijado sobre la base de datos científicos sólidos.»

Exposición de motivos

El informe explicativo de la Comisión recomienda la introducción «...de un límite máximo para los contenidos de monóxido de carbono en los cigarrillos proporcional a los límites máximos ya mencionados ...» para el alquitrán y la nicotina. Debido a la variabilidad que inevitablemente se produce en los resultados de los ensayos, con los métodos actualmente disponibles para medir los contenidos de monóxido de carbono, se debe tener un gran cuidado al establecer un límite máximo apropiado. Por ello, la Comisión debe asegurar que el contenido máximo de monóxido de carbono propuesto se ha establecido sobre la base de datos científicos sólidos y que es proporcional a los límites máximos de nicotina y alquitrán, tal y como se pretende.

Resultado de la votación

Votos a favor: 34, votos en contra: 70, abstenciones: 8.

Punto 3.2.5

Introducir un nuevo punto 3.2.5 como sigue:

«3.2.5. Al CES le preocupa que la propuesta de la Comisión, que en los términos actuales incluye los productos del tabaco exportados desde la UE, restringirá innecesariamente las exportaciones de la UE, dañará la competitividad comunitaria y de los Estados miembros y tendrá un efecto adverso sobre el empleo en la UE.»

Exposición de motivos

La propuesta de la Comisión, que en los términos actuales comprende los productos exportados desde la UE, constituye una restricción innecesaria a las exportaciones comunitarias, dañará la competitividad de los Estados miembros y de la UE, y tendrá un efecto adverso sobre el empleo en la UE. En 1998, el 16 % de los cigarrillos producidos en la UE fueron exportados a terceros países y el sector de la fabricación del tabaco en la UE empleó alrededor de 50 000 personas. Esta disposición puede, por tanto, amenazar los puestos de trabajos y la producción en la UE.

Resultado de la votación

Votos a favor: 44, votos en contra: 67, abstenciones: 7.

Punto 3.4.2

Modifíquese del siguiente modo:

«El Comité es partidario de que las advertencias sanitarias de carácter general sean fácilmente reconocibles. Un 10 % de la superficie exterior del correspondiente lado del envase parece una cifra adecuada y encuadrar el mensaje por una línea de 1 mm. de grosor. Deberá tenerse en cuenta apropiadamente el tamaño del envase para los cigarrillos. Para los otros productos del tabaco las leyendas podrán ir pegadas (cajas de madera para los cigarros, por ejemplo, o latas de picadura de pipa) sin sobrepasar los 15 cm².»

Exposición de motivos

El porcentaje propuesto por la Comisión, parece desde todo punto desproporcionado en relación al objetivo perseguido de mejorar la legibilidad. Para ciertos productos no es posible la impresión en el envase y, en todo caso, sería una medida absolutamente antieconómica para los fabricantes de productos de tirada corta en el ámbito europeo, ya que tendrían que contar con envases especiales para cada mercado.

Resultado de la votación

Votos a favor: 34, votos en contra: 71, abstenciones: 1.

Punto 3.4.4

Introducir un nuevo punto:

«3.4.4. Para tratar de forma equitativa a todos los productos, cualquiera que sea el color del paquete, convendría ofrecer la posibilidad de utilizar colores distintos del negro y blanco, respetando siempre la perfecta legibilidad de los mensajes.»

Exposición de motivos

Proponiendo el empleo de letras negras sobre fondo blanco, la Comisión favorece de hecho a aquellos productos cuyo paquete presenta estas características. Esta enmienda posibilitaría que los demás productos puedan seguir utilizando el fondo de color que ya tienen.

Resultado de la votación

Votos a favor: 33, votos en contra: 71, abstenciones: 1.

Punto 3.5.1

Introducir un nuevo punto 3.5.1 como sigue:

«3.5.1. Como una alternativa, el CES es partidario de que se desarrolle un marco comunitario de ensayo y divulgación de los ingredientes distintos al tabaco. Los métodos de ensayo deberían basarse en el desarrollo e implantación de normas uniformes de ensayo aceptadas internacionalmente para obtener datos e informaciones que establezcan que no se produce un mayor riesgo para la salud debido al uso de estos ingredientes. Esto aseguraría que los métodos de ensayo más apropiados y fiables se aplican consistente y uniformemente en toda la UE y que, con ello, se contribuye al funcionamiento eficaz del mercado único.»

Exposición de motivos

Si la Directiva propuesta no establece un marco comunitario para el listado de ingredientes, la consecuencia probable es que se crearían 15 regímenes nacionales diferentes. Esto crearía barreras artificiales al mercado único y supondría una carga económica considerable para los operadores. Esto es contrario al propósito de la Directiva propuesta.

Resultado de la votación

Votos a favor: 39, votos en contra: 72, abstenciones: 8.

Punto 3.6.2

Sustituir la última frase por:

«En este sentido, conviene establecer unas normas, tanto para cada descriptor como para los máximos de alquitrán que conlleven.»

Exposición de motivos

Como se precisa en el Dictamen, la indicación de las tasas en valor absoluto no resultan significativas para el fumador. Conviene, por tanto, ofrecer una información más precisa que le ayude mejor en la elección.

Resultado de la votación

Votos a favor: 42, votos en contra: 70, abstenciones: 10.

Punto 3.6.3

Añádase un nuevo punto 3.6.3 con el siguiente texto:

«El Comité sugiere que se puedan autorizar calificativos tales como "light" o "suave" en los casos en que designen de manera inequívoca características relacionadas con el aroma, el gusto o el color de los productos del tabaco distintos de los cigarrillos.»

Exposición de motivos

Los calificativos «light» o «suave» se refieren a menudo al aroma o al gusto de los puros, el tabaco para cortar y el tabaco en polvo.

Resultado de la votación

Votos a favor: 35, votos en contra: 65, abstenciones: 16.

El párrafo siguiente del dictamen de la Sección, cuyo mantenimiento obtuvo más de un cuarto de los votos emitidos, fue suprimido como consecuencia de una enmienda que aprobó la Asamblea:

Punto 2.4, tercer párrafo

«A medio plazo, convendría añadir a este catálogo de medidas la supresión de las subvenciones agrícolas destinadas al cultivo del tabaco en la Comunidad. Con ello se eliminaría una de las incoherencias de la política comunitaria, que por un lado se esfuerza en prevenir el consumo de tabaco y por otro subvenciona su cultivo. La Comisión debería reforzar su política de adquisición de superficies de cultivo de tabaco en la Comunidad e interrupción del cultivo. Las subvenciones concedidas hasta ahora al cultivo del tabaco deberían transformarse en subvenciones sociales.»

Resultado de la votación para la supresión del párrafo

Votos a favor: 73, votos en contra: 64, abstenciones: 2.

Dictamen del Comité Económico y Social sobre:

- la «**Propuesta de Reglamento del Consejo por el que se adapta por sexta vez el régimen de ayuda para el algodón, establecido por el Protocolo nº 4 anejo al Acta de adhesión de Grecia**», y
- la «**Propuesta de Reglamento del Consejo sobre la ayuda a la producción de algodón»**

(2000/C 140/09)

El 24 de enero de 2000, de conformidad con los artículos 43 y 198 del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea, el Consejo decidió consultar al Comité Económico y Social sobre las propuestas mencionadas.

La Sección de Agricultura, Desarrollo Rural y Medio Ambiente, encargada de preparar los trabajos en este asunto, aprobó su dictamen el 14 de marzo de 2000 (ponente: Sr. Fakas).

En su 371º Pleno de los días 29 y 30 de marzo de 2000 (sesión del 29 de marzo de 2000) el Comité Económico y Social ha aprobado por 21 votos a favor, 5 votos en contra y 2 abstenciones el presente Dictamen.

1. Observaciones generales

1.1. El CES elogia la intención de la Comisión de simplificar el régimen vigente concentrando en un único Reglamento del Consejo las líneas generales del Protocolo 4 anejo al Acta de adhesión de Grecia y las disposiciones sobre las ayudas a la producción de algodón. Todas las reformas del mercado se incluirán en el mismo Reglamento, de modo que el algodón recibirá el mismo tratamiento jurídico que las demás organizaciones comunes de mercado de la PAC, lo que supondrá la creación de una OCM para el algodón. Sin embargo, dicha simplificación no debería llevar a la eliminación de disposiciones importantes que tienen como objetivo la consecución de los objetivos del Protocolo 4.

1.2. El CES aprueba la propuesta de la Comisión Europea de preservar el actual sistema de ayudas a la producción de algodón, que es importante para el sector agrícola en algunas regiones de la Unión Europea (Grecia y España).

1.2.1. En opinión del CES, y a causa de las oscilaciones coyunturales en los precios internacionales, cualquier alteración de las ayudas a la producción basada en el sistema de pagos compensatorios (diferencia entre el precio de objetivo y el precio internacional) tendría consecuencias catastróficas para el cultivo de algodón en la Unión Europea (UE) y en las rentas de los agricultores del sector. Del mismo modo, provocaría una degradación de la calidad del algodón.

1.3. El algodón es la principal fibra textil de origen vegetal que deberá seguir ganando terreno frente a los tejidos sintéticos. El algodón elaborado es de buena calidad, aunque sigue habiendo un margen de mejora, dado que la industria textil europea, para poder hacer frente a la competencia internacional, necesita un algodón de primera calidad. El CES espera que la Comisión Europea presente cuanto antes propuestas basadas

en incentivos concretos adicionales y destinadas a una ulterior mejora de la calidad del producto.

1.3.1. El CES cree que a esta orientación hacia la mejora de la calidad contribuirá positivamente la inclusión por parte de la Comisión Europea de una disposición jurídica en los reglamentos que se examinan que introduzca la utilización de unos valores de base en virtud de los cuales se determinen las variaciones en los precios del algodón sin desmotar en función de la calidad. Dicha disposición es necesaria tanto para la mejora de la calidad como para garantizar el control del pago del precio mínimo al productor.

1.4. El CES cree que además de las disposiciones horizontales obligatorias previstas para la protección del medio ambiente, los programas medioambientales complementarios que podrían aplicar los Estados miembros con el fin de limitar a determinadas regiones sensibles la posibilidad de optar a las ayudas favorece el intento de controlar la producción así como la protección del medio ambiente. A la hora de determinar qué zonas son aptas para recibir ayudas deberían tenerse en cuenta sobre todo los demás criterios y las circunstancias socioeconómicas de los productores correspondientes.

1.5. En los últimos años, y dado que el algodón se cultiva en terrenos irrigados, su cultivo ha sustituido otros cultivos de irrigación similares y excedentarios en la UE como el maíz, la remolacha azucarera, el tabaco y el tomate para transformación, con limitaciones a la producción. Las condiciones del cultivo de algodón con ayuda de abonos y de productos fitosanitarios acarrean muchos menos problemas para el medio ambiente que otros cultivos intensivos similares. Por otra parte, el recurso cada vez mayor a sistemas de irrigación nuevos y de alta tecnología permite reducir el consumo de agua. Además, el algodón tiene una dimensión positiva para el medio ambiente pues constituye la principal fibra textil de origen vegetal, que no deja de ganar terreno a las fibras sintéticas.

1.5.1. No obstante, al objeto de reducir al mínimo los problemas medioambientales provocados por el cultivo del algodón, el CES considera que conviene fomentar el cultivo biológico, a pesar de que necesite más mano de obra que el cultivo tradicional. La UE debería conceder un apoyo financiero especial a los productores que pasen a adoptar el cultivo biológico.

2. Observaciones particulares

2.1. De conformidad con los Protocolos 4 y 14 sobre el algodón anexos a las Actas de adhesión de Grecia y España respectivamente, se instauró un régimen de ayudas con el objeto de:

- respaldar la producción de algodón en las regiones en las que se considera importante para la economía agraria;
- permitir que los productores obtengan unos ingresos justos;
- estabilizar el mercado gracias a la mejora de las estructuras a nivel de la oferta y de la comercialización del producto.

2.2. El sector del algodón reviste una importancia socioeconómica considerable para determinadas regiones de la UE. En el sector primario, son aproximadamente 300 000 las familias que viven del mismo, mientras que en el sector secundario afecta a más de 100 000 trabajadores. En Grecia, el algodón representaba el 10 % aproximadamente de la producción agraria total en 1998, y en ciertas regiones de España (Andalucía) alcanza el 4 %.

2.3. La UE es ampliamente deficitaria en algodón. La demanda anual de algodón sin desmotar asciende a 4,5 millones de toneladas, lo que corresponde a 1,5 millones de toneladas de algodón desmotado. Las importaciones de terceros países cubren la mayor parte de esta demanda (aproximadamente las dos terceras partes).

2.4. El carácter altamente deficitario del algodón en el seno de la UE, su considerable importancia socioeconómica en ciertas regiones de la UE, su carácter no alimentario y la creciente demanda de algodón en el mercado internacional imponen, en opinión del CES, un ajuste de la producción de algodón en la UE a la situación actual de la producción y, al mismo tiempo, un ajuste de las partidas presupuestarias correspondientes. Según el CES, la cantidad máxima garantizada global para cada campaña de comercialización debe ascender a 1 550 000 toneladas de algodón sin desmotar y repartirse del siguiente modo: 1 200 000 toneladas de la cantidad nacional garantizada para Grecia, 350 000 toneladas para España y 1 500 toneladas para cada uno de los Estados miembros restantes. Esta última cantidad revertiría, en caso de no ser producida, a Grecia y España en la misma proporción.

2.5. A la vista de todos los datos anteriormente expuestos en favor de la necesidad de adaptar la producción de algodón en la UE, el CES considera que no se puede aceptar la propuesta de la Comisión Europea de incrementar el grado de corresponsabilidad en un 20 % (del 0,5 % al 0,6 %) puesto que plantea como objetivo desincentivar la producción y controlar el gasto. Por otro lado, y como es sabido, el incremento del gasto presupuestario es un fenómeno coyuntural que no justifica el incremento de la corresponsabilidad. El aumento del gasto se debe a la caída del precio internacional, que pasó de una media ponderada de 35,498 euros/100 kg. en 1995/1996 a 19,7 euros/100 kg. en 1999/2000. Recientemente, tras el agotamiento de las existencias chinas, el precio internacional está de nuevo en aumento. En cualquier caso, a juicio del CES, resulta inconcebible tanto que los productores de algodón de la UE se vean sancionados debido a la política comercial de terceros países como que la UE proponga una reforma estructural para hacer frente a una situación coyuntural.

