

Edición  
en lengua española

## Comunicaciones e informaciones

<u>Número de información</u>	Sumario	Página
	I <i>Comunicaciones</i>	
	.....	
	II <i>Actos jurídicos preparatorios</i>	
	<b>Comité Económico y Social</b>	
	<b>Sesión de octubre de 2000</b>	
2001/C 14/01	Dictamen del Comité Económico y Social sobre el tema «La simplificación de la reglamentación en el mercado único» (OMU) .....	1
2001/C 14/02	Dictamen del Comité Económico y Social sobre la «Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social y al Comité de las Regiones — Revisión de la Estrategia para el mercado interior europeo (2000)» .....	13
2001/C 14/03	Dictamen del Comité Económico y Social sobre el documento «La aplicación de las reglas de competencia en el ámbito de los acuerdos de cooperación de naturaleza horizontal — Comunicación de la Comisión con arreglo al artículo 5 del Reglamento (CEE) n° 2821/71 del Consejo, de 20 de diciembre de 1971, relativo a la aplicación del apartado 3 del artículo 81 del Tratado a determinadas categorías de acuerdos, decisiones y prácticas concertadas, modificado por el Reglamento (CEE) n° 2743/72» .....	16

Precio: 34,50 EUR

ES

(continúa al dorso)

2001/C 14/04	Dictamen del Comité Económico y Social sobre:	
	— la «Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo por la que se modifica la Directiva 95/21/CE del Consejo sobre el cumplimiento de las normas internacionales de seguridad marítima, prevención de la contaminación y condiciones de vida y de trabajo a bordo, por parte de los buques que utilicen los puertos comunitarios o las instalaciones situadas en aguas bajo jurisdicción de los Estados miembros (control del Estado del puerto)»,	
	— la «Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo por la que se modifica la Directiva 94/57/CE del Consejo sobre reglas y estándares comunes para las organizaciones de inspección y peritaje de buques y para las actividades correspondientes de las administraciones marítimas», y	
	— la «Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo relativo a la introducción acelerada de normas en materia de doble casco o de diseño equivalente para petroleros de casco único» .....	22
2001/C 14/05	Dictamen del Comité Económico y Social sobre la «Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social y al Comité de las Regiones — Prioridades de la seguridad vial de la UE — Informe de situación y clasificación de las acciones» .....	30
2001/C 14/06	Dictamen del Comité Económico y Social sobre la «Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se modifica el Reglamento (CEE) nº 3922/91 del Consejo relativo a la armonización de normas técnicas y procedimientos administrativos aplicables a la aviación civil» .....	33
2001/C 14/07	Dictamen del Comité Económico y Social sobre la «Comunicación de la Comisión — Resultados de la consulta pública sobre la Revisión de 1999 del sector de las comunicaciones y las orientaciones para el nuevo marco regulador» .....	35
2001/C 14/08	Dictamen del Comité Económico y Social sobre «Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo por la que se establecen requisitos y procedimientos armonizados para la seguridad de las operaciones de carga y descarga de graneleros»	37
2001/C 14/09	Dictamen del Comité Económico y Social sobre «Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo relativa al nivel mínimo de formación en profesiones marítimas» (versión codificada) .....	41
2001/C 14/10	Dictamen del Comité Económico y Social sobre la «Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo relativa a la aproximación de las legislaciones de los Estados miembros en materia de complementos alimenticios» .....	42
2001/C 14/11	Dictamen del Comité Económico y Social sobre la «Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo que modifica la Directiva 96/22/CE del Consejo por la que se prohíbe utilizar determinadas sustancias de efecto hormonal y tireostático y sustancias β-agonistas en la cría de ganado» .....	47
2001/C 14/12	Dictamen del Comité Económico y Social sobre el tema «Trabajadores de edad avanzada» .....	50

Número de información	Sumario (continuación)	Página
2001/C 14/13	Dictamen del Comité Económico y Social sobre la «Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social y al Comité de las Regiones — Actuación local en favor del empleo — Una dimensión local para la Estrategia Europea de Empleo» .....	63
2001/C 14/14	Dictamen del Comité Económico y Social sobre la «Propuesta de Decisión del Parlamento Europeo y del Consejo por la que se establece un programa de acción comunitario a fin de fomentar la cooperación entre los Estados miembros para luchar contra la exclusión social» .....	69
2001/C 14/15	Dictamen del Comité Económico y Social sobre la «Propuesta de Decisión del Consejo relativa a las directrices para las políticas de empleo de los Estados miembros para el año 2001» .....	75
2001/C 14/16	Dictamen del Comité Económico y Social sobre la «Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social y al Comité de las Regiones — Agenda de política social» .....	79
2001/C 14/17	Dictamen del Comité Económico y Social sobre la «Iniciativa de la República Francesa con vistas a la adopción del Reglamento del Consejo relativo a la ejecución mutua de resoluciones judiciales en materia de derecho de visita de los hijos» .....	82
2001/C 14/18	Dictamen del Comité Económico y Social sobre la «Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo y al Comité Económico y Social — Integración del medio ambiente y el desarrollo sostenible en la política de cooperación económica y para el desarrollo — Elementos para una estrategia general» .....	87
2001/C 14/19	Dictamen del Comité Económico y Social sobre el tema «El refuerzo del derecho de concesiones y de contratos de asociación entre los sectores público y privado (APP)» .....	91
2001/C 14/20	Dictamen del Comité Económico y Social sobre la «Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo sobre el acceso desagregado al bucle local» .....	99
2001/C 14/21	Dictamen del Comité Económico y Social sobre el tema «Nuevos conocimientos, nuevos empleos» .....	103
2001/C 14/22	Dictamen del Comité Económico y Social sobre la «Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social y al Comité de las Regiones — Principios y directrices de la política comunitaria en el sector audiovisual en la era digital» .....	114
2001/C 14/23	Dictamen del Comité Económico y Social sobre la «Propuesta de Directiva del Consejo relativa al Acuerdo europeo sobre la ordenación del tiempo de trabajo del personal de vuelo en la aviación civil celebrado por la Association of European Airlines (AEA), la European Transport Worker's Federation (ETF), la European Cockpit Association (ECA), la European Regions Airline Association (ERA) y la International Air Carrier Association (IACA)» .....	119
2001/C 14/24	Dictamen del Comité Económico y Social sobre el tema «El papel de la Unión Europea para una política farmacéutica que responda a las necesidades de los ciudadanos: mejorar la asistencia, relanzar la investigación innovadora y controlar la dinámica del gasto sanitario» .....	122
2001/C 14/25	Dictamen del Comité Económico y Social sobre la «Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social y al Comité de las Regiones — Objetivos estratégicos 2000-2005: "Hacer la nueva Europa"» .....	133