2.5.1. Con su propuesta de aumentar la corresponsabilidad, la Comisión Europea pretende trasladar a los productores las repercusiones de dicho factor coyuntural y externo, a pesar de que el sistema de pagos compensatorios se creó para proteger a los productores de dichas situaciones coyunturales. Cuando el mercado mundial se regularice, el incremento de corresponsabilidad propuesto por la Comisión Europea seguirá actuando como factor de restricción de las rentas de los productores.

2.6. El CES aprueba la propuesta de la Comisión Europea de que las ayudas se abonen por entero a los derechohabientes.

2.7. En opinión del CES, debería suprimirse la propuesta recogida en el apartado 3 del artículo 13 relativa al incremento en un 15 % de la producción estimada. El Comité considera que sería conveniente transferir un anticipo cuyo importe se calculará en función de la producción estimada y realizar el pago definitivo antes de que finalice el mes de abril.

2.8. El CES cree que tanto la reactivación de las asociaciones de productores como el fomento de la organización interprofesional del sector con una cobertura institucional, como sucede con otros sectores de la PAC, contribuirían positivamente a solventar los problemas del sector.

Bruselas, 29 de marzo de 2000.

*La Presidenta
del Comité Económico y Social
Beatrice RANGONI MACHIAVELLI*

ANEXO

al dictamen del Comité Económico y Social

Las siguientes enmiendas, que obtuvieron más de un cuarto de los votos emitidos, fueron rechazadas en el transcurso de los debates:

Punto 1.4

Suprimir la frase final del párrafo que dice:

«A la hora de determinar que zonas son aptas para recibir ayudas deberían tenerse en cuenta sobre todo los demás criterios y las circunstancias socioeconómicas de los productores correspondientes.»

Resultado de la votación

Votos a favor: 8, votos en contra: 10, abstenciones: 3

Punto 1.5.1

Sustituir la palabra «biológico» por «integrado».

Resultado de la votación

Votos a favor: 8, votos en contra: 19, abstenciones: 2

Dictamen del Comité Económico y Social sobre la «Estrategia para el mercado interior europeo y recomendaciones para la revisión de las medidas específicas»

(2000/C 140/10)

El 27 de enero de 2000, de conformidad con el apartado 3 del artículo 23 de su Reglamento Interno, el Comité Económico y Social decidió elaborar un dictamen sobre la «Estrategia para el mercado interior europeo y recomendaciones para la revisión de las medidas específicas».

La Sección de Mercado Único, Producción y Consumo, encargada de preparar los trabajos en este asunto, aprobó su dictamen el 8 de marzo de 2000 (ponente: Señor Little).

En su 371º Pleno de los días 29 y 30 de marzo de 2000 (sesión del 30 de marzo de 2000) el Comité Económico y Social ha aprobado por 112 votos a favor, 4 votos en contra y 3 abstenciones el presente Dictamen.

1. Antecedentes

1.1. En la Comunicación de la Comisión⁽¹⁾ de 24 de noviembre de 1999 se propone una estrategia para el mercado interior que abarca los próximos cinco años. La Comisión considera que los objetivos estratégicos deben ser:

- mejorar la calidad de vida de los ciudadanos,
- aumentar la eficacia de los mercados comunitarios de productos y capitales,
- mejorar el entorno empresarial
- aprovechar los logros del mercado interior en un mundo en transformación.

El texto de la Comunicación se presentó para su debate en la reunión del Consejo de Mercado Interior del 7 de diciembre y, posteriormente, en el Consejo Europeo de Helsinki.

1.2. Habida cuenta del «ciclo anual de la estrategia para el mercado interior» (figura 1, página 6), el Observatorio del Mercado Único (OMU) propuso que el Comité emitiera un dictamen sobre el mercado único con una perspectiva horizontal a tiempo para que la Comisión pudiera examinarlo en el mes de abril de cada año, antes de aprobar las propuestas de revisión de las medidas específicas. Dicho dictamen incluiría consideraciones referidas al cuadro de indicadores que se publicará cada año en el mes de noviembre y al informe Cardiff (sobre el funcionamiento de los mercados de productos y capitales) que verá la luz en enero o febrero.

1.3. Para el ciclo del año 2000 se ha decidido que el Comité emita un dictamen de iniciativa que contenga recomendaciones para la revisión de las medidas específicas, junto con un análisis de la comunicación sobre Estrategia y consideraciones sobre los documentos mencionados en el punto anterior.

2. Observaciones generales relativas a la Comunicación sobre Estrategia de la Comisión

2.1. El Comité acoge muy favorablemente la Comunicación de la Comisión, que se atiene en gran medida a las líneas previstas y se acerca mucho a las peticiones que formuló el Comité en su Cuarto dictamen adicional sobre el plan de acción del mercado interior. El Comité propuso la fijación de objetivos estratégicos para los tres próximos años, pero reconoce que es lógico establecer un período de cinco años de conformidad con el mandato de la nueva Comisión.

2.2. La principal crítica del Comité respecto de la estrategia general es que, a su juicio, el tema de la ampliación no se desarrolla suficientemente. Intentar garantizar que el mercado interior contribuya al éxito de la ampliación es un objetivo válido pero no es suficiente.

2.2.1. Es fundamental que se modernice y adapte el actual mercado interior de quince Estados miembros para que funcione como parte de un mercado más amplio que englobará en su momento casi el doble de países y con una población superior en cerca de un 30 %. El objetivo debe ser garantizar que la aprobación de las normas del mercado interior por parte de los quince Estados miembros sea lo más completa posible en el momento de la adhesión.

2.2.2. Asimismo, resulta esencial que los países candidatos a la adhesión estén en condiciones de incorporar la normativa del mercado interior y, de hecho, el conjunto del «acervo comunitario» en el momento de la adhesión. El cambio estructural que ya se ha iniciado en los países candidatos aún se verá acelerado por el mercado interior. La superación de las consecuencias económicas y sociales de este cambio estructural en todo el mercado interior es una condición indispensable para su funcionamiento. Con tal fin, podrían fijarse períodos transitorios tal como se señala en el Dictamen del CES sobre «Los efectos de la ampliación de la Unión en el Mercado Único (OMU)»⁽²⁾.

2.2.3. Del mismo modo, es importante que los países de la AELC tengan las mismas obligaciones que los quince Estados miembros con el fin de estar al día en la aplicación de las medidas necesarias para cumplir la nueva estrategia.

⁽¹⁾ «Estrategia para el mercado interior europeo», COM(1999) 624 final.

⁽²⁾ DO C 329 de 17.11.1999, p. 39.

2.3. Gran parte del contenido de los objetivos estratégicos y operativos trata aspectos del mercado interior para los que el Comité ya había indicado la necesidad de intervenir y desarrollar una política concreta. Sin embargo, tal como ocurre con muchos planes estratégicos, es imprescindible garantizar que la aplicación de la estrategia es realista.

2.4. El Comité comprueba con satisfacción que, salvo en un caso, la definición demasiado amplia de algunos de los objetivos enunciados en el documento de consulta se ha redactado de forma más realista. La excepción es el objetivo estratégico destinado a «mejorar la calidad de vida de los ciudadanos». El mercado interior por sí solo no puede garantizar este punto ya que, aunque se generen posibilidades, los ciudadanos pueden optar por no aprovecharlas. Al Comité le preocupa el hecho de que sea prácticamente imposible determinar si se ha alcanzado el objetivo propuesto. La presentación de un objetivo de este tipo parece perseguir un efecto inicial más que establecer un fin cuantificable.

2.4.1. El Comité ya ha llamado la atención en repetidas ocasiones sobre la falta de resultados a la hora de determinar las ventajas económicas y los avances sociales atribuibles al mercado interior. En su última respuesta al Comité, la propia Comisión reconoce que es difícil aislar el efecto del mercado interior en los indicadores macroeconómicos, ya que éstos reflejan la repercusión combinada de la evolución política, económica y tecnológica.

2.4.2. Los logros económicos y los avances sociales que se atribuyen al mercado interior pueden analizarse con mayor claridad si se distingue entre los diferentes papeles en que los ciudadanos han experimentado sus efectos: empresarios, trabajadores o consumidores. De esta manera, resulta conceptualmente más fácil determinar y cuantificar los efectos. También puede recurrirse a modelos ya existentes para la determinación de los indicadores sociales, a diversos trabajos científicos de base o a los puntos de partida utilizados en algunos Estados miembros para la evaluación de los efectos de los avances económicos sobre los ciudadanos en su calidad de empresarios, consumidores y trabajadores.

2.5. El Comité aprueba el ciclo anual propuesto de seguimiento, diálogo, análisis y revisión, aunque emite ciertas reservas en cuanto a la necesidad de publicar dos cuadros de indicadores al año. Parece lógico publicar uno solo, dado que el proceso tendrá carácter anual. A este respecto, cabe señalar que la Comisión está buscando recursos adicionales para llevar a cabo la nueva estrategia y que el coste de cada cuadro de indicadores no debe ser desdeñable.

2.6. El Comité, sin perjuicio de las observaciones formuladas supra, apoya la estrategia para el mercado interior que propone la Comisión en su Comunicación.

2.7. El CES considera que, para aprovechar los buenos resultados que ofrecerá la economía en su conjunto, es básico que la importancia capital del mercado interior reciba la atención que merece en las deliberaciones de la próxima CIG, que pondrá el acento en los preparativos para la ampliación de la Comunidad.

3. Observaciones concretas sobre las medidas específicas a corto plazo de la Estrategia

3.1. Con el fin de alcanzar los objetivos estratégicos y operativos de la Estrategia de la Comisión, se han determinado 111 medidas específicas para un período de dieciocho meses. La Comisión señala que se garantizará la continuidad y que los trabajos preparatorios recomendados optimizarán la posibilidad de conseguir estos objetivos dentro del plazo fijado.

3.2. La presentación de una lista tan completa de medidas específicas proporciona un instrumento útil de por sí, pero el Comité considera contradictorio que se describan todas ellas como «prioridades a corto plazo».

3.3. El CES considera que es utópico esperar que puedan lograrse todos los objetivos durante el período de dieciocho meses, dado que son de dominio público las dificultades que tiene el Consejo para llegar a un acuerdo en determinados casos. Cabe expresar una preocupación similar respecto de las medidas necesarias a nivel nacional, ya que los fallos en la transposición de la legislación o en su aplicación sistemática (a veces no se aplica en absoluto) permiten pensar que sigue prevaleciendo la protección de los intereses nacionales.

3.4. Existen prioridades implícitas dentro de las medidas específicas puesto que el período de dieciocho meses se divide en fases de seis meses. Sin embargo, el Comité no tiene claro si la posición de una medida en el calendario viene determinada por la importancia que se le asigna en los programas de trabajo de las Presidencias o si se basa simplemente en el tiempo mínimo necesario para su aplicación.

3.5. Hay que reconocer que la Comisión no debe prejuzgar las prioridades políticas correspondientes a las medidas. No obstante, el Comité considera que la cuestión de las prioridades económicas y sociales es diferente y que, por lo tanto, la propia Comisión debería esforzarse por determinar las prioridades clave desde dicha perspectiva. En consecuencia, debería centrarse la atención en la realización de estos objetivos.

3.5.1. El Comité ha emitido dictámenes específicos sobre aproximadamente la mitad de las 46 medidas específicas que constituyen propuestas legislativas, pero, aunque en términos generales apoya su contenido, no necesariamente concede a todas idéntica prioridad. Las consideraciones del Comité sobre las prioridades se recogen en el punto 6 que trata de las recomendaciones con vistas a la primera revisión de las medidas específicas.

4. Observaciones sobre el Quinto cuadro de indicadores

4.1. Observaciones generales

4.1.1. El Quinto cuadro de indicadores del mercado interior de la Comisión tiene fecha de 3 de diciembre de 1999 y se publicó poco antes de que la «Estrategia para el mercado interior europeo» se examinara en el Consejo de Mercado Interior y en la cumbre de Helsinki.

4.1.2. El informe facilita información detallada sobre cuatro aspectos del mercado interior, a saber:

- marco legislativo,
- resultados de una encuesta empresarial,
- supervisión de los precios,
- seguimiento del Plan de acción sobre servicios financieros.

4.1.3. El Comité valora positivamente la presentación clara y concreta y considera que los datos expuestos sobre los asuntos abordados son de gran utilidad. El análisis de los avances realizados por los distintos Estados miembros parece especialmente adecuado para impulsar la adopción de medidas cuando los Estados incumplan claramente sus obligaciones.

4.1.4. Sin embargo, el Comité considera que este cuadro de indicadores no generará el mismo impulso positivo para adoptar las medidas necesarias que los cuadros de indicadores 1 a 3. Su punto de partida ya no es el Plan de acción de dieciocho meses que finalizó el 31 de diciembre de 1998 y tampoco ofrece un examen completo de los avances del mercado interior.

4.1.5. El Comité no formuló ninguna observación específica sobre el cuadro de indicadores nº 4 publicado en junio de 1999, al considerar que la situación analizada no había variado sensiblemente respecto de la que la Comisión presentó en la «Evaluación del Plan de acción en favor del mercado interior»⁽¹⁾, documento sobre el que el Comité emitió un dictamen en mayo de 1999⁽²⁾. Como se señala en el punto 2.5, el CES duda que sea necesario publicar dos cuadros de indicadores todos los años.

4.1.6. A juicio del Comité, es imprescindible que los avances en la aprobación de las normas y prácticas del mercado interior se analicen dentro del escrutinio anual a que se someten los candidatos a la adhesión. El Comité solicita que la Comisión comente dichos avances en los futuros cuadros de indicadores.

4.2. Marco normativo (Parte B)

4.2.1. La presentación clara e informativa de los datos referidos a la transposición de la legislación relativa al mercado interior sigue siendo una de las características más notables del cuadro de indicadores, que se ha mejorado con la inclusión de

estadísticas sobre la AELC. Sin embargo, el Comité comparte la preocupación de la Comisión por la lentitud de aplicación de la legislación reciente y las perspectivas poco alentadoras de que se elimine del todo el retraso acumulado en la transposición.

4.2.2. El número de procedimientos de infracción sigue siendo elevado y lo sería todavía más, a juicio del Comité, si no fuera porque los plazos excesivamente largos para la resolución de los litigios tienen un efecto disuasorio.

4.2.3. El Comité espera con interés los resultados de la evaluación global de SLIM (simplificar la legislación del mercado interior) que se realiza en la actualidad. El CES se muestra de acuerdo con la Comisión en que el apoyo político de principio a la simplificación no se corresponde con la voluntad de aplicarla en el procedimiento legislativo.

4.3. Resultados de la encuesta hecha entre las empresas (Parte C)

4.3.1. Los resultados de la última encuesta empresarial son interesantes y no difieren sensiblemente de las conclusiones del Comité.

4.3.2. Un nuevo dato, que el Comité considera muy positivo, es la evaluación por las empresas de cada Estado miembro del índice de satisfacción respecto del mercado interior. Sin poner en duda la indicación de los progresos registrados en los dos últimos años, que son satisfactorios, cabe señalar no obstante que el índice de satisfacción en términos absolutos es muy bajo (la media de la UE en 1999 es sólo del 61,8 %).

4.3.3. El Comité está de acuerdo con la conclusión de la Comisión de que no todos los obstáculos tienen la misma repercusión en los resultados de las empresas. A juicio del Comité, la consiguiente necesidad de establecer prioridades no se ve reflejada en la extensa lista, pero sin clasificar, de medidas específicas que se recoge en la nueva estrategia.

4.4. Avances realizados en el Plan de acción sobre servicios financieros (Anexo 1)

4.4.1. Los avances indicados hasta ahora en la aplicación del Plan de acción⁽³⁾ aprobado en abril de 1999 se limitan en general a la labor de la Comisión de presentar propuestas legislativas y otros documentos, así como efectuar un seguimiento de ellos. En el informe se señalan diversos escollos políticos para la promulgación de las propuestas.

4.4.2. El Comité no emitió un dictamen sobre el Plan de acción propiamente dicho, pero un buen número de las propuestas que contiene son objeto de dictámenes que el Comité ya ha emitido o está elaborando. Aunque el Comité apoya el objetivo general, muestra su decepción por la falta de determinación política, que hace que sea poco realista incluso el largo plazo de tiempo para la realización del plan de acción.

⁽¹⁾ COM(1999) 74 final.

⁽²⁾ DO C 209 de 22.7.1999, pp. 28-34.

⁽³⁾ COM(1999) 232 final.

5. Observaciones sobre el Informe Cardiff (Informe sobre el funcionamiento de los mercados comunitarios de productos y capitales)⁽¹⁾

5.1. Alcance del informe

5.1.1. El documento de la Comisión es un amplio informe que se completa con unas treinta páginas de anexos estadísticos y otras tantas páginas de documentos de trabajo de la Comisión. El informe tiene dos objetivos: proporcionar la información necesaria para la elaboración de las orientaciones generales de política económica y servir de base a las propuestas de la Comisión para actualizar las medidas específicas incluidas en la «Estrategia para el mercado interior».

5.1.2. En el documento se adopta un enfoque doble: en primer lugar, efectúa un control y una evaluación de los resultados de los mercados de productos y capitales para determinar algunas lagunas reglamentarias en la Unión Europea; a continuación, propone la política que debe seguirse para mejorar la calidad del marco reglamentario y suprimir los obstáculos al funcionamiento eficaz de los mercados.

5.1.3. El informe aborda solamente los temas tratados en el informe Cardiff I del año pasado y no los temas de Cardiff II. La afirmación de la Comisión de que ha reducido el número de informes este año es un tanto ambigua.

5.2. Observaciones generales

5.2.1. No sería conveniente abordar el conjunto del informe Cardiff en el presente dictamen, cuyo objetivo principal es proponer las recomendaciones del Comité para la revisión de la primavera de 2000. Por lo tanto, las observaciones del Comité se limitarán principalmente a los aspectos vinculados al segundo objetivo del informe.

5.2.2. El Comité acoge favorablemente en general las propuestas del informe destinadas a reformar los mercados de productos y capitales. Muchas de ellas siguen las orientaciones de anteriores informes de la Comisión, en especial de la «Estrategia para el mercado interior», pero también se proponen algunas nuevas iniciativas que, a juicio del Comité, también son positivas.

5.2.3. La Comisión destaca en el informe la urgencia de determinados aspectos, indicación que permite esperar que se adoptará un enfoque similar en la revisión de la primavera de 2000. Tal enfoque respondería a la petición que el Comité formula en el presente dictamen de que se establezcan prioridades entre las 111 medidas específicas actuales.

5.2.4. El Comité se congratula por la calidad de la presentación global del informe y considera que la información complementaria es especialmente útil para un estudio en profundidad de la materia. Sin embargo, el Comité formula

una crítica general: el concepto de «reforma económica» se repite demasiado a menudo en el texto, sin que siempre quede claro su significado. En algunos casos, parece sinónimo de reforma de los mercados de productos y capitales, mientras que, en otros, parece designar el ámbito más amplio de las políticas macroeconómicas. Ello presupone que la reforma económica siempre es positiva, sin dar una definición específica ni justificarla.

5.3. Observaciones específicas

5.3.1. Resultados de los mercados

5.3.1.1. Como es natural, el informe se concentra en la evaluación de los resultados de los mercados desde un punto de vista económico. Es alentador comprobar merced a las estadísticas la mayor integración de los mercados de productos, lo que indica que el crecimiento del comercio intracomunitario de manufacturas supera al del PIB. Sin embargo, el Comité señala que la creciente inversión extranjera intracomunitaria se distribuye de forma muy desigual entre los Estados miembros.

5.3.1.2. El Comité comparte la preocupación de que las necesidades específicas de financiación que tienen las PYME siguen sin satisfacerse de forma adecuada. La Comisión afirma que, en los Estados Unidos, el 60 % del capital riesgo procede de los fondos de pensiones, lo que representa el doble del porcentaje registrado en el mercado más desarrollado de la UE. Sin embargo, no se ofrece ningún análisis que indique en qué medida ello se debe a obstáculos reglamentarios (que, sin lugar a dudas, todavía existen en algunos Estados miembros), a sistemas diferentes de evaluación del riesgo, a diferencias culturales que disuaden a las PYME a la hora de financiarse con capital riesgo, o a otros factores. El Comité llama la atención sobre las propuestas al respecto que presenta en el dictamen sobre los «Mercados europeos de capital para las pequeñas y medianas empresas: perspectivas y posibles obstáculos al progreso»⁽²⁾.

5.3.1.3. El Comité aprueba la importancia concedida a la aplicación del Plan de acción sobre servicios financieros y acoge favorablemente en general las recientes propuestas⁽³⁾ de la Comisión para mejorar el acceso al capital riesgo.

5.3.2. Aspectos horizontales

5.3.2.1. La declaración sobre el espíritu emprendedor es especialmente positiva, así como el hecho de poner de relieve los factores que frenan la creación y el desarrollo de las pequeñas empresas. En numerosos Estados miembros queda mucho por hacer para fomentar las nuevas empresas innovadoras capaces de crear empleo. A este respecto, el Comité llama la atención sobre las iniciativas propuestas en el dictamen sobre la Comunicación de la Comisión «Competitividad de las empresas europeas frente a la mundialización: cómo fomentarla»⁽⁴⁾.

⁽²⁾ DO C 235 de 27.7.1998, p. 13.

⁽³⁾ COM(1999) 493.

⁽⁴⁾ DO C 329 de 17.11.1999, pp. 49-57.

5.3.2.2. El Comité siempre ha abogado por que se reduzca el nivel de las ayudas estatales y ha apoyado las iniciativas anteriores de la Comisión en tal sentido. La Comisión hace hincapié ahora, de forma acertada, en la reducción de las ayudas sectoriales y las ayudas ad hoc con relación al volumen total. El CES sugiere que es necesario incluir las ayudas a la agricultura en las estadísticas totales para ofrecer una imagen completa de la situación.

5.3.2.3. El avance hacia un mercado único de los contratos públicos no se deduce tan claramente de los datos proporcionados por la Comisión: el aumento del número de licitaciones no permite por sí solo detectar una tendencia favorable a la adjudicación transfronteriza de contratos. Sería útil disponer de información y análisis adicionales. El Comité considera urgente que se apliquen las directivas vigentes en este ámbito y que la Comisión presente sus propuestas destinadas a mejorar el funcionamiento de los procedimientos de contratación pública.

5.3.3. Reforma de los mercados de servicios

5.3.3.1. El Comité se muestra de acuerdo con la Comisión en cuanto a la urgencia de aprobar y aplicar el marco reglamentario, así como del cumplimiento estricto de las normas de competencia, en el ámbito de los servicios públicos.

5.3.3.2. Respecto de las propuestas de la Comisión sobre el sector de la distribución, el Comité considera que no se ofrecen argumentos válidos en favor de una actitud menos restrictiva para el aumento de los puntos de venta al por menor de gran tamaño y, por consiguiente, no apoya la reforma propuesta.

5.3.3.3. El Comité considera que no se han realizado suficientes avances en el ámbito de los servicios de seguros generales para las PYME y que simplemente no existe un mercado único en la materia.

6. Recomendaciones relativas a la revisión de las «medidas específicas» de la primavera de 2000

6.1. Observaciones generales

6.1.1. El Comité reconoce que es necesario planificar una actuación de gran alcance para desarrollar una política coherente a nivel europeo de mejora de la eficacia del mercado, con el fin de que el mercado único ofrezca beneficios tangibles a los ciudadanos y a las empresas.

6.1.2. Sin perjuicio de estas amplias competencias horizontales, el Comité considera que un enfoque más delimitado que haga hincapié en algunos sectores clave sería más eficaz a corto plazo. En estos sectores clave, la Comisión debería intentar obtener el total compromiso del Consejo de Mercado Interior y del Consejo Europeo para garantizar la realización de los objetivos fijados dentro de los plazos acordados.

6.1.3. Las consideraciones del Comité sobre las prioridades clave se exponen en los puntos 6.2 a 6.9.

6.2. Cumplimiento de las normas

6.2.1. Debería concederse prioridad absoluta a la racionalización de la legislación relativa al mercado interior, que ya figura como objetivo en una serie de acciones (por ejemplo, SLIM), con el fin de lograr en la medida de lo posible un mercado interior eficiente y evitar los obstáculos al comercio y el falseamiento de la competencia. También en los ámbitos de la protección del medio ambiente y en los de la salud y la seguridad debería funcionar bien el mercado interior. Dada la importancia de estas dos áreas para los ciudadanos —también en el Tratado CE se habla de un alto nivel de protección—, se deben perseguir los niveles comunitarios más altos posibles. Las normas nacionales más rigurosas en favor del medio ambiente y de la salud son compatibles con el Tratado, pero no deben ser fijadas por motivos proteccionistas. El Comité considera básico que se garantice la aplicación eficaz y el cumplimiento coherente de la legislación de la UE. Huelga decir que una aplicación coherente también es muy importante en otros sectores, especialmente para que las PYME no se vean desfavorecidas.

6.2.2. El Comité toma nota de que se fija la fecha de diciembre de 2000 para la aprobación de la propuesta de la Comisión de un Reglamento de modernización del sistema de control y de las normas de aplicación del derecho de competencia. El Comité llama la atención sobre el hecho de que, aunque concedió un apoyo de principio en su reciente dictamen⁽¹⁾ sobre el asunto, también señaló determinadas dificultades y riesgos que deben abordarse mediante un programa específico de medidas preliminares y de acompañamiento antes de aplicar la propuesta.

6.3. Libre circulación de personas

6.3.1. El Comité ha comprobado que muchos ciudadanos de la UE siguen sin poder ejercer fácilmente la libre circulación a través de las fronteras nacionales —no solamente con fines laborales. Las diferencias en los sistemas de protección social frenan la libre circulación de personas y crean dificultades al personal de las empresas multinacionales.

6.3.2. Sin perjuicio de los controles y trámites administrativos necesarios, la libre circulación con facilidad debe convertirse en una realidad para que los ciudadanos puedan apreciar la existencia del mercado interior. Para favorecer la libre circulación con fines laborales, es necesario que tanto los empresarios como los trabajadores sean plenamente conscientes de los procedimientos y la legislación sobre reconocimiento mutuo vigentes. El Comité ya solicitó que se adopten medidas de seguimiento del Plan de acción presentado por el Sr. Flynn (que no se menciona en absoluto en la Comunicación sobre Estrategia), sobre el que el Comité está elaborando un dictamen de iniciativa.

(1) DO C 51 de 23.2.2000, pp. 55-66.

6.4. Fiscalidad

6.4.1. El Comité ya concedió su apoyo general a las medidas específicas que destaca la Comisión. No obstante, con el fin de lograr el objetivo general de eliminar los obstáculos fiscales y la competencia desleal en el terreno fiscal a largo plazo, es necesario respetar determinados principios y llevar a cabo algunos trabajos preparatorios.

6.4.2. En la actualidad, los Estados miembros están volviendo a revisar los impuestos para mantener el nivel de competitividad y seguir captando inversión del exterior. No obstante, el Comité considera que debe lucharse contra la competencia fiscal desleal para que el mercado interior funcione correctamente. El informe sobre la fiscalidad de las empresas que la Comisión debe presentar a mediados de 2000, a petición del Consejo, podría proporcionar un análisis útil de la base imponible en cada Estado miembro y contribuir a determinar las anomalías fiscales.

6.4.3. Entre tanto, no deberían fijarse como objetivo tipos impositivos mínimos en la fiscalidad de las empresas, dado que un tipo impositivo nominal que no tenga en cuenta la base imponible no refleja plenamente la situación real.

6.4.4. La imposición del trabajo como factor de producción debe contemplarse también en el contexto de la lucha contra el desempleo en el mercado interior.

6.4.5. La armonización de la fiscalidad sobre los productos energéticos en la UE debería realizarse en los ámbitos en que ofrezca ventajas medioambientales claras y directas, sin dañar la competitividad europea.

6.4.6. El Comité considera esencial que, mucho antes de que tenga lugar la ampliación, se realicen avances reales hacia el desarrollo de un sistema de impuesto sobre el valor añadido que favorezca el mercado interior y se base en el principio del país de origen. En este sentido, cabe recordar el compromiso adquirido por el Consejo de la UE en relación con la creación de un sistema definitivo del IVA, del que hasta hoy nada se ha hecho, aumentando así el volumen del fraude fiscal.

6.5. Mejora de la legislación

6.5.1. El Comité acoge favorablemente los esfuerzos de la Comisión y los Estados miembros para mejorar la legislación. Sin embargo, el punto de partida para simplificar de forma eficaz la legislación debería ser una evaluación independiente de las repercusiones de cada norma. La UE debería guiarse por la experiencia en este campo de los Estados Unidos, Canadá, Australia y Reino Unido.