2001/C 14/26	Dictamen del Comité Económico y Social sobre la «Revisión de la Directiva 86/278/CEE del Consejo relativa a la utilización de los lodos de depuradora en la agricultura» .....	141
2001/C 14/27	Dictamen del Comité Económico y Social sobre: — la «Propuesta de Reglamento del Consejo por el que se establece la organización común de mercados en el sector del arroz», y — 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 él al arroz» .....	151
2001/C 14/28	Dictamen del Comité Económico y Social sobre la «Propuesta de Reglamento del Consejo que modifica el Reglamento (CE) nº 2200/96, por el que se establece la organización común de mercados en el sector de las frutas y hortalizas, el Reglamento (CE) nº 2201/96, por el que se establece la organización común de mercados en el sector de los productos transformados a base de frutas y hortalizas, y el Reglamento (CE) nº 2202/96, por el que se establece un régimen de ayuda a los productores de determinados cítricos» .....	157

## II

(Actos jurídicos preparatorios)

## COMITÉ ECONÓMICO Y SOCIAL

### **Dictamen del Comité Económico y Social sobre el tema «La simplificación de la reglamentación en el mercado único» (OMU)**

(2001/C 14/01)

El 29 de abril de 1999, de conformidad con el apartado 3 del artículo 23 de su Reglamento Interno, el Comité decidió elaborar un Dictamen sobre el tema mencionado.

La Sección de Mercado Único, Producción y Consumo, encargada de preparar los trabajos en este asunto, aprobó su dictamen el 19 de julio de 2000 (ponente: Sr. Vever).

En su 376º Pleno de los días 18 y 19 de octubre de 2000 (sesión del 19 de octubre), el Comité Económico y Social ha aprobado por 86 votos a favor y 1 abstención el presente Dictamen.

#### **1. Resumen de las recomendaciones del Comité**

1.1. El Comité subraya la urgencia de iniciar un proceso de simplificación de la reglamentación en el mercado único, mejorando la calidad de sus normas y la eficacia de su transposición, así como las libertades y las responsabilidades de los protagonistas de la sociedad civil.

1.2. El Comité pide que el Consejo Europeo de Estocolmo que se celebrará en la primavera de 2001 adopte a este efecto, a propuesta de la Comisión, un plan plurianual 2001-2005 de simplificación, con objetivos, prioridades, métodos, presupuestos, medios de seguimiento y de control. La ejecución de este plan deberá verificarse cada año, basándose en un informe de la Comisión, en el Consejo Europeo de primavera.

1.3. El Comité propone que este plan prevea la adopción de códigos de conducta por parte de las instituciones de la Unión, que garanticen que éstas actúen en favor de esta simplificación, y no de su complejidad. La Comisión deberá dar ejemplo, difundir en todos sus servicios una cultura de

simplificación y hacer depender directamente de la Secretaría General, con medios adecuados, la unidad de simplificación creada recientemente. Deberá instarse a los Estados miembros y a sus administraciones a que también adopten estos códigos de conducta y contribuyan a difundir las mejores prácticas en este ámbito.

1.4. El Comité hace hincapié en la necesidad de reforzar el análisis de impacto que deberá acompañar a todo proyecto de reglamentación: en el futuro deberá realizarse con unas condiciones que garanticen plenamente su independencia y calidad e incluir un examen sistemático de las posibilidades de alternativas a una reglamentación (acuerdos contractuales, autorregulación, corregulación), así como una evaluación rigurosa de sus efectos sobre la simplificación y deberá hacerse público.

1.5. El Comité recomienda a la Comisión que vuelva a examinar la elección de los instrumentos de reglamentación: además del examen previo de las alternativas a una reglamentación, convendrá recurrir con mayor frecuencia a los reglamentos cuando parezca necesario para una simplificación efectiva,

crear las condiciones para extender con éxito los reconocimientos mutuos, estrechar los márgenes de interpretación y de aplicación de las directivas, prever asimismo directivas que dejen a los agentes socioprofesionales, y no sólo a los Estados, responsabilidades para precisar y aplicar las exigencias fundamentales de estas directivas.

1.6. El Comité, como Asamblea de la Unión que representa a los usuarios de la reglamentación, pide a la Comisión que le permita participar estrechamente en la definición, la aplicación y la evaluación anual de este proceso de simplificación, antes de la consulta al Parlamento y al Consejo.

1.7. En concreto el Comité desea ser consultado por la Comisión cada año sobre las cuestiones prioritarias que merecen ser objeto de proyectos SLIM y de «test panels».