6.5.2. El procedimiento de evaluación debería convertirse en un instrumento que permita llamar la atención de los legisladores en la fase embrionaria sobre las consecuencias financieras de las medidas previstas para las partes interesadas. De esta forma, se podrá adoptar una decisión política con pleno conocimiento del resultado probable. La evaluación podría confiarse a un organismo independiente. Puede ser interesante aprovechar la experiencia de la Agencia presupuestaria del Congreso estadounidense, en Washington.

6.5.3. El Comité tiene serias dudas de que el experimento actual de Grupo de consulta de las empresas europeas pueda ofrecer resultados válidos. La selección aleatoria de los participantes no garantiza su representatividad y puede generar respuestas superficiales en nada comparables a una evaluación realmente independiente.

6.6. Liberalización de los mercados

6.6.1. Una competencia sana que redunde en beneficio de los ciudadanos sólo puede alcanzarse por medio de un acceso no discriminatorio en todos los Estados miembros y la garantía de una transposición equiparable de la legislación comunitaria. El Comité aboga por completar la liberalización en el sector energético y en los mercados de las telecomunicaciones con sujeción a los objetivos comunitarios, como por ejemplo la seguridad en el abastecimiento o un acceso generalizado a las tecnologías de la comunicación. En la sociedad de la información precisamente, el acceso generalizado a los canales de comunicación es una condición para mantener y aumentar la competitividad.

6.6.2. A juicio del Comité, la aprobación del conjunto de medidas legislativas en el ámbito de la contratación pública debería constituir una prioridad absoluta, por lo que solicita a la Comisión que presente las propuestas cuanto antes.

6.7. Ayudas estatales

6.7.1. Las ayudas estatales pueden falsear la competencia. Por tanto, la Comisión debería fijar criterios reconocidos por toda la sociedad para una revisión sistemática de las ayudas estatales. Las ayudas deberían examinarse a la luz de dichos criterios y las que puedan tener efectos negativos en la competitividad deberían suprimirse. Es preciso tener en cuenta al respecto que hay sectores económicos de especial importancia social (por ejemplo, la educación) que, por tanto, es necesario medir con otros criterios. El Comité acoge muy satisfactoriamente el reciente anuncio de la Comisión de que publicará un «cuadro de indicadores» sobre ayudas estatales.

6.8. Servicios financieros

6.8.1. La plena realización del mercado interior de los servicios financieros constituye una prioridad importante para las empresas y los ciudadanos en cuanto usuarios. Con el fin de aprovechar todo el potencial en este campo, los inversores deberían poder actuar sin restricciones injustificadas en todo el mercado interior.

6.8.2. A tal efecto, son necesarias normas uniformes para la contabilidad y la cotización en Bolsa. Asimismo, debería concederse prioridad al establecimiento de las condiciones

necesarias para realizar pagos transfronterizos de poca cuantía eficaces y con pocos gastos.

6.9. Marco jurídico

6.9.1. El estatuto de la sociedad europea sigue bloqueado en el Consejo y los esfuerzos realizados por las sucesivas Presidencias para alcanzar un compromiso han fracasado. El Comité pide a la Comisión, o al propio Consejo, que presente una nueva iniciativa para lograr un acuerdo. Ello es válido asimismo para los estatutos europeos de cooperativas, mutualidades y asociaciones.

Bruselas, 30 de marzo de 2000.

*La Presidenta
del Comité Económico y Social
Beatrice RANGONI MACHIAVELLI*

Dictamen del Comité Económico y Social sobre la «Propuesta de Decisión del Parlamento Europeo y del Consejo por la que se prolonga la vigencia de la Decisión nº 710/97/CE relativa a un planteamiento coordinado de autorización en el ámbito de los servicios de comunicaciones personales por satélite en la Comunidad»

(2000/C 140/11)

El 20 de marzo de 2000, 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 Transportes, Energía, Infraestructuras y Sociedad de la Información ha sido encargada de preparar los trabajos en este asunto (ponente: Sr. Bernabei).

De conformidad con el artículo 20 y el apartado 1 del artículo 50 del Reglamento Interno, el Comité Económico y Social ha nombrado al Sr. Bernabei ponente general.

En su 371º Pleno de los días 29 y 30 de marzo de 2000 (sesión del 30 de marzo de 2000), el Comité Económico y Social ha aprobado por unanimidad el presente Dictamen.

1. Introducción

1.1. Los servicios de comunicaciones personales por satélite (SCPS) vienen a completar o sustituir los sistemas terrestres fijos y móviles. En el caso de regiones con infraestructuras fijas poco desarrolladas, las comunicaciones por satélite pueden ser un medio para que todos los ciudadanos puedan enviar y recibir comunicaciones.

1.2. La introducción de los servicios de comunicaciones personales por satélite constituye un avance esencial en la realización de redes que permitan la interconexión y la movilidad a escala mundial, tanto para la transmisión vocal como para la de datos y de vídeo.

1.3. A pesar de las posibilidades generadas y de los esfuerzos considerables que lleva a cabo la industria de este sector, las dimensiones del mercado siguen sin adecuarse a las expectativas, quizás debido a las dificultades legales que obstaculizan su desarrollo y a los estrangulamientos de carácter burocrático.

1.4. La utilización del espectro de frecuencias radioeléctricas es hoy día objeto de debates en los Estados miembros, en la Unión Europea y a escala mundial. Los resultados de la consulta pública referida al «Libro Verde sobre la política en materia de espectro radioeléctrico» dio pie a una Comunicación de la Comisión⁽¹⁾. A pesar de los considerables avances

⁽¹⁾ COM(1999) 538 de 10.11.1999.

técnicos y tecnológicos que permitieron mejorar de manera significativa la gama de frecuencias disponibles, la creciente solicitud de los distintos sectores del mercado de las comunicaciones móviles convierte al espectro radioeléctrico en un recurso muy escaso. En consecuencia, las decisiones relativas al espectro adquieren, además del técnico, un valor político, social y económico.

1.5. Mediante la decisión nº 710/97/CE, la Unión Europea tenía la intención de establecer un nuevo marco jurídico para la introducción coordinada en Europa de sistemas de satélite que permitían el suministro de servicios SCPS directamente al terminal del usuario final.

1.6. Las medidas introducidas mediante esta decisión se referían a la armonización de las frecuencias, la armonización de las condiciones de concesión de las licencias, así como el uso y la libre circulación de los terminales de los usuarios. Además, se establecía un procedimiento de «ventanilla única» válido para toda la Europa.

2. Propuesta de la Comisión

2.1. A pesar de las iniciativas tomadas por la Comisión en 1997 y de las numerosas decisiones y recomendaciones adoptadas por la Conferencia Europea de Administraciones de Correos y Telecomunicaciones (CEPT), aún no se han aplicado todas las medidas previstas en la Decisión nº 710/97/CE, de forma que las condiciones y los procedimientos de concesión de licencias difieren considerablemente de un Estado miembro a otro. Por otra parte, todavía no se ha puesto en práctica el procedimiento previsto de «ventanilla única» para los servicios móviles por satélite.

2.2. A la luz de la evolución tecnológica de las redes terrestres móviles de tercera generación y de la correspondiente necesidad de reorganizar algunas bandas de frecuencias, será imprescindible un control cada vez mayor de las condiciones de uso del espectro, habida cuenta de que a corto plazo surgirán otros servicios por satélite que, aunque utilicen otras bandas de frecuencias, deberán atenerse al mismo marco jurídico.

Bruselas, 30 de marzo de 2000.

2.3. En función de estas circunstancias, la Comisión propone prolongar la validez de la Decisión nº 710/97/CE, que expira en mayo de 2000, otros dos años y medio, es decir, hasta el 31 de diciembre de 2003.

3. Conclusiones

3.1. El Comité ha tenido muy en cuenta al elaborar el presente dictamen las observaciones y recomendaciones que ya formuló al respecto en anteriores dictámenes sobre el tema, especialmente en el Dictamen aprobado por unanimidad el 11 de diciembre de 1997 sobre las «comunicaciones móviles e inalámbricas (UMTS)⁽¹⁾» y en el Dictamen de 28 de abril de 1999 sobre el «Libro Verde sobre la política en materia de espectro radioeléctrico» en el contexto de las políticas comunitarias⁽²⁾.

3.2. El Comité aprueba las razones que aduce la Comisión para proponer la prolongación de la validez de la normativa sobre autorización en el sector de los servicios de comunicaciones personales por satélite, y considera que esta prolongación responde tanto a las exigencias normativas como a las necesidades del mercado.

3.3. No obstante, el Comité llama la atención de la Comisión, el Parlamento Europeo y el Consejo sobre el interés no sólo de armonizar el marco reglamentario de las telecomunicaciones mediante la «revisión de 1999», sino también de ofrecer a los usuarios acceso al mayor ancho de banda posible a precios asequibles, combinando de manera acertada los servicios terrestres fijos y móviles, por satélite y de televisión por cable, y garantizando al mismo tiempo los servicios necesarios para el acceso separado a las redes locales de usuarios («Unbundled Local Loop»).

3.4. En conclusión, la solicitud de la Comisión parece responder a la exigencia de que la Unión Europea participe de pleno derecho en la sociedad de la información y en el nuevo mundo del comercio electrónico, utilizando todas las infraestructuras y las tecnologías de comunicación necesarias para la realización de los mercados en Internet.

⁽¹⁾ DO C 333 de 30.10.1998, p. 56.

⁽²⁾ DO C 169 de 16.6.1999, p. 3.

La Presidenta

del Comité Económico y Social

Beatrice RANGONI MACHIAVELLI

Dictamen del Comité Económico y Social sobre el tema «La economía de la Unión: balance de 1999»

(2000/C 140/12)

El 2 de marzo de 2000, 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 «La economía de la Unión: balance de 1999».

La Sección de Unión Económica y Monetaria y Cohesión Económica y Social, encargada de preparar los trabajos en este asunto, aprobó su dictamen el 7 de marzo de 2000 (ponente: Sr. Byrne).

En su 371º Pleno de los días 29 y 30 de marzo de 2000 (sesión del 30 de marzo de 2000) el Comité Económico y Social ha aprobado por unanimidad el presente Dictamen.

1. Introducción

1.1. La Comisión ha lanzado una nueva publicación que lleva por título «La economía de la UE: Balance de 1999», que sustituye al antiguo Informe económico anual.

1.2. El Balance de 1999 satisface dos objetivos principales; en primer lugar, el de proporcionar un informe sobre la evolución económica reciente y futura en la Unión Europea y, en segundo lugar, el de estudiar cuestiones económicas específicas que revisten especial importancia para la política económica —los estudios temáticos.

1.3. El Comité acoge con satisfacción la nueva publicación. Con la introducción de la moneda única y la plena realización del mercado único, es cada vez más relevante considerar a la Unión Europea como una entidad económica única y vigilar estrechamente cualquier divergencia en los distintos Estados miembros que pudiera poner en peligro la cohesión económica general de la Unión Europea.

1.4. El Comité también acoge con satisfacción el análisis en profundidad que proporcionan los estudios temáticos sobre cinco cuestiones importantes:

- los orígenes del desempleo en la Unión Europea
- los sistemas de incentivos fiscales y los incentivos para el empleo
- las repercusiones económicas y presupuestarias a largo plazo del envejecimiento de la población
- las diferencias en los precios en la Unión Europea
- la evolución del mercado europeo de valores.

2. La situación económica y las perspectivas de futuro

2.1. Las previsiones del otoño de 1999 para el período 2000/2001

2.1.1. Las previsiones del otoño de 1999 presentan un panorama más prometedor para el crecimiento y el empleo, así como un avance continuado hacia la convergencia.

Características principales de las previsiones del otoño de 1999: EU-15 (a)

	1997	1998	Otoño de 1999			Diferencia con respecto a la primavera de 1999 (b)	
			1999	2000	2001	1999	2000
Crecimiento del PIB	2,5	2,6	2,1	3,0	3,0	0,0	0,3
Inversión en bienes de equipo	5,5	9,4	6,0	6,3	6,8	2,2	1,0
Empleo	0,8	1,3	1,2	1,2	1,1	0,4	0,4
Tasa de desempleo (c)	10,6	9,9	9,2	8,6	8,0	- 0,4	- 0,6
Inflación (d)	1,7	1,3	1,2	1,5	1,6	0,0	0,0
Déficit público (% PIB)	- 2,4	- 1,5	- 1,0	- 0,6	- 0,3	0,5	0,7
Deuda pública (% PIB)	70,5	69,6	68,6	66,3	63,8	0,0	- 0,7

	1997	1998	Otoño de 1999			Diferencia con respecto a la primavera de 1999 (b)	
			1999	2000	2001	1999	2000
Balanza por cuenta corriente (% PIB)	1,4	1,0	0,5	0,4	0,5	- 0,4	- 0,5
pm crecimiento PIB EUR-11	2,3	2,7	2,1	2,9	2,9	- 0,1	0,2

(a) Variación porcentual anual real, si no se especifica lo contrario.

(b) Un signo «+» («-») significa una cifra positiva más alta (o más baja) o una cifra negativa más baja (o más alta) en comparación con la primavera de 1999. El cambio al SEC 95 (sistema europeo de cuentas) implica que algunos datos no son totalmente comparables entre ambas previsiones.

(c) Porcentaje de la mano de obra.

(d) Índice armonizado de precios al consumo.

Fuente: European Economy, Supplement A —Economic trends, nº 10/11— octubre/noviembre de 1999, Comisión Europea.

2.1.2. Aunque casi todos los indicadores muestran un panorama más favorable para 1999 y 2000 en comparación con las previsiones de la primavera de 1999, los aspectos más destacados son los siguientes:

- previsiones de crecimiento del 3 % para 2000 y 2001
- un aumento importante de la inversión
- una disminución de los déficit públicos y de la deuda global.

2.1.3. Las previsiones relativas al empleo/desempleo también reflejan una tendencia a la mejora, aunque a un ritmo relativamente moderado.

2.2. El balance de 1999 sobre la economía de la UE

2.2.1. Los aspectos más destacados del balance son los siguientes:

- El éxito de la introducción del euro en once Estados miembros;
- La desaceleración de finales de 1998 y principios de 1999 ha invertido su marcha con la ayuda de unos tipos de interés más bajos, de un incremento moderado de los salarios y del auge de las exportaciones como consecuencia de la depreciación del euro;
- La inflación ha permanecido bajo control a pesar del impacto del fuerte incremento de los precios del petróleo.