1.8. Para contribuir eficazmente al proceso de simplificación, el Comité adoptará un código de conducta que prevea:

- velar de manera permanente por las exigencias de simplificación, de calidad y de eficacia de la reglamentación para sus usuarios;
- organizar sus trabajos para responder dentro de los plazos a todas las consultas anticipadas sobre estos ámbitos;
- elaborar cada año un informe sobre los progresos del programa plurianual de simplificación;
- proceder a un examen sistemático del análisis de impacto para cada proyecto;
- alertar a las instituciones europeas sobre las posibles necesidades de orientación de la reglamentación hacia planteamientos contractuales, de autorregulación y de coregulación;
- desarrollar el diálogo con los medios socioprofesionales europeos para instarles a que asuman responsabilidades directas, en particular contractuales, en las normas comunitarias;
- desarrollar el diálogo con el Comité de las Regiones sobre la dimensión regional de la simplificación;

- desarrollar el diálogo con los Consejos económicos y sociales existentes en los Estados miembros para que desempeñen en sus Estados un papel análogo al que se ha fijado el Comité en el ámbito europeo para contribuir al éxito del proceso de simplificación.

## 2. Observaciones preliminares

2.1. La simplificación de la reglamentación en Europa es, hoy más que nunca, un motivo de preocupación para los europeos debido a:

2.1.1. El constante aumento de las normativas nacionales, circunstancia que limita los espacios de libertad e iniciativas privadas y asociativas en los Estados miembros, a la vez que complica a escala europea los reconocimientos mutuos entre Estados.

2.1.2. Las preguntas recurrentes sobre el grado de intervención de las instituciones comunitarias y sobre la propia complejidad de la reglamentación de armonización, con solapamientos a menudo inextricables entre los niveles de intervención nacional y europeo.

2.1.3. La persistencia, e incluso la adición por parte de los Estados, de disposiciones específicas redundantes con motivo de la transposición de reglamentaciones comunes, además de los retrasos y las dificultades de transposición de estas disposiciones europeas al Derecho nacional.

2.2. Esta preocupación va unida a unas mayores aspiraciones cualitativas de los europeos, ya se trate de la calidad de los productos, de los servicios, del trabajo, de la calidad de vida o del medio ambiente. La calidad de la legislación y de la reglamentación no puede abstraerse de esta expectativa general. En este ámbito, al igual que en los restantes, debería percibirse a Europa como garante de un valor añadido positivo. La emergencia de una «nueva economía» de los intercambios, basada en un modelo de relaciones más interactivo, transparente y descentralizado, también exige el desarrollo de una «nueva administración» de los ciudadanos, apoyada en una «nueva legislación», mejor adaptada a los cambios culturales de los comportamientos y aspiraciones de los europeos del siglo XXI. El objetivo fijado por el Presidente de la Comisión, Romano Prodi, de construir una administración comunitaria de alta calidad puede y debe mostrar el camino para esta inflexión importante que hoy esperan los europeos.

2.3. A escala de la Unión Europea se han realizado trabajos pertinentes de análisis sobre las exigencias de una simplificación, en particular con el Informe Molitor en 1995, seguidos de informes similares de otras instituciones internacionales, como la OCDE. Varios Estados miembros han procedido a reflexiones y adoptado iniciativas para frenar el exceso de nuevas reglamentaciones y simplificar las ya existentes.

2.4. En el ámbito comunitario se han iniciado acciones en los últimos años para intentar mejorar los métodos de intervención, en particular elaborando fichas de impacto, y corregir las reglamentaciones demasiado complejas, sobre todo a través de los proyectos SLIM. No obstante, ni los profesionales ni los europeos en su conjunto tienen la impresión de que hasta ahora se hayan logrado resultados realmente significativos en este ámbito. Por el contrario, con frecuencia se percibe a Europa como una fuente adicional de complicaciones, que pone nuevas limitaciones «tecnocráticas» a normas nacionales cuya complejidad y cantidad no se ven esencialmente modificadas.

2.5. Mediante sus estudios y audiencias, en particular la del 17 de mayo de 2000, organizada en el marco de la elaboración de este informe, el Observatorio del Mercado Único ha podido determinar muy claramente varias constataciones que apoyan este análisis:

2.5.1. La reglamentación comunitaria está considerada en su conjunto como demasiado compleja en relación con las expectativas de los usuarios;

2.5.2. La simplificación de la reglamentación se percibe como una auténtica necesidad para sus usuarios; existe un consenso muy amplio en que esta simplificación, cuando se conduce bien, no puede oponerse a los intereses bien concebidos de los interlocutores de la sociedad civil, sino que, por el contrario, se pone al servicio directo de su autonomía, de su toma en consideración y de sus intereses;

2.5.3. Si la mitad de los encuestados ve a priori virtudes simplificadoras en la armonización, la otra mitad está preocupada por los frecuentes solapamientos de disposiciones europeas y nacionales, haciendo recaer la responsabilidad en idénticas proporciones, o bien en una intervención comunitaria excesiva, o bien en el mantenimiento, e incluso en la introducción en las transposiciones de directivas, de disposiciones nacionales redundantes;

2.5.4. Una mayoría muy amplia considera que los progresos en la simplificación iniciados a escala comunitaria han sido insuficientes, al tiempo que todos subrayan la necesidad de acelerar fuertemente el proceso de simplificación antes de la ampliación;

2.5.5. Todos destacan, asimismo, la necesidad de un planteamiento de simplificación paralelo en los Estados miembros para llevar a buen término un proceso de simplificación de la reglamentación europea;

2.5.6. También todos se pronuncian a favor del desarrollo de diálogos contractuales y de dispositivos de autorregulación, dándoles preferencia sobre la exclusividad de una reglamentación clásica, en los ámbitos muy delicados para los interlocutores económicos y sociales, como los asuntos sociales, la protección del medio ambiente, la política de los consumidores y el comercio electrónico;

2.5.7. Todos esperan que el Comité Económico y Social se comprometa a fondo en la exigencia de simplificación al servicio de los usuarios, haciendo especial hincapié en la misión que debe corresponderle de velar por el desarrollo de alternativas contractuales y autorregulatorias a la reglamentación clásica.