2.2.2. La Comisión considera que unos fundamentos económicos sólidos en la Unión Europea y un entorno exterior más optimista justifican que se adopte una visión positiva del crecimiento económico a corto plazo. El riesgo más importante lo plantea un posible «desplome» de la economía de los Estados Unidos, que interrumpiría nuevamente la expansión mundial, como sucedió en 1998 con la crisis asiática.

2.2.3. La Comisión se muestra en términos generales satisfecha de los programas de estabilidad y de convergencia presentados por los Estados miembros, tal como se exige en el Pacto de estabilidad y crecimiento, aunque considera que algunos Estados miembros deberían agilizar sus programas.

2.3. Los estudios temáticos

2.3.1. Los orígenes del desempleo en la UE

2.3.1.1. La Comisión llega a la conclusión de que la situación de desempleo elevado y persistente en Europa ha sido el resultado de la interacción de choques adversos de la oferta y la demanda con unas instituciones del mercado de trabajo y unas reglamentaciones del mercado de productos insuficientemente flexibles. Considera que para superar este problema serán necesarias:

- políticas macroeconómicas sólidas;
- políticas destinadas a mejorar el funcionamiento general de los mercados de trabajo;
- reformas económicas destinadas a mejorar la competitividad y el funcionamiento de los mercados de bienes y servicios.

2.3.2. Los sistemas de incentivos fiscales y de incentivos para el empleo y la creación de puestos de trabajo

2.3.2.1. La Comisión hace hincapié en que los sistemas de incentivos fiscales deberían proporcionar incentivos reales para que los desempleados o las personas inactivas busquen y acepten un trabajo u oportunidades de formación. En relación con este criterio, la Comisión llega a la conclusión de que, aunque los Estados miembros han comenzado a abordar este problema, los progresos realizados hasta ahora han sido insuficientes.

2.3.3. Las repercusiones económicas y presupuestarias a largo plazo del envejecimiento de la población

2.3.3.1. No es la primera vez que la Comisión presta atención a las repercusiones que tendría un mayor gasto en prestaciones sanitarias y pensiones originado por el envejecimiento de la población. En sus comentarios al respecto, destaca las posibles repercusiones en la estabilidad y el crecimiento en la Unión Europea de un posible aumento del gasto público en torno al 7 % del PIB como consecuencia de los cambios demográficos.

2.3.4. Integración de los mercados y niveles de precios

2.3.4.1. La Comisión evalúa el actual grado de dispersión de los niveles de precios en la Comunidad en comparación con los Estados Unidos. A pesar de que se han producido algunos avances entre 1985 y 1993, sigue existiendo una importante diferencia con respecto a los Estados Unidos y, sorprendentemente, no se han producido avances en el período posterior a 1993.

2.3.5. Evolución de los mercados europeos de valores

2.3.5.1. La Comisión analiza el comportamiento de los mercados europeos de valores, que han tenido peores resultados que los mercados de los Estados Unidos y Japón. No obstante, la Comisión pasa a analizar la posible sobrevaluación actual de estos mercados, en particular del norteamericano, sin llegar a una conclusión definitiva.

3. Observaciones del Comité Económico y Social

3.1. El desempleo sigue siendo la principal preocupación del Comité, que ya ha expresado la opinión de que la UE debe tener un objetivo de crecimiento a medio plazo de al menos un 3,5 % si se quiere lograr una reducción satisfactoria del desempleo. No obstante, el Comité acoge positivamente la propuesta de la Presidencia del Consejo de plantear una tasa de crecimiento a medio plazo del 3 % y espera que la próxima Cumbre sobre «Empleo, reforma económica y cohesión social: hacia una Europa de la innovación y del conocimiento» apruebe este objetivo.

3.2. La reducción del desempleo al 8 % prevista para finales de 2001 es un indicador, aunque moderado, de que se está avanzando. A la hora de afrontar el desempleo en la UE no debe olvidarse que, con la excepción de Dinamarca, Luxemburgo, Reino Unido, los Países Bajos, Austria y Suecia, los porcentajes de participación en el mercado de trabajo en la mayoría de los Estados miembros de la UE son muy bajos en comparación con los Estados Unidos y el Japón; esta situación puede deberse a que algunas personas consideran que no vale la pena inscribirse como demandantes de empleo a causa del elevado nivel de desempleo actual. Por otra parte, esta mano de obra adicional en potencia podría compensar en parte los efectos del envejecimiento de la población en los próximos años.

3.3. El Comité observa que las previsiones de crecimiento del PIB tanto para el año 2000 como para el 2001 son del 3 %. Estas previsiones representan una recuperación alentadora con respecto al decepcionante 2,1 % estimado para 1999 y, en ausencia de choques exteriores adversos, como la posibilidad de un desplome de la Bolsa, no parecen excesivamente optimistas. Además, si bien el Comité estaba preocupado el año pasado por la aparición de tendencias deflacionarias en algunos países, estas tendencias son en la actualidad menos evidentes.

3.4. Efectivamente, el Comité está de acuerdo con la valoración de la Comisión consistente en que la Unión Europea puede estar a punto de experimentar una recuperación más sostenida que podría traer el tan necesitado mayor crecimiento del empleo. Estas mejores perspectivas del empleo están, no obstante, supeditadas al mantenimiento de una combinación adecuada de políticas. En todo caso, es muy posible que el crecimiento sea superior al 3 % previsto.

3.5. Los progresos continuados que se están realizando en la convergencia económica y la mejora generalizada de los déficit y de la deuda global de los Estados miembros están creando una base sólida para la recuperación.

3.6. El Comité observa que las previsiones necesariamente se refieren sobre todo al conjunto de la zona euro o a toda la UE. Es importante que no se pasen por alto las posiciones divergentes de los distintos Estados miembros a la hora de interpretar las orientaciones de política general. Es también importante destacar los logros conseguidos por algunos Estados miembros en la aplicación de las políticas económicas para poder extraer las enseñanzas correspondientes. El caso más llamativo en este sentido es, sin duda alguna, el de Irlanda. El anexo refleja las principales características de este éxito y, al mismo tiempo, constituye una invitación a la Comisión para que elabore más a fondo este tipo de análisis.

3.7. El Comité señala que un factor importante que inhibe el empleo y el aumento de la producción en la UE es la falta de capital de riesgo y de financiación de puesta en marcha facilitada por el sector bancario en comparación con los EE.UU. Un mayor acceso a este tipo de financiación produciría el tan necesario efecto estimulante sobre el crecimiento, especialmente en el sector de las altas tecnologías, al que ya no son aplicables los criterios de inversión tradicionales.

3.8. Sin embargo, el factor más importante que conduce a una hipótesis optimista es el lanzamiento de la moneda única en once Estados miembros, operación que supuso un éxito técnico y político considerable. Tanto los gobiernos de los Estados miembros como las empresas y los consumidores deberían estar acelerando sus preparativos para la puesta en circulación del euro prevista para el 1 de enero de 2002.

3.9. Algunos analistas han considerado el euro como un relativo «fracaso», debido a su depreciación frente a otras monedas internacionales desde su introducción. No obstante, esto equivale a afirmar que el tipo de cambio inicial fue el «correcto», y no simplemente el tipo de mercado de ese día. En la práctica, la reducción del valor del euro parece haber reflejado más bien la actual fase cíclica de las economías participantes, aunque una nueva depreciación propiciaría temores sobre un aumento de la inflación.

3.10. Efectivamente, el reducido valor del euro ha sido probablemente el factor más decisivo para desencadenar la recuperación inducida por las exportaciones de la zona euro en 1999. Por consiguiente, cabe esperar que toda recuperación del valor del euro no supere el índice de recuperación de las economías correspondientes y que los temores inflacionistas no desencadenen aumentos demasiado rápidos de los tipos de interés.

3.11. Las otras contribuciones positivas del euro surgen del estímulo al comercio intracomunitario que proporciona un entorno comercial libre de riesgos monetarios y la mayor transparencia en la fijación de los precios que proporciona la moneda única —debe recordarse que una de las características de la zona euro es su fuerte dependencia de la demanda interna, que representa el 90 % del PIB. Este es un argumento a favor de una realización más rápida del mercado único. El «proceso de Cardiff» es un buen instrumento para crear mercados más flexibles de bienes, servicios, capitales y trabajo. Con ello se mejorará la capacidad de Europa para competir en los sectores basados en la alta tecnología.

3.12. Si, como se espera, el desempleo continúa disminuyendo (aunque existen diferencias considerables entre los Estados miembros) es importante que se adopten las medidas adecuadas para fomentar la reincorporación de trabajadores a la población activa. En toda recuperación, los trabajadores que tienen más probabilidades de volver antes a la situación de empleo son los que poseen un mayor nivel de cualificación y han estado sin trabajo durante menos tiempo. A medida que se van realizando progresos, los grupos de trabajadores que les siguen tienen más probabilidades de haber estado desempleados durante algún tiempo y necesitarán una asistencia más específica para reintegrarse. Los Estados miembros —junto con los interlocutores sociales— deberían por lo tanto planificar de antemano en lo que se refiere, por ejemplo, a la mejora de las cualificaciones. La formación y la mejora de los niveles de cualificación deben orientarse hacia los puestos de trabajovacantes existentes y probables. También debería reconocerse que creación de las cualificaciones necesarias genera de hecho la demanda de tales cualificaciones y contribuiría a un crecimiento con una mayor intensidad de empleo. El Comité respalda la «economía de la innovación y el conocimiento» impulsada por la cumbre de Lisboa.

3.13. Para el conjunto de la Comunidad, el comportamiento de la inflación fue muy bueno en 1999. Sin embargo, no debería olvidarse que la inflación requiere una atención constante y que en algunos Estados miembros ya es motivo de preocupación una incipiente tendencia ascendente.

3.14. El Comité reconoce que el estudio de la Comisión sobre los sistemas de incentivos fiscales y de incentivos al empleo es una contribución importante para comprender lo que debe hacerse para garantizar que los trabajadores con salarios más bajos no se vean atrapados en el desempleo y la inactividad. No obstante, debe reconocerse que el crecimiento es el remedio clave para la falta de puestos de trabajo siempre y cuando se aborde el problema de la falta de adecuación de las cualificaciones.

3.15. Las conclusiones de la Comisión dejan claro que en la mayoría de los Estados miembros la estructura fiscal⁽¹⁾ no es favorable al empleo, sobre todo en lo que se refiere a los trabajadores con salarios más bajos, y puede inhibir la creación de puestos de trabajo. Son muy pocos los Estados miembros que han logrado reducir la carga fiscal global sobre él.

3.16. La Comisión adopta una actitud más positiva al sugerir que los Estados miembros están intensificando los

⁽¹⁾ Es decir, impuestos directos y contribuciones de seguridad social sobre el trabajo.

esfuerzos en este ámbito para afrontar el desempleo estructural. A la vez que mantiene su compromiso en favor del modelo social europeo, el Comité expresa su firme apoyo a la clara determinación de los Estados miembros de ir en esta dirección. A este respecto, el Comité insta a que se hagan todos los esfuerzos necesarios para integrar las distintas iniciativas políticas de la Comisión, y, en particular, las asociadas con las orientaciones económicas (artículo 103) y relativas al empleo (artículo 128 del Tratado CE).

3.17. Las observaciones de la Comisión sobre las repercusiones económicas y presupuestarias a largo plazo del envejecimiento de la población sirven de complemento a comunicaciones anteriores, por ejemplo, sobre pensiones⁽²⁾. Este es un asunto importante con posibles repercusiones significativas para las situaciones presupuestarias de los Estados miembros, cuyos efectos van más allá del horizonte a corto plazo del Balance de 1999. El Comité suscribe la solicitud de la Comisión a los Estados miembros para que sigan un proceso integrado de reformas basado en reformas del mercado de trabajo, el cumplimiento del objetivo de una posición presupuestaria sólida contenido en el Pacto de estabilidad y crecimiento y mejoras en la sostenibilidad de los sistemas de pensiones y de seguridad social.

3.18. El problema del envejecimiento de la población es poco común en el sentido de que las proyecciones a largo plazo no están basadas en meras estimaciones, sino en tendencias bien comprobadas, como el descenso de la natalidad y una mayor esperanza de vida. Además no es un problema exclusivo de Europa, sino que también afecta a nuestros principales competidores, aunque en grados diferentes.

3.19. En lo que se refiere a la fiscalidad, el Comité se muestra preocupado por la falta de progresos que, por término medio, ha habido en la reducción de la carga fiscal global, que puede actuar como freno del crecimiento económico y debilitar la competitividad internacional de las economías de los Estados miembros. El Comité recomienda que la Comisión haga un estudio temático sobre la relación entre nivel de fiscalidad y crecimiento. Además, el examen de distintos tipos de competencia fiscal perjudicial en los Estados miembros debe ir seguido aún de acciones concretas.

3.20. La Comisión destaca la necesidad de sistemas de pagos al por menor transfronterizos que resulten eficaces en el caso de cantidades pequeñas; existen 31 cámaras de compensación bancaria en una infraestructura europea de compensación y liquidación muy fragmentada. El Comité considera que es necesaria una actuación urgente al respecto. De lo contrario, se reducirían los beneficios de la moneda única para los ciudadanos, con lo que resultaría dañada la credibilidad del euro en un momento en que es necesario reforzar la confianza de los consumidores en la Unión Europea.

⁽²⁾ Véase asimismo el Dictamen del CES 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», DO C 368 de 20.12.1999, p. 57.

3.21. El Comité observa con preocupación que se ha frenado la convergencia progresiva de los precios que se produjo en la UE entre 1985 y 1993, lo que parece indicar una cierta restricción de la competencia. La llegada de la moneda única debería poner en evidencia esta falta de competencia, que sigue reduciendo las ventajas que deberían derivarse para el consumidor.

3.22. El año pasado, el Comité pidió a la Comisión que presentara hipótesis a medio plazo para contribuir al proceso decisorio macroeconómico. El Comité sigue considerando que es un requisito necesario para la elaboración de las orientaciones generales de política económica de la Unión Europea y de los Estados miembros.

4. Conclusiones

4.1. El Comité subraya una vez más la importancia del informe económico anual para la preparación de las orientaciones generales de política económica de la Comunidad y los Estados miembros. Espera que en el futuro las distintas versiones lingüísticas del Informe de la Comisión estén disponibles en un plazo más breve.