2.6. El Consejo Europeo de Lisboa de los días 23 y 24 de marzo otorgó un mandato en el sentido de esta expectativa muy clara de un nuevo planteamiento de simplificación, acordando definir antes del año 2001 una estrategia destinada a simplificar el entorno reglamentario, incluido el funcionamiento de la administración pública, tanto en el nivel nacional como comunitario, y enumerar aquellos ámbitos en que los Estados deben reforzar la transposición. En el marco de sus nuevas acciones destinadas al mercado interior, la Comisión ha previsto presentar sus propuestas a este efecto a principios del primer semestre de 2001.

2.7. Para el Comité Económico y Social, que representa a los protagonistas de la vida económica y social, usuarios de la reglamentación, esta cuestión de una mejor calidad de la reglamentación en Europa es primordial por los motivos siguientes:

2.7.1. tiene una repercusión directa en el buen funcionamiento del mercado único,

2.7.2. condiciona el atractivo que reviste la construcción europea para los europeos,

2.7.3. forma parte de la cuestión general de un mejor gobierno europeo, asunto que, además, será objeto de un Libro Blanco de la Comisión Europea antes del primer semestre del año 2001,

2.7.4. se plantea en unos términos que pasan a ser urgentes con la preparación de la ampliación.

2.8. El Comité es consciente de que una simplificación acertada de la reglamentación es una obra compleja: debe evitar diversos escollos y plantearse desde un ángulo adecuado. No se trata de preconizar una desregulación brutal y simplista que iría en detrimento de la calidad de los productos, de los servicios y de los intereses colectivos de todos los usuarios, ya sean empresarios, asalariados o consumidores. La economía y la sociedad necesitan normas para funcionar adecuadamente, pero:

2.8.1. Estas normas deben elaborarse y aplicarse en el nivel adecuado, que puede situarse, según los casos, en el plano internacional, comunitario, nacional, regional o local: con la mundialización, el Comité no constata un exceso, sino una falta de reglamentación a escala internacional, bien ilustrada por los problemas que hoy encuentra la OMC, mientras que el nivel nacional continúa generando un exceso de reglamentación y solapamientos mal clarificados con el nivel comunitario;



2.8.2. Estas normas deben elaborarse de manera equilibrada, evitando añadir limitaciones no proporcionadas a su objetivo y respetando el desarrollo de espacios de libertad y autonomía contractual de los protagonistas de la sociedad civil, que deben participar directamente, más allá de las propias administraciones, en la formulación y la aplicación de políticas de simplificación: la simplificación no puede tener éxito si se deja al cuidado demasiado exclusivo de los funcionarios.

2.9. El nivel europeo es el adecuado para abordar la cuestión de la simplificación de la reglamentación en la medida en que:

2.9.1. Constituye una base fundamental a partir de la cual la Unión Europea puede participar en la indispensable elaboración de normas internacionales en el marco de la mundialización, apoyándose en un mercado único eficaz y coherente;

2.9.2. La reglamentación europea tiene en sí misma un objetivo simplificador que jamás debe perderse de vista, en la medida en que pretende armonizar y unificar quince reglamentaciones nacionales diferentes para que funcione el mercado único, aun cuando no pueda librarse de las críticas relativas a su ámbito de intervención y su contenido;

2.9.3. Las reglamentaciones nacionales no pueden ignorar los imperativos del buen funcionamiento del mercado único, tomándose demasiadas libertades con la aplicación de las normas comunes o descuidando su indispensable contribución a la simplificación del funcionamiento de este gran mercado.

2.10. El presente Dictamen de iniciativa del Comité Económico y Social no tiene por objetivo elaborar una nueva lista de medidas de simplificación en ámbitos específicos de intervención, sino más bien:

2.10.1. Comprender los factores de lo que se percibe globalmente como un fracaso, analizando las causas de la complejidad de la reglamentación en Europa y evaluando los primeros méritos, así como los verdaderos límites de las acciones de simplificación ya emprendidas;

2.10.2. Proponer un planteamiento más coherente y profundo para lograr esta simplificación, volviendo a examinar las responsabilidades de los distintos interlocutores europeos en una política de simplificación, incorporando métodos y criterios más eficaces de evaluación, seguimiento y consulta.

### 3. Los factores que determinan la complejidad de la reglamentación

3.1. La primera causa de la complejidad de la reglamentación en Europa es la mayor necesidad económica y social y la creciente demanda política de acciones comunes en este nivel, teniendo en cuenta realidades y culturas nacionales a menudo muy diversas. En este contexto, resulta sintomático constatar que el llamamiento realizado por la cumbre de Lisboa de marzo de 2000 para definir próximamente una estrategia europea de simplificación coincide con la fijación por esa misma cumbre de una agenda sin precedentes de nuevas acciones que habrán de iniciarse en el plano económico y social, conjuntamente entre las instituciones comunitarias y los gobiernos de los Estados miembros. Este deseo de simplificación puede parecer a priori una cuadratura del círculo, sobre todo cuando se considera la complejidad de los problemas que debe afrontar la armonización europea, habida cuenta de la lentitud de los procedimientos, del peso del conservadurismo administrativo y de las presiones ejercidas en distintos sentidos por los grupos de presión en Bruselas y Estrasburgo.

3.2. Estos factores de complejidad se ven acentuados por la falta de evaluación sistemática y de conocimiento argumentado del coste de esta complejidad, en la medida en que las instituciones comunitarias —al igual que los gobiernos— no han definido hasta ahora medios reales para conducir la acción de reglamentación europea simplificándola, y se han limitado a emprender algunas acciones ad hoc que encuentran rápidamente sus límites, ante la ausencia de un marco general político, incitativo y coherente. Este coste deberá asumirse en su globalidad, esto es, integrando tanto el coste del tiempo del que se priva abusivamente a los ciudadanos con procedimientos administrativos excesivos, el coste económico de cargas excesivas impuestas a las empresas, en particular a las PYME, para hacer frente a esta complejidad, o incluso el coste presupuestario y, por consiguiente, fiscal, de una asignación demasiado burocrática de los gastos administrativos en detrimento de una mejor calidad de las finanzas públicas al servicio real de la colectividad.

3.3. Los procedimientos institucionales tienen su parte de responsabilidad, aun cuando se trate más de limitaciones que de obstáculos sistemáticos para la simplificación. El precio de la búsqueda de un acuerdo mayoritario, e incluso unánime, primero entre los miembros de la Comisión y después en el Consejo, junto a los procedimientos de codecisión y de conciliación con el Parlamento, es con demasiada frecuencia un compromiso político complejo, que a menudo pierde de vista el interés bien concebido de los usuarios. La voluntad, por otra parte loable, de las presidencias semestrales del Consejo de lograr un buen balance cuantitativo de las decisiones adoptadas puede también contribuir a realizar sacrificios en cuanto a la calidad intrínseca de unas u otras de estas decisiones.



3.4. La adecuación de los instrumentos jurídicos elegidos resulta a menudo poco satisfactoria. Algunos reglamentos son abusivamente pesados y complejos, cuando con más concesiones mutuas podrían haberse simplificado sin perder nada de su eficacia, sino más bien lo contrario. Algunas directivas dejan opciones o márgenes excesivos de apreciación y aplicación a los Estados miembros, sin ningún control real, ni sobre el grado de complicación que estas libertades pueden causar a los usuarios de la reglamentación, ni sobre la insuficiencia de armonización real que esta situación creará para un funcionamiento verdaderamente satisfactorio del mercado único. Además, a veces la propia libertad que las directivas dejan a los Estados para decidir o mantener normas nacionales que van mucho más allá de las disposiciones comunes puede complicar abusivamente los intercambios, cuando la opción de reglamentos de aplicación uniforme habría permitido simplificarlas en unas condiciones aceptables para todas las partes interesadas. En otros casos, cláusulas de reconocimiento mutuo resultan inaplicables por falta de un seguimiento o de un acompañamiento jurídico que las hagan funcionar adecuadamente en la práctica.

3.5. También cabe señalar que casi todas las normas europeas han emanado exclusivamente del estrecho círculo de las instituciones europeas dotadas de poder de decisión o codecisión, esto es, la Comisión, el Parlamento y el Consejo. El debate europeo en profundidad sobre la subsidiariedad ha girado hasta ahora de manera demasiado exclusiva en torno a la dimensión vertical de este concepto (reparto de las tareas entre el nivel europeo y el nivel nacional o regional), descuidando todavía en gran medida su dimensión horizontal (reparto de las tareas entre la reglamentación y espacios contractuales o códigos de conducta). Por consiguiente, esta dimensión horizontal, aunque bien consolidada a escala nacional en numerosos Estados miembros, aún no ha encontrado prolongación ni equivalencias realmente comparables a escala europea. Con la notable excepción, todavía infrautilizada, del diálogo social europeo (hasta ahora se han celebrado tres acuerdos interprofesionales, transformados después en directivas sobre el permiso parental, el trabajo a tiempo parcial y el trabajo de duración determinada), así como algunos acuerdos voluntarios y códigos de conducta (en particular, para la protección del medio ambiente —en el marco del programa Auto-Oil— y la reducción del consumo energético), se han ofrecido pocos espacios de libertad contractual a los interlocutores socioeconómicos directamente afectados por la elaboración de normas comunes. Esta deficiencia de una cultura de colaboración, no sólo consultiva sino, llegado el caso, de codecisión con los medios socioprofesionales, en beneficio de un planteamiento de decisión esencialmente político y administrativo, va en detrimento de la participación y la asunción de responsabilidades por parte de los protagonistas de la sociedad civil en una política de simplificación. En cambio, exacerba sus presiones más corporativistas y, por consiguiente, las menos simplificadoras, sobre estos responsables políticos y administrativos de las decisiones.

3.6. La función consultiva, tal y como la ejerce, entre otros, el Comité Económico y Social, en representación del colectivo de protagonistas de la vida económica y social, dista todavía de tener por sí misma un peso institucional suficiente, frente al triángulo de codecisión formado por la Comisión, el Parlamento y el Consejo. Consultado de forma tardía, en el mismo momento de la entrada en liza de los codecesores, el Comité experimenta auténticas dificultades institucionales para tener un peso suficiente que deje la marca de los usuarios de la reglamentación en aras de una mejor simplificación. Debe necesariamente llevarse a cabo una reflexión sobre la revalorización de esta función consultiva, en interés de una mayor calidad de la reglamentación.

3.7. Por otra parte, con frecuencia se plantea un problema de ajuste entre reglamentación europea y reglamentaciones nacionales. En realidad, y, en particular, con la preferencia que cada vez más se otorga a las directivas sobre los reglamentos, es frecuente que las disposiciones acordadas en Bruselas se «peguen» a las reglamentaciones nacionales sin modificarlas de manera sustancial ni, con mayor motivo, eliminarlas. También sucede que los Estados miembros, en el momento de transponer las directivas, añaden normas nacionales que van mucho más allá de las contenidas en las directivas.

3.8. Por último, el hecho de que numerosas reglamentaciones nacionales no sean compatibles con la reglamentación europea complica el buen funcionamiento de los reconocimientos mutuos, como puso en evidencia un informe presentado por la Comisión en junio de 1999.