4.2. Las previsiones de crecimiento anual en torno al 3 % para el conjunto de la UE evidencian que la UE está recuperándose claramente de la crisis de 1998, lo que tendrá como resultado una deseada creación de empleo. No obstante, la moderada reducción del desempleo hasta alcanzar el 8 % sugiere que deberían realizarse todos los esfuerzos necesarios para incrementar la intensidad de empleo del crecimiento, sobre todo en aquellos Estados miembros que tienen las tasas de desempleo más elevadas.

4.3. El Comité observa que se han realizado nuevos progresos en la consolidación del presupuesto y en la reducción de la deuda pública. No obstante, en la actual situación de mayor crecimiento estos progresos podrían acelerarse, en particular realizando esfuerzos en algunos Estados miembros. El Comité insta a la Comisión a que tenga en cuenta el nivel y la calidad de la inversión pública de los Estados miembros (educación, transportes, etc.), sobre todo por su importancia para impulsar el crecimiento.

4.4. El Comité considera que la introducción del euro ha sido un éxito, aunque cree que la creación de la moneda única aún no ha producido todos sus efectos positivos. El tipo de cambio relativamente bajo del euro frente al dólar ha beneficiado en gran medida a la posición exportadora de Europa. Debería evitarse, sin embargo, una nueva reducción de este tipo de cambio, ya que el petróleo y otros productos básicos se cotizan en dólares y el aumento de los precios de las materias primas puede desencadenar un incremento de la inflación. El Comité espera que el euro se extienda en la fijación de precios internacional a medida que vaya consolidándose.

4.5. En términos generales, las actuales perspectivas de empleo son buenas. Esta tendencia podría favorecerse mediante la aplicación continuada de una combinación adecuada de políticas basada en la estabilidad de precios, una evolución razonable de los salarios y la consolidación del presupuesto.

4.6. El Comité sugiere que debe prestarse una atención especial a ayudar a los desempleados con menos posibilidades de encontrar trabajo introduciendo medidas específicas destinadas a mejorar las cualificaciones pertinentes y estudiando el impacto negativo del sistema de incentivos fiscales, especialmente sobre los trabajadores con salarios más bajos. Debería estudiarse a los Estados miembros que tengan cierto éxito en este ámbito para ver si sus políticas pueden reproducirse satisfactoriamente en otros lugares.

Bruselas, 30 de marzo de 2000.

*La Presidenta
del Comité Económico y Social
Beatrice RANGONI MACHIAVELLI*

ANEXO

al dictamen del Comité Económico y Social**Irlanda: un ejemplo de política económica acertada**

1) Las previsiones realizadas por la Comisión en otoño de 1999⁽¹⁾ parten de la base de que la evolución del crecimiento y el empleo seguirá siendo muy positiva en Irlanda, como se observa en el siguiente cuadro:

Cuadro 1

	PIVB (% anual)	Empleo (% anual)	Tasa de desempleo (% población activa)
Ø1986-1990	4,6	1,1	15,5
Ø1991-1995	4,6	1,9	14,5
Ø1996-2001	8,0	4,0	7,7
1999	7,8	4,2	6,4
2000	6,9	3,2	5,5
2001	5,8	2,4	4,9

Información más reciente sugiere que los resultados podrían ser incluso mejores.

2) Esta evolución ha permitido a Irlanda realizar enormes progresos en lo relativo al PIB per cápita (en paridades de poder adquisitivo EUR15=100) y al empleo.

Cuadro 2

	PIB per cápita (paridades de poder adquisitivo) EUR 15 = 100		
	IRL	UK	D
1960	62,6	121,6	121,1
1970	61,2	102,8	115,1
1980	65,5	95,7	115,5
1985	66,8	98,9	115,6
1990	73,3	99,5	114,2
1995	92,1	95,4	109,8
1996	93,0	98,1	109,6
1997	101,7	101,5	107,9
1998	107,0	101,8	107,6
1999	111,5	102,0	107,1
2000	115,0	102,7	106,8

⁽¹⁾ Las cifras del presente anexo relativas a los años 1999, 2000 y 2001 corresponden a las previsiones de la Comisión de otoño de 1999.

Por tanto, en términos de PIB per cápita, Irlanda ha superado la media comunitaria y sobrepasó al Reino Unido en 1997 y a Alemania en 1999.

Hay que señalar que en Irlanda el milagro del empleo tuvo lugar al tiempo que se mantenía la muy fuerte tendencia tradicional en el aumento de la productividad por trabajador empleado. El aumento del empleo se basa por tanto en la aceleración del crecimiento del PIB por encima de la tendencia de la productividad.

Cuadro 3

	Productividad (% anual)	PIB (% anual)	Empleo (% anual)
1974-1985	3,7 (2,0) (*)	3,8 (2,0) (*)	0,1 (0,0) (*)
1986-1995	3,1 (1,9) (*)	4,6 (2,4) (*)	1,5 (0,5) (*)
1996-2001	3,8 (1,5) (*)	8,0 (2,5) (*)	4,0 (1,0) (*)

(*) Cifras entre paréntesis = EUR15.

Esta circunstancia distingue a Irlanda de otros Estados miembros (sobre todo España y los Países Bajos), con buenos resultados en materia de empleo, pero obtenidos con un crecimiento más lento en la productividad aparente por trabajador empleado.

3) Las bases del éxito irlandés se establecieron a mediados de los años ochenta.

3.1. Básicamente fue el temor a un crecimiento insostenible de la deuda pública y de la carga de intereses lo que dio lugar a un replanteamiento y a una política de energética consolidación presupuestaria.

Dicha política era tanto más necesaria teniendo en cuenta que gran parte de la deuda pública provenía del extranjero (más del 40 % en 1987).

Cuadro 4

	Deuda pública	Intereses de la deuda	Déficit público (-)	Gasto público	Ingresos públicos	% PIB
1970	48,2	3,9	- 4,3	37,4	33,2	
1980	67,6	6,5	- 12,6	50,1	37,5	
1985	98,6	9,8	- 10,7	51,5	40,7	
1987	110,7	9,2	- 8,5	49,4	41,0	
1990	92,6	7,9	- 2,8	42,3	39,5	
1995	80,8	5,6	- 2,5	41,2	38,8	
2000	(39,3)	(2,3)	(+ 3,1)	(33,2)	(36,3)	
2001	(32,8)	(2,1)	(+ 3,2)	(32,6)	(35,8)	

La consolidación presupuestaria se llevó a cabo fundamentalmente mediante el control del gasto público, que se redujo de más del 50 % a un 30 % del PIB en gran medida gracias a la reducción de los intereses de la deuda resultado de la caída de los tipos de interés (efecto UEM) y de la deuda pública. Esta se redujo de más del 110 % del PIB en 1987 a un nivel previsto de menos del 40 %. El déficit público (10,7 % del PIB en 1985) se ha convertido en superávit. Al mismo tiempo, el volumen de cargas fiscales y de la seguridad social se redujo significativamente a lo largo de los años noventa.

3.2. La reducción de los impuestos y la reforma fiscal desempeñaron un papel clave en los acuerdos tripartitos entre el Gobierno, los sindicatos y la patronal. Desde 1988 se han cerrado acuerdos trienales en cuatro ocasiones; el quinto acuerdo ya se ha negociado y está en fase de aprobación. En lo que se refiere a las tendencias salariales, estos acuerdos han hecho posible un crecimiento en los costes salariales por unidad de producción compatible con una tasa de inflación baja y una mejora considerable en la competitividad relacionada con los costes externos. Al mismo tiempo, el crecimiento de los salarios reales se mantuvo por debajo de la tasa de crecimiento de la productividad, esto es, los costes salariales reales por unidad de producción cayeron de manera significativa, lo cual motivó una tendencia muy favorable en la rentabilidad de las inversiones. A pesar de esta prudente evolución salarial, los salarios reales pudieron aumentar de manera considerable, lo cual, unido al aumento del empleo, sobre todo en la segunda mitad de la década de los noventa, preparó el terreno para un fuerte crecimiento del consumo del sector privado y la demanda interna.

Cuadro 5

	Salarios nominales per cápita (% anual)	Productividad por trabajador empleado (% anual)	Costes salariales por unidad de producción (% anual)	Costes salariales reales por unidad de producción (*) (% anual)	Rentabilidad en % del stock de capital		Salario real per cápita (% anual)	Consumo privado, volumen (% anual)
					IRL	EUR 15		
1974-1985	16,7	3,7	12,5	- 0,2	6,8	5,6	2,6	2,2
1986-1990	5,7	3,5	2,1	- 1,1	8,9	6,8	2,3	3,4
1991-1995	4,3	2,6	1,7	- 1,1	9,7	7,1	1,7	3,1
1996-2001	5,4	3,8	1,5	- 2,3	14,0	8,3	2,2	7,2
1999	6,0	3,4	2,5	- 1,3	14,6	8,3	2,9	7,7
2000	6,4	3,6	2,7	- 1,4	14,7	8,5	3,2	6,9
2001	6,6	3,2	3,3	- 0,6	14,5	8,7	3,6	6,3

(*) Diferencia en % entre la tendencia de los costes salariales reales y la productividad.

3.3. La consolidación presupuestaria y la moderación salarial permitieron cumplir los criterios de Maastricht y relajar las condiciones monetarias. La convergencia de los tipos de interés con el nivel de la UEM creó condiciones especialmente favorables al crecimiento y el empleo en la segunda mitad de los años noventa.

Cuadro 6

	Costes salariales por unidad de producción comparados con 22 países industrializados 1987=100	Tipo de interés			
		en moneda nacional	en USD (*)	largo plazo	corto plazo
1986-1990	97,1	97,1		10,2	10,5
1991-1995	87,9	89,1		8,5	8,8
1995-2000	83,0	82,7		5,8	4,7
1999	82,6	79,7		4,6	3,0
2000	(83,5)	(80,1)		(5,8)	(3,5)

(*) = tipo de cambio real.

Tras los progresos en la consolidación presupuestaria y el restablecimiento de la competitividad y la rentabilidad, algo a lo que ha contribuido en gran medida la tendencia salarial, la relajación de la política monetaria permitió un fuerte crecimiento sin poner en peligro la estabilidad de los precios.

3.4. Gracias a la tendencia favorable de la competitividad, el crecimiento vino, desde el principio, de la mano de las exportaciones. Con la reducción de las capacidades infrautilizadas y la aparición de condiciones monetarias muy favorables en la segunda mitad de los noventa, la gran rentabilidad de las inversiones dio sus frutos: la inversión se ha convertido en el verdadero motor del crecimiento (más del 13 % anual en 1996-2000).

Cuadro 7

	Potencial de diferencial de producción (% anual)	Exportaciones (% anual)	Inversión total (% anual)	Inversión de capital (% anual)	Inversión pública % PIB
1974-1985	- 3,4	8,7	0,7	1,6	4,6
1986-1990	- 1,7	9,1	4,5	6,0	2,3
1991-1995	- 2,3	13,2	2,4	1,8	2,2
1996-2001	- 1,1	14,2	13,6	13,7	2,7
1999	- 0,3	11,5	13,7	15,9	2,9
2000	+ 0,3	9,8	11,7	12,5	3,0
2004	+ 0,2	8,8	9,4	9,1	3,2

La parte de la formación bruta de capital ha crecido fuertemente de un 16 % del PIB en 1992/1993 a aproximadamente un 26 % del PIB hoy en día. La financiación de este aumento tan espectacular de la tasa de inversión fue posible —sin forzar mucho la balanza de cuenta corriente o los tipos de interés a largo plazo— como resultado de la consolidación presupuestaria: el ahorro público aumentó de un poco menos de - 5 % del PIB en 1974-1985 a más del + 5 % del PIB actual.

Este alto coeficiente de inversión permite un aumento sustancial de la capacidad de producción, de modo que la economía irlandesa puede alcanzar tasas de crecimiento del PIB muy altas sin que ello implique, hasta la fecha, problemas importantes de capacidad.

Cuadro 8**Ahorro e inversión en % del PIB**

	Ahorro del sector privado	Ahorro del sector público	Ahorro nacional	Balanza de cuenta corriente	Formación bruta de capital bruto
1974-1985	22,9	- 4,6	18,4	- 7,9	26,3
1986-1990	19,7	- 3,6	16,7	- 1,0	17,7
1991-1995	19,2	- 0,6	18,5	+ 2,1	16,4
1996-2001	20,4	+ 4,2	24,6	+ 1,6	23,0
1999	20,3	+ 4,9	25,1	+ 0,9	24,2
2000	21,0	+ 5,2	26,3	+ 0,4	25,9
2001	21,4	+ 5,6	27,0	(- 0,1)	27,1

3.5. Estos componentes macroeconómicos del «milagro irlandés» se vieron favorecidos por una política estructural activa. En este sentido, los esfuerzos para formar a la mano de obra merecen una mención específica por haber permitido evitar una situación en la que un crecimiento fuerte se hubiese visto frenado por estrangulamientos en el mercado de trabajo. Esta política se ha visto recompensada con la creación de empleo a gran escala. La reforma fiscal y de la seguridad social, junto con una inmigración (o retorno de emigrantes) considerable, también ha impulsado la oferta de mano de obra. La tasa de empleo (porcentaje de la población en edad de trabajar) ha crecido hasta alcanzar el 61 %, frente al 52 % aproximado de 1986-1990; sin embargo, es probable que puedan movilizarse aún reservas de mano de obra importantes (en los EE.UU. la tasa de empleo se sitúa en torno al 75 %).

Debe prestarse también atención a otro componente de la política estructural: los Fondos Estructurales comunitarios. Más que suponer una contribución de capital neta a la economía irlandesa (la balanza de cuenta corriente ha sido por lo general positiva), su actuación se centra en la cofinanciación de medidas de política estructural en las áreas del desarrollo regional, las infraestructuras y el mercado laboral. Irlanda es un ejemplo de optimización de los Fondos Estructurales, sobre todo porque tales actividades forman parte de una política global juiciosa, especialmente en lo que se refiere a los aspectos macroeconómicos.

Por último, los importantes ingresos fiscales y parafiscales generados por el crecimiento del PIB y el empleo han sido fundamentales a la hora de permitir reformas estructurales en los sectores impositivo y parafiscal.