#### **4. Los efectos de una reglamentación compleja**

4.1. En el plano económico y social, una reglamentación europea demasiado compleja tiene efectos negativos sobre la competitividad económica, que, en un contexto internacional altamente competitivo, es más que nunca una condición necesaria, aunque no siempre suficiente, para crear y desarrollar el empleo. Penaliza el espíritu y la creatividad empresariales y obstaculiza el desarrollo de las pequeñas empresas, incluidas las empresas nacientes («start up») necesarias para la vitalidad de la nueva economía europea. De modo general, frena la facultad de innovación, la capacidad de adaptarse a los cambios y de emprender reformas. Actualmente supone una desventaja importante en una Europa en movimiento, confrontada a las exigencias de la mundialización, en busca de un nuevo dinamismo creativo.

4.2. Esta complejidad tiene también efectos negativos sobre la libertad y la vida social de los ciudadanos, al imponerles limitaciones de tiempo y de coste, al aumentar las desigualdades frente a la comprensión de las normas, y al aumentar, en vez de reducir, los factores de exclusión.

4.3. En el plano político, esta complejidad, sobre la cual los Estados miembros se muestran reacios a asumir la responsabilidad directa ante sus opiniones públicas, fomenta las preocupaciones de gran parte de la opinión sobre la «eurocracia», e incluso su distanciamiento con respecto a la misma, cuando, por el contrario, debería percibirse a Europa como un espacio adicional de libertad, democracia y seguridad. La insuficiencia del espacio reservado a los diálogos contractuales de los interlocutores socioprofesionales directamente interesados debilita, por otra parte, la vitalidad de la democracia asociativa a escala europea, en un momento en que la importancia de los desafíos económicos, tecnológicos y sociales va a imponer el desarrollo de esta participación directa de los europeos en Europa.

4.4. En lo que se refiere al funcionamiento del mercado interior europeo, la complejidad de la reglamentación debilita la capacidad de suprimir realmente los obstáculos, cuando es necesario un nuevo impulso para dar el último toque a los elementos esenciales que todavía le faltan, en vísperas de nuevas ampliaciones. En particular, todavía se carece de instrumentos jurídicos simples a escala europea, como un auténtico estatuto de sociedad europea, una patente comunitaria fiable y poco costosa o un régimen europeo de IVA simplificado.

4.5. En el plano jurídico, la complejidad de la reglamentación europea también fomenta los déficit de transposiciones nacionales y los contenciosos jurídicos con la Comisión y el Tribunal de Justicia. Un objetivo importante de la simplificación debería ser el de garantizar un alto grado de transposición y una disciplina mucho mayor en la aplicación de las normas comunes.

4.6. Esta cuestión tiene, por último, una gran importancia con la preparación de la ampliación. Una simplificación de la reglamentación ayudará a los países candidatos a la adhesión a satisfacer la pesada exigencia de la adopción integral del acervo comunitario, facilitando también las transposiciones nacionales de los quince Estados miembros, que hasta ahora no han dado el mejor ejemplo a los países candidatos. Esta simplificación permitirá, asimismo, que el mercado único funcione en las mejores condiciones en la Europa ampliada.

## 5. La evaluación de las acciones de simplificación ya iniciadas

5.1. En la década de los ochenta, en pleno debate sobre el concepto de subsidiariedad, la Comisión acordó elaborar para todo proyecto de reglamentación comunitaria un análisis de impacto para justificar la intervención y analizar la relación coste-beneficio. Estos análisis de impacto se elaboran con arreglo a una tabla común, que incluye una justificación según el criterio de subsidiariedad, un análisis de impacto económico y social, incluido el punto de vista de las PYME, y una indicación de las consultas realizadas. Esta iniciativa era loable,

pero su repercusión quedó finalmente limitada en su forma actual, en la medida en que la independencia de esta evaluación no está garantizada formalmente y no incluye el examen previo de alternativas a una reglamentación y tampoco efectúa una verificación sistemática del grado real de simplificación que aporta la intervención, ni es objeto de publicidad externa.

5.2. En la década de los noventa, la Comisión dio una gran importancia a la elaboración de Libros Verdes, que lanzan un debate público antes de iniciar un proyecto de reglamentación, de Libros Blancos, que presentan un programa global de reglamentación en un ámbito particular, y de Comunicaciones, que sitúan los problemas y los análisis antes de la presentación de proyectos específicos. Con el soporte técnico de Internet, que precisamente la Comisión Europea utiliza mucho en la actualidad, y, en particular, a través del sitio Europa, estas prácticas han permitido entablar un diálogo público e interactivo sobre los proyectos de intervención. El impacto de estas consultas previas ampliadas sobre la simplificación seguirá siendo, no obstante, inevitablemente limitado mientras se limiten a lanzar el debate sobre el contenido previsible de una reglamentación, en lugar de examinar sistemáticamente las alternativas previsibles a una reglamentación, como los códigos de conducta y los planteamientos de autorregulación.

5.3. En 1995, a petición del Consejo Europeo, un grupo de reflexión presidido por el Sr. Molitor examinó los medios para simplificar la reglamentación comunitaria.

5.3.1. Aparte de distintas propuestas de nueva formulación de varias reglamentaciones técnicas, en este informe se presentaron dieciocho recomendaciones generales. Muchas de estas recomendaciones fueron en gran parte «olvidadas» después y, por lo tanto, resulta útil recordarlas brevemente:

- acelerar la codificación a escala comunitaria y nacional;
- iniciar un programa de simplificación que englobe toda la legislación comunitaria existente, incluidas las transposiciones nacionales;
- obtener de la Comisión informes sobre lo que debe mantenerse, modificarse o retirarse;
- formular preguntas previas a todo proyecto (adecuación, subsidiariedad, relación coste-beneficio, alternativa a la intervención pública, proporcionalidad, limitación en el tiempo);
- obtener de la Comisión estudios públicos sobre la integración de las iniciativas comunitarias en los Estados miembros;

- respetar una serie de criterios para toda intervención: comprensión del contenido, claridad del objetivo, compatibilidad con la legislación vigente, delimitación del ámbito de aplicación, realismo del calendario, procedimientos de nuevo examen;
- publicar los estudios previos;
- consultar a los interesados (consumidores, empresas, trabajadores) de manera efectiva y sistemática, en el momento oportuno;
- elaborar una exposición de motivos sobre el empleo, la competitividad, los costes y la innovación;
- hacer públicos los motivos del apoyo o de la oposición de un Estado;
- incoar un procedimiento sistemático y público de evaluación de los resultados;
- desarrollar la simplificación en los niveles nacional y local, incluso en la transposición del Derecho comunitario;
- garantizar un mayor control de la aplicación nacional;
- condenar a sanciones pecuniarias a los Estados recalcitrantes;
- privilegiar el reglamento frente a la directiva si ello puede contribuir a la simplificación;
- aplicar el reconocimiento mutuo cada vez que sea posible;
- obtener de la Comisión información por anticipado, con un mayor recurso a los Libros Verdes y a los Libros Blancos;
- obtener de la Comisión informes sobre los avances de la simplificación, confiando la responsabilidad de simplificación a uno de los Comisarios, que podrá contar con el apoyo de una unidad central de coordinación de pequeñas dimensiones.

5.3.2. Cinco años después de su publicación, el informe Molitor sigue conservando en gran medida su actualidad, en particular debido a que la mayor parte de sus recomendaciones apenas han tenido efectos determinantes. Pueden anticiparse dos motivos esenciales para este fracaso:

5.3.2.1. Por una parte, no cabe duda de que el informe habría ganado si hubiese ido todavía más lejos en su análisis y sus propuestas: podría haber hecho mayor hincapié en los factores de la complejidad administrativa, incluida una cultura general de los responsables de las decisiones y de los gestores poco propicia a la simplificación, reflexionando sobre las propuestas necesarias para intentar resolver este problema; se ha ocupado, sobre todo, de los síntomas y los efectos de esta complejidad, a los que era difícil aportar soluciones eficaces sin una cuestión previa; el informe tampoco ha previsto explícitamente la implantación de controles, auditorías, medios con cargo a presupuestos destinados a garantizar a largo plazo

la viabilidad y el refuerzo permanente de una política de simplificación.

5.3.2.2. Por otra parte, el Consejo que había encargado el informe Molitor no extrajo entonces las consecuencias operativas en la medida en que no pudo adoptar, con arreglo a estas bases (como, sin embargo, se recomendaba expresamente en el informe) un auténtico programa político de simplificación; en ello pueden verse sin duda los efectos de una politización entonces excesiva del debate sobre el dilema altamente deformador y conflictivo entre simplificación y desreglamentación, cuando, por el contrario, hubiera sido necesario tenerlo todo en cuenta e iniciar un nuevo planteamiento en favor de una reglamentación comunitaria que una la calidad a la simplicidad, la transparencia y la eficacia; por su parte, la Comisión se inspiró en varias de las recomendaciones del informe pero, sobre todo, en acciones fundamentalmente puntuales y parciales.

5.4. Entre estas acciones puntuales iniciadas por la Comisión, cabe mencionar especialmente la iniciativa «SLIM» (Simplificación de la legislación en el mercado interior), emprendida en 1996. Esta iniciativa ya ha permitido elaborar catorce proyectos destinados a simplificar distintas reglamentaciones anteriormente adoptadas por la Comunidad. Los grupos SLIM, compuestos por partes iguales de expertos de las administraciones nacionales y de representantes de los usuarios, elaboran propuestas para simplificar reglamentaciones europeas ya adoptadas desde hace al menos cinco años. Estos proyectos se refieren a los ámbitos más diversos (plantas ornamentales, sustancias peligrosas, preenvasado, materiales de construcción, abonos, compatibilidad electromagnética, servicios bancarios, seguros, derecho de sociedades, reconocimiento de títulos, disposiciones de seguridad social, IVA, estadísticas intrastat, estadísticas del comercio exterior). Como especificó la Comisión en su último informe de evaluación en marzo de 2000, estos proyectos progresaron adecuadamente en lo que se refiere a las recomendaciones de simplificación, permitiendo a la Comisión presentar con arreglo a estas bases numerosos nuevos proyectos simplificados. No obstante, siguió existiendo el problema de la adopción final de estos nuevos proyectos, que no se ha logrado hasta ahora por parte del Consejo y del Parlamento sino en muy pocos casos (plantas ornamentales, variables en intrastat, nomenclatura combinada del comercio exterior). Para revitalizar la dinámica de la iniciativa SLIM, la Comisión presentó en marzo de 2000 quince propuestas de reforma destinadas a responsabilizar más y de manera más coordinada a todos los participantes.

5.5. La Comisión también lanzó en 1998 proyectos piloto de paneles europeos de empresas para evaluar anticipada y directamente en las empresas la legitimidad y el coste de determinadas propuestas de reglamentación. Este procedimiento se utilizó en tres casos, sobre la simplificación de la representación fiscal para el IVA, la armonización de las contabilidades, y los residuos de equipos eléctricos y electrónicos (en lo que respecta a este último caso, en 1 744 empresas). No obstante, este procedimiento sigue siendo hasta ahora completamente experimental y la Comisión aún no tiene previsto ampliarlo a una escala mayor y más sistemática.

5.6. En 1997 la Comisión creó un Grupo operativo («task force») para la simplificación del entorno empresarial, denominado BEST, con la ayuda de representantes socioprofesionales y universitarios. En 1998 elaboró un informe con diecinueve recomendaciones relativas, sobre todo, a los entornos de los Estados miembros en ámbitos muy diversos (procedimientos administrativos, sistemas educativos y de formación, flexibilidad de la mano de obra, financiación y fiscalidad, innovación). En el otoño de 2000 la Comisión presentará un informe de evaluación sobre la aplicación de estas recomendaciones.