4) Por consiguiente, la política económica de Irlanda ha logrado resultados notables. Dicha política refleja totalmente las recomendaciones comunitarias e incluso las ha anticipado. Se puso en práctica con un consenso social que es tanto más notable si se tiene en cuenta que los frutos de los esfuerzos realizados en la segunda mitad de los ochenta no se vieron claramente hasta los noventa. La amplitud y persistencia del esfuerzo constituyen un «ejemplo de buena práctica» de primer orden dentro de la Comunidad.

Naturalmente, la pregunta ahora es si esta evolución positiva puede mantenerse.

En este sentido, cabe hacer los siguientes comentarios:

Si bien es cierto que Irlanda ha crecido espectacularmente, su potencial de crecimiento sigue siendo considerable tanto en lo que se refiere a disponibilidad de mano de obra como de inversión generadora de empleo (ampliaciones de capital) y de aumento de la productividad.

- (i) Irlanda sigue teniendo una reserva de mano de obra importante, no sólo gracias al aumento de la población en edad laboral, sino también a causa del posible aumento de la tasa de empleo incrementado por el retorno de emigrantes, sobre todo del Reino Unido y los EE.UU.
- (ii) Los dividendos de la inversión son excelentes (superan la media comunitaria en más del 70 %) y podrían mejorar incluso con el nuevo acuerdo tripartito. Al mismo tiempo, las perspectivas de la demanda (que depende de factores internos) son buenas. En estas condiciones, la inversión puede crear la capacidad de producción y los empleos necesarios para que continúe el crecimiento.
- (iii) La tasa de inversión alcanzada (en torno al 26 % del PIB) y el mantenimiento de la actividad inversora permiten integrar a gran escala las nuevas tecnologías en los procesos de producción. En estas condiciones, parece verosímil que continúe la fuerte tendencia a aumentar la productividad.

Los riesgos de que siga este proceso de crecimiento residen en la posible aparición de cuellos de botella en el mercado laboral, la inadecuación de las infraestructuras y la vuelta de la inflación y el recalentamiento de la economía. Tales riesgos ponen de relieve la necesidad de impulsar políticas estructurales, sobre todo en lo que se refiere al mercado laboral, el desarrollo de infraestructuras, la protección medioambiental y la consolidación presupuestaria.

Sin embargo, la cuestión de si el reciente aumento de la inflación constituye un repunte inflacionista merece una respuesta basada en un análisis más detallado.

Hay que señalar dos factores importantes, a saber:

- (i) Un país que está en la fase de ponerse a la altura de los demás tiene (partiendo de la igualdad en los demás aspectos) una tasa de inflación mayor que sus socios como resultado de la adaptación relativa de precios relativos entre sectores y en particular por el crecimiento del sector servicios. Se trata de un mecanismo del mercado que debería poder continuar mientras no afecte a la competitividad nacional.
- (ii) Con la UEM, un país relativamente pequeño y abierto no puede desarrollar una inflación autónoma ilimitada. El aumento de los costes afecta menos a los precios generales y más a la rentabilidad interna, la competitividad externa y, en última instancia, la balanza exterior y el empleo.

Cuadro 9

	1974-1985	1986-1990	1990-1995	1996-2001	1999	2000	2001
1) Precios PIB (% anual)	12,8	3,2	2,8	3,9	3,9	4,2	3,9
2) Precios del consumo privado (% anual)	13,8	3,2	2,6	2,9	3,0	3,1	2,9
3) Costes laborales por unidad (% anual)							
a) nominales	12,5	2,1	1,7	1,5	2,5	2,7	3,3
b) real	- 0,2	- 1,1	- 1,1	- 2,3	- 1,3	- 1,4	- 0,6
4) Competitividad							
1987=100	93,9	97,1	89,1	82,7	79,7	(80,1)	—
5) Rentabilidad en % del stock de capital	6,8	8,9	9,7	14,0	14,6	14,7	14,5
6) Balanza de pagos por cuenta corriente (% PIB)	- 7,3	- 0,9	+ 2,1	+ 1,4	+ 0,9	+ 0,4	- 0,1
7) Diferencial potencial del PIB (en % PIB)	- 3,4	- 1,7	- 2,3	- 1,1	- 0,3	+ 0,3	+ 0,2

El cuadro 9 muestra que Irlanda no sufre una reducción del margen de beneficios y que la competitividad y la rentabilidad de la economía siguen siendo excelentes. Sin embargo, la reducción del diferencial del PIB y del superávit de la balanza de pagos por cuenta corriente muestran que podrían aparecer tensiones en la capacidad. En línea con las recomendaciones comunitarias, parece apropiado mantener la consolidación presupuestaria en la situación actual.

Dictamen del Comité Económico y Social sobre el tema «Garantizar los mejores resultados posibles de las ayudas comunitarias»

(2000/C 140/13)

El 9 de diciembre 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 «Garantizar los mejores resultados posibles de las ayudas comunitarias».

La Sección de Relaciones Exteriores, encargada de preparar los trabajos en este asunto, aprobó su dictamen el 16 de marzo de 2000 (ponente: Señor Wilkinson).

En su 371º Pleno de los días 29 y 30 de marzo de 2000 (sesión del 30 de marzo de 2000), el Comité Económico y Social ha aprobado por 88 votos a favor y 5 abstenciones el presente Dictamen.

1. Introducción

1.1. El Comité Económico y Social ya ha emitido con anterioridad dictámenes sobre la ayuda al desarrollo, siendo el más reciente el aprobado en 1997 (CES 596/97) sobre la ayuda al desarrollo (fundamentalmente a los países ACP), el buen gobierno y el papel de los grupos socioeconómicos. En el dictamen de 1997 se subrayaba el apoyo constante del Comité a la ayuda económica y financiera de la UE a los países en vías de desarrollo, la importancia central del buen gobierno para un desarrollo sostenible y la necesidad de una reforma radical de la gestión de las subvenciones al desarrollo.

1.2. La CE dedica actualmente más de 5 500 millones de euros anuales a la financiación de actividades de desarrollo. Si a esta ayuda se añaden las contribuciones que los Estados miembros aportan bilateralmente, el esfuerzo total de la UE asciende a más de la mitad de la ayuda oficial mundial al desarrollo, aunque el CES lamenta profundamente que, en términos cuantitativos, la Unión Europea y la mayor parte de los Estados miembros están muy lejos de dedicar el 0,7 % de su PNB a ayuda al desarrollo, tal y como recomendó la Organización de Naciones Unidas en 1973. Este esfuerzo cubre una gama muy amplia de financiación de programas y de beneficiarios, aunque una gran parte se concentra en la ayuda a los países ACP y a los países candidatos al ingreso en la UE.

1.3. La Comisión ha trabajado con empeño en la mejora de su gestión de los programas de desarrollo y se han registrado progresos. Los dos cambios principales han sido, en primer lugar, la formación del Servicio Común Relex (SCR) en 1998, con responsabilidades sobre los aspectos técnicos, operativos, contractuales, jurídicos, financieros y contables, así como sobre la evaluación y auditoría de los trabajos efectuados; en segundo lugar, la nueva estructura de relaciones exteriores, que tiene como objetivo aumentar la coherencia de las políticas.

1.4. No obstante, siguen existiendo motivos de preocupación, reflejados en los informes realizados en 1998, como la evaluación de PHARE y la evaluación de las ayudas a los países ACP, en los que se hace referencia al énfasis puesto en los recursos en lugar de en los resultados. Debe prestarse una mayor atención a las estructuras, a los recursos humanos y a la necesidad de un sistema de control financiero más apropiado.

1.5. Actualmente se están preparando varios estudios y reformas sobre aspectos relativos a la política y la gestión de las ayudas comunitarias. El Comité Económico y Social espera que el presente dictamen contribuya de manera útil al debate, abordando ambas áreas y formulando propuestas al respecto. Es inevitable que muchos otros aspectos importantes relativos a la cooperación para el desarrollo, como la relación entre ayuda y comercio, la necesidad de aliviar la deuda o el asunto de la creación de ayudas públicas, queden fuera del ámbito de este dictamen.

2. Ayuda al desarrollo en un mundo cambiante

2.1. Durante los últimos años, el contexto en el que han operado todos los donantes de ayudas al desarrollo ha cambiado considerablemente. Los cambios principales han sido:

- la politización cada vez mayor de la ayuda, reflejada en una mayor atención de los donantes a los derechos humanos y sociales fundamentales, la igualdad de sexos, la democracia y el buen gobierno;
- una agenda política más amplia, que refleja nuevas prioridades, como el sector privado y el desarrollo institucional, y la prevención de conflictos;
- la necesidad de una mayor participación en el proceso, especialmente de la sociedad civil organizada, los gobiernos locales, los medios empresariales y las organizaciones sociales;
- presiones cada vez más intensas para que haya una transparencia mayor en materia de fondos para subvenciones;
- la necesidad de una mayor coordinación, complementariedad y coherencia política.

2.2. Sin embargo, este entorno cambiante se ha reflejado escasamente en la estrategia de ejecución o en los dispositivos que rigen la distribución de las ayudas, a pesar de que un número significativo de estudios ha hecho hincapié en la necesidad de cambio. En la UE no ha habido un debate suficientemente amplio sobre qué reformas son necesarias, excepto en lo que se refiere a la cooperación UE-ACP, ámbito en el que se han propuesto reformas importantes para la sucesión del Convenio de Lomé IV, como se menciona más adelante.

2.3. El Comité celebra que la Comisión y el Consejo reconozcan la necesidad urgente de este importante debate, que debería traer consigo una reforma fundamental.

3. Desafíos clave

3.1. El primer desafío clave en la consideración de opciones para la reforma de las ayudas de la UE es ponerse de acuerdo sobre la naturaleza del problema. Tiene poco sentido abordar los obstáculos que entorpecen la distribución de las ayudas sin examinar la cuestión más fundamental del papel específico y del valor añadido de la ayuda de la UE. El mandato de la Comisión necesita una definición y una aprobación más claras. Posteriormente, podrán identificarse y aplicarse la política correspondiente y los cambios institucionales.

3.2. Como se trata de una parte de la política global de la UE, las decisiones serán esencialmente políticas y no serán fáciles. Para que el proceso de reforma se lleve a cabo con éxito será necesario el apoyo político inequívoco de los Estados miembros y el reforzamiento de una política exterior común europea, así como el apoyo de otras partes implicadas, incluidas las autoridades presupuestarias y los países beneficiarios.

3.3. El Comité espera que los Estados miembros tomen las decisiones —y adopten las consiguientes medidas— necesarias para consolidar el papel de la UE en la ayuda al desarrollo y para aumentar su eficacia, y concederá a este asunto más importancia en la futura agenda política.

4. Política

4.1. Una ayuda comunitaria eficaz debe empezar por una política que sea clara y fruto de un acuerdo. Dado que la UE es una entidad política supranacional, la política comunitaria de desarrollo deberá configurarse de manera que permita salvaguardar los intereses fundamentales de la UE (por ejemplo, las ayudas al proceso de ampliación) y cumplir con sus obligaciones como operador global hacia los países en vías de desarrollo en toda su diversidad.

4.2. La política global de la UE debe tener objetivos estratégicos y permitir que se establezcan prioridades claras. Son estos objetivos, y no los diferentes instrumentos o líneas presupuestarias, los que deben guiar la acción comunitaria, que ha de abarcar todos los aspectos de los vínculos de la UE con los países beneficiarios y procurar que sus resultados tengan impacto. El desarrollo va mucho más allá de la transferencia de recursos a los países en vías de desarrollo. Una política comunitaria eficaz de ayuda debe tener en cuenta las prioridades de los países beneficiarios en ámbitos como la agricultura, el medio ambiente y la inversión. Asimismo, ha de intentar lograr un acuerdo con los beneficiarios sobre los sectores que deberían ser objeto de ayuda y el porcentaje de la ayuda total de la UE que debería asignarse a cada sector.

4.3. El Comité reconoce los objetivos políticos globales de desarrollo de la UE definidos en el Tratado de Maastricht. El objetivo último de la ayuda es aumentar la estabilidad y mejorar el funcionamiento del entramado social de los países beneficiarios de modo que puedan aprovechar al máximo el potencial de mejora del bienestar de su población. Por consiguiente, la ayuda debe tener por objeto el «desarrollo de capacidades», haciendo hincapié en que sean los propios beneficiarios quienes vayan asumiendo la responsabilidad de los proyectos así como la propiedad de los mismos.

4.4. Se calcula que una de cada cuatro personas de la población mundial vive en la pobreza extrema. La acción contra la pobreza no es sólo ética, sino que también es beneficiosa en general porque la estabilidad, el desarrollo sostenible y la democratización no pueden lograrse en las sociedades con niveles extremos de pobreza. El Comité recomienda que la ayuda comunitaria tenga en cuenta los objetivos de desarrollo internacionales que se han aprobado recientemente. La acción comunitaria debería centrarse en las causas que originan la pobreza, que son normalmente políticas; diversos instrumentos políticos (ayudas, comercio, política exterior, etc.) deberían utilizarse de manera complementaria con este fin. La acción dirigida a la reducción de la pobreza debe ser un objetivo central de la ayuda comunitaria, junto a otras prioridades de la UE.

4.5. Deberían ser preferentes los países que se comprometen a dar prioridad a la acción dirigida a eliminar las causas de la pobreza, demostrando así sus serios propósitos en esta empresa. La adopción de un enfoque más estratégico también significa concentrar la ayuda comunitaria en un determinado número de sectores en los que la Comisión dispone de una ventaja comparativa y coordinar los esfuerzos con otras agencias que pueden desempeñar una función de guía en otros sectores.

4.6. La plena participación de los órganos locales de desarrollo, incluidos los interlocutores socioeconómicos, en la formulación y aplicación de las políticas y programas de desarrollo es esencial y puede aportar una contribución importante al buen gobierno y al desarrollo sostenible. También es necesario ayudar a la mejora del funcionamiento del tejido social que traerá consigo un desarrollo llevado a cabo con éxito y a la integración de los países en vías de desarrollo en la economía global.

4.7. En este contexto, el Comité da la bienvenida a los cambios propuestos para el acuerdo que dará continuación al Convenio de Lomé IV, que tienen por objeto incluir la participación de tales órganos en las actividades relativas a la formulación y puesta en práctica de la cooperación ACP-UE. Invita a la CE a asegurarse de que estas reformas se lleven a cabo realmente, en especial a través de mejoras en el diálogo, la información accesible, el acceso a la financiación y el desarrollo de capacidades para los agentes económicos y sociales.