5.7. En marzo de 1999, y como consecuencia del Tratado de Amsterdam, se publicó un acuerdo interinstitucional sobre la calidad de redacción, en el que se comprometían la Comisión, el Consejo y el Parlamento. Sus efectos son aún demasiado recientes para poder ser evaluados.

5.8. Cada año la Comisión también publica un informe «Legislar mejor», donde analiza su contribución a la acción de simplificación de la reglamentación comunitaria. El último informe, publicado en 1999, describe la evolución de las distintas iniciativas de simplificación introducidas recientemente, a la vez que señala los trabajos en curso para codificar, refundir y consolidar la reglamentación comunitaria, evitando solapamientos de textos y suprimiendo las disposiciones desfasadas.

5.9. Además, con motivo de su reforma administrativa interna, iniciada en el otoño de 1999, la Comisión ha creado una unidad de simplificación de la reglamentación en el seno de la Dirección General de Empresas. Esta iniciativa es loable, aunque su acción es limitada dado que dicha unidad no depende directamente de la Secretaría General, en la medida en que la simplificación debe ser una exigencia compartida por todas las direcciones generales y todos los servicios de la Comisión.

5.10. Por su parte, el Consejo de Mercado Interior de 25 de mayo de 2000 señaló la necesidad de coordinar mejor las distintas iniciativas de simplificación ya iniciadas (SLIM, BEST, test panels, análisis de impacto) en el marco de una estrategia coherente que deberá presentar la Comisión Europea al Consejo Europeo de primavera de 2001.

5.11. Por lo tanto, se constata lo siguiente:

5.11.1. Por una parte, que no han faltado iniciativas estos últimos años para intentar emprender acciones comunitarias de simplificación, pero estas iniciativas, aunque meritorias por su objetivo, su ámbito de aplicación y sus métodos, no han dado resultados lo bastante significativos como para contrarrestar el sentimiento general de que los resultados no son suficientes;

5.11.2. Por otra parte, que sin duda ha llegado el momento —ahora que el Consejo Europeo ha pedido a la Comisión que le presente una estrategia de simplificación para su reunión de

la primavera de 2001— de reflexionar sobre un nuevo planteamiento, teniendo en cuenta las lecciones de estos semifrascos o semiéxitos.

## **6. Las propuestas del Comité para contribuir a un nuevo planteamiento de la simplificación**

6.1. Como ha demostrado claramente la audiencia organizada por el Observatorio del Mercado Único, ahora hay que actuar con nuevas bases para progresar más rápidamente y mejor. El Comité se pronuncia, pues, a favor de un verdadero «proceso de simplificación» que conlleve:

6.1.1. Un plan plurianual para la simplificación que permita situar este proceso de manera coordinada en Europa;

6.1.2. Códigos de conducta de los responsables europeos de la reglamentación, en los que deberían participar los Estados;

6.1.3. Una mejor utilización del análisis de impacto, que deberá completarse e integrarse en el proceso de reglamentación;

6.1.4. Una asociación activa de los interlocutores económicos y sociales y de todos los protagonistas de la sociedad civil, sin cuya intervención será imposible lograr una política de simplificación.

6.2. El Comité desea, en primer lugar, que el Consejo respete su mandato de Lisboa adoptando en su reunión de la primavera de 2001 un auténtico plan plurianual para la simplificación de la reglamentación con unas prioridades y un calendario, tomando como base el proyecto detallado que ha pedido a la Comisión que le presente a principios de 2001, apoyándose en métodos innovadores, presupuestos y medios eficaces de evaluación. El Comité recomienda que este plan sea concebido para garantizar la plena realización de cambios importantes en este ámbito, a más tardar hacia el año 2005, esto es, antes de que finalicen los actuales mandatos del Parlamento Europeo y de la Comisión. Dicho plan deberá prever:

6.2.1. Acciones curativas destinadas a remediar las carencias importantes en la simplificación de la reglamentación existente;

6.2.2. Acciones preventivas destinadas a asegurar un nuevo planteamiento de simplificación de los proyectos de reglamentación comunitaria en curso y futuros;

6.2.3. Acciones de acompañamiento en los Estados miembros.



6.3. El Comité solicita que este plan permita iniciar un auténtico proceso de simplificación de la reglamentación en Europa, completando y ampliando los efectos de los procesos de dinamización de la economía, del mercado interior y del empleo ya iniciados en Luxemburgo, Cardiff y Colonia. La cumbre europea especial que se acordó organizar en adelante cada primavera, para evaluar el progreso de las acciones económicas y sociales decididas en Lisboa, deberá incluir en esta revisión anual los avances de este proceso de simplificación, basándose en un informe de la Comisión con cuadros indicativos.

6.4. En cuanto al contenido de la reglamentación, el Comité señala a las instituciones europeas la necesidad de no poner en peligro su valor añadido con compromisos excesivos, que añadirían particularismos nacionales en detrimento de los usuarios, y de no recargar las directivas con demasiadas opciones de aplicación nacionales, que limitarían el propio interés de la armonización. Todos los instrumentos jurídicos deberán contribuir a la simplificación, ya se trate de reglamentos, de directivas o de reconocimientos mutuos. El Comité subraya, asimismo, la necesidad de continuar con el esfuerzo de codificación, para evitar el solapamiento de textos y garantizar la comprensión y la simplicidad de lenguaje con arreglo al Acuerdo interinstitucional celebrado en diciembre de 1998.

6.5. En cuanto a la aplicación de la reglamentación, el Comité destaca la necesidad de que los Estados miembros abrevien las disciplinas de transposición, aun cuando el último cuadro indicativo de la Comisión revela