4.8. Una de las principales causas del desarrollo inadecuado es la corrupción, que se considera bastante extendida en muchos países beneficiarios. Aun reconociendo que la corrupción existe también en los países donantes, la política de desarrollo de la UE debe ir acompañada de un programa dirigido a reducir la corrupción. Puesto que la corrupción se sustenta principalmente sobre la ausencia de controles democráticos, los programas anticorrupción deberían incluir una mayor transparencia, una participación mayor de la sociedad civil organizada, la insistencia en la necesidad de que los beneficiarios desarrollen y apliquen sus propios planes anticorrupción y un informe anual de la UE sobre la lucha contra la corrupción. Debería permitirse que los programas anticorrupción se financiaran con el presupuesto comunitario de desarrollo.

5. Coordinación

5.1. En el Consejo, la mayor parte de los asuntos de desarrollo son tratados por el Consejo de Desarrollo, pero algunos son responsabilidad del Consejo de Asuntos Generales. El Comisario Nielson es responsable de la Dirección General de Desarrollo, pero tiene responsabilidad directa solamente en el Fondo Europeo de Desarrollo (y en ECHO), que engloba a los países ACP; el Comisario Patten es responsable de una mayor cantidad de fondos de financiación, que abarcan Phare, Tacis, Obnova y otros programas, así como el Servicio Común Relex (SCR).

5.2. Dada la división de responsabilidades en el Consejo, entre los Comisarios y entre las diversas Direcciones Generales y el SCR, se necesita también prestar una mayor atención a la coordinación en la Comisión. En especial, la separación de responsabilidades entre quienes inician y aprueban los proyectos de desarrollo (en las Direcciones Generales) y quienes tienen que gestionar y evaluar posteriormente los proyectos (SCR) crea sin duda dificultades. La responsabilidad global de dirección de esta política debe estar clara.

5.3. Un ámbito mucho más problemático es el de la coordinación de los programas de la UE con los de otros donantes. En primer lugar cabe citar los programas bilaterales de los Estados miembros; y también intervienen la ONU, el Banco Mundial, el FMI y otros programas.

5.4. Sería muy útil acelerar y profundizar en las medidas para aumentar la complementariedad entre el trabajo comunitario y el de los Estados miembros. La Comunicación al Consejo y al Parlamento Europeo de mayo de 1999⁽¹⁾ intenta promover la complementariedad y proporcionaría un punto de partida útil. Al reconocer la labor de la ayuda comunitaria en la transmisión de valores europeos como la cooperación y la estabilidad, así como la noción de sistema democrático participativo, la CE debe especificar qué valor añadido espera de su trabajo de desarrollo. El Comité acoge favorablemente la evolución hacia un enfoque más sectorial, en estrecha colaboración con los demás Estados miembros o las agencias.

5.5. Si los Estados miembros pudieran trabajar en común con la Comisión en el análisis de las necesidades de cada país beneficiario y utilizar este análisis como base para establecer, con el beneficiario, una estrategia para cubrir las necesidades que se hayan detectado, se aseguraría más fácilmente la complementariedad entre los trabajos de la UE y del Estado miembro.

5.6. Actualmente ni siquiera el intercambio de información sobre proyectos bilaterales es bueno. Una vez que se haya establecido un orden del día político estratégico y realista de la UE, con la voluntad política necesaria, debería ser relativamente fácil establecer un sistema para decidir quién debe hacer qué, de modo que la «política de las tres C» (coordinación, complementariedad y coherencia) acordada por el Consejo se convierta en realidad.

5.7. La coordinación con terceros (ONU, Banco Mundial, etc.) será más difícil, pero esta dificultad debería desaparecer a medida que los programas de ayuda de la UE llevados a cabo con más éxito vayan demostrando su provecho. La propuesta del Banco Mundial relativa a un marco común de desarrollo podría también ser útil en este sentido.

5.8. Todas las partes interesadas deben trabajar en la más estrecha colaboración posible para garantizar que los resultados logrados sean óptimos en relación con los recursos utilizados. Esto incluiría la garantía de que los recursos asignados se utilicen completamente, mejorando así el nivel actual, que deja mucho que desear.

6. Procedimientos

6.1. Se ha reconocido —y hay abundante documentación al respecto— que los procedimientos para crear y gestionar proyectos han resultado demasiado complicados, haciendo intervenir a demasiadas personas incluso para decisiones simples. Esta situación parece estar cambiando como resultado del trabajo del SCR. Queda por ver si, en la práctica, con los nuevos procedimientos se está logrando una entrega mejor y más rápida de las ayudas y una reducción de los pesados trámites burocráticos. Debe poder delegarse la autoridad de una manera más eficaz, y las responsabilidades tienen que estar más claramente establecidas. Esto mejoraría la motivación, aliviaría la carga de trabajo del personal y, lo que es más importante, haría mucho más fácil ver dónde pueden corregirse los problemas que surgen.

6.2. Los Estados miembros desean, obviamente, seguir participando en la ayuda financiada por la CE, pero deberían centrarse en problemas estratégicos y evitar la tentación de proceder a una microgestión de los proyectos si se desea que los procedimientos sean suficientemente flexibles y eficaces.

6.3. Se ha ampliado el papel de las delegaciones de la UE en los países que reciben ayudas, lo que no puede sino tener efectos positivos. No sólo mejorarán los vínculos directos con quienes se beneficien de las ayudas, de manera que sus necesidades y sus intereses en general se tengan en cuenta en su totalidad, sino que será posible también una toma de decisiones mucho más simple y rápida. No debe desaprovecharse esta oportunidad.

⁽¹⁾ COM(1999) 218 final de 6.5.1999.

6.4. La descentralización hacia las delegaciones de la UE (o a otros órganos descentralizados, como las unidades de ejecución descentralizada propuestas por el Parlamento Europeo) funcionará a condición de que haya una consonancia entre los recursos descentralizados disponibles y las responsabilidades que deben cubrirse. La participación de entes locales (gobierno central y local y representantes de la vida económica y social organizada) en el proceso de gestión contribuirá a delegar más la propiedad de los programas, reduciendo al mismo tiempo la carga de trabajo en las delegaciones de la UE. El Comité respalda la práctica creciente de la cooperación descentralizada con agentes locales, si bien lamenta la generalizada dificultad de acceso a este tipo de cooperación por parte de las organizaciones representativas de los medios económicos y sociales. Por esta razón, el CES propone la designación en las delegaciones de la UE de responsables específicamente encargados del reforzamiento de las relaciones con la sociedad civil organizada.

6.5. La descentralización exige una confianza mayor y un cambio en la atención puesta en el control del proyecto —por parte del personal de la Comisión— de su fase previa a su fase final, pasando la auditoría completa del proyecto a ser una actividad posterior al mismo. Asimismo, requeriría la modificación de los reglamentos financieros de la UE. Las modificaciones deben tener en cuenta también el hecho de que en muchos países beneficiarios los recursos disponibles para la gestión financiera son limitados.

6.6. La utilización de ONG en la gestión de la ayuda es considerable e implica cada año una importante dotación. Esta participación es también importante a causa de la posibilidad de cofinanciación por parte de las ONG. El Comité no ve ninguna razón por la que las ONG no deberían intervenir como «contratistas» en las entregas de las ayudas; no obstante, señala que, como son tan solo un componente de la sociedad, la posibilidad —con igualdad de oportunidades— de participar en programas de ayuda comunitarios debería estar abierta a otros componentes de la misma. La esperada armonización de las líneas presupuestarias de la UE brinda una excelente oportunidad de mejorar la coherencia creando una línea presupuestaria de «sociedad civil» accesible a una amplia gama de exponentes de la sociedad, incluidos los agentes económicos y sociales i de la UE y de los países beneficiarios. La decisión debe basarse en la contribución que puedan hacer a la realización de los objetivos estratégicos fijados.

6.7. De conformidad con la necesidad de una práctica «orientada a los resultados», el ámbito fundamental que necesita mejoras es la evaluación. Cada proyecto debe funcionar con criterios de evaluación, establecidos al aprobar el proyecto y ajustables a medida que el proyecto prospera. La función de evaluación debe ser independiente de quienes ejecutan los proyectos y llevarse a cabo en cooperación con representantes de la nación receptora que estén en condiciones de apreciar la calidad del trabajo realizado; en la evaluación deberían intervenir representantes de la sociedad civil.

6.8. La evaluación y la supervisión no encierran procedimientos científicamente exactos, y sus resultados no pueden garantizarse hasta después de varios años. Pero es necesario demostrar que los resultados están mejorando. Una gran parte

de los resultados de la evaluación están ya disponibles en el ámbito público, pero debería presentarse un informe anual global sobre la ayuda al desarrollo de la UE en beneficio tanto de la propia UE como de otras instancias.

7. Recursos

7.1. Para lograr resultados óptimos, la planificación, la dirección y la evaluación de los proyectos deben disponer de los recursos humanos adecuados o para garantizar una coordinación eficaz sobre el terreno. Está claro que la ampliación de las funciones, responsabilidades y líneas presupuestarias de la CE no ha ido acompañada de un aumento adecuado de recursos humanos. Sería conveniente encontrar unos medios creativos y eficaces para afrontar este importante obstáculo que impide mejorar la eficacia de las ayudas.

7.2. La mejora de los recursos humanos básicos no es simplemente una cuestión de números. Es también esencial tener en cuenta las cualificaciones, y particularmente las nuevas cualificaciones necesarias para poner en práctica de manera eficaz programas de desarrollo cada vez más amplios. Las alternativas para cubrir las diferencias que se observen en las cualificaciones incluyen una mayor complementariedad utilizando la experiencia a escala comunitaria y el recurso a expertos locales (cuando sea posible), lo que impulsaría el empleo local y contribuiría a la adquisición de conocimientos prácticos.

8. Comunicaciones

8.1. Existe ya, como se ha señalado anteriormente, mucha información en el ámbito público sobre la ayuda comunitaria al desarrollo. Sin embargo, el Comité considera que es necesario informar a los ciudadanos de la UE sobre las razones y la utilidad de dicha ayuda; tienen derecho a saber cómo se está empleando su dinero tanto en ésta como en otras áreas.

8.2. En las naciones beneficiarias cabe esperar que la calidad del trabajo de desarrollo llevado a cabo desempeñe un papel significativo en la información al público. La participación de organizaciones libres, independientes y representativas de la sociedad en los procesos de decisión y gestión de los proyectos será la mejor manera de garantizar que los resultados tengan un impacto real, pero el Comité recomienda que la CE, así como los gobiernos de los países beneficiarios, lleven a cabo una labor de información sistemática a la sociedad civil sobre la ayuda al desarrollo. Asimismo, se insta a la CE a que intensifique el apoyo que brinda a las cooperaciones directas y a la colaboración entre los agentes sociales y económicos organizados de Europa y de los países beneficiarios.

8.3. A este esfuerzo deberían contribuir los comités de enlace, integrados por agentes económicos y sociales locales y representantes locales de la UE capaces de ofrecer asistencia en todas las fases del trabajo de desarrollo (iniciación, progreso y evaluación). El Comité acogería favorablemente una participación en este trabajo.

8.4. Para contribuir al impacto del trabajo de desarrollo comunitario se debería establecer y promover una «seña de identidad» única (a semejanza de la «USAid» [ayuda USA], que es inmediatamente reconocible). Esta «seña de identidad» debería utilizarse para todos los programas de ayuda financieros por la CE, independientemente del nombre que pueda utilizarse internamente para cada programa.

9. Recomendaciones

El Comité formula las siguientes recomendaciones en relación con la ayuda al desarrollo de la UE:

9.1. La política global de ayuda al desarrollo de la UE debe tener objetivos estratégicos que tengan plenamente en cuenta las demás políticas de la UE y las prioridades políticas, así como los principios enunciados en el Tratado.

9.2. Se debería dar algún tipo de prioridad a la ayuda para luchar contra las causas de la pobreza y del desarrollo inadecuado y al reforzamiento de las organizaciones económicas y sociales, que son esenciales para el desarrollo sostenible.

9.3. También debe aplicarse una política complementaria para reducir los efectos de la corrupción, tanto pasiva como activa.

9.4. Para cada país beneficiario, la UE y el país interesado deben ponerse de acuerdo inicialmente sobre los sectores que deben recibir ayuda, estableciendo los correspondientes porcentajes para cada sector, en lugar de decidir de entrada las listas de proyectos.

9.5. Es esencial que la Comisión coordine de manera más efectiva sus esfuerzos de ayuda al desarrollo con los de los Estados miembros y de otros donantes, siempre que sea posible.

9.6. Los procedimientos deben simplificarse, procurando que sean más flexibles y conlleven una mayor delegación de autoridad, clarificando al mismo tiempo las diferentes responsabilidades.

9.7. La descentralización es necesaria y debería aumentarse. Las delegaciones locales de la UE deberían establecer contactos para que los actores económicos y sociales puedan participar de forma activa.

9.8. Con el fin de garantizar una gestión óptima y los mejores resultados posibles para los programas, todos los actores socioeconómicos, incluido el sector privado, los gobiernos locales, los sindicatos y las ONG deben gozar de igualdad de oportunidades para participar en los programas de ayuda comunitarios.

9.9. La Comisión debe garantizar que los recursos asignados a la ayuda comunitaria al desarrollo son adecuados para alcanzar los objetivos fijados.

9.10. Se debería elaborar un informe anual sobre el programa global de ayudas de la CE. Dicho informe debería presentarse al Parlamento Europeo y al Comité Económico y Social y a otros organismos.

9.11. La plena participación de la sociedad civil organizada en cada país beneficiario es esencial para garantizar el impacto de la ayuda comunitaria y su éxito. Debe promoverse enérgicamente e incluirse en el proceso de evaluación. Esta ayuda debe considerarse también como un factor determinante para la asignación de más ayudas comunitarias para el desarrollo.

9.12. Debería establecerse y promoverse una señal única de identidad para la ayuda comunitaria.

9.13. El Comité desea participar de forma activa en este proceso encaminado a garantizar una mayor transparencia y democratización de los programas de ayuda comunitaria a través de una mayor participación de los actores locales económicos y sociales y, en su caso, acogería favorablemente un mandato a este respecto.

9.14. Finalmente, el Comité observa que el ingrediente esencial e imprescindible para lograr un programa de ayuda comunitario acertado es la voluntad política de los Estados miembros. Insta a los Estados miembros a que la manifiesten.

Bruselas, 30 de marzo de 2000.

*La Presidenta
del Comité Económico y Social
Beatrice RANGONI MACHIAVELLI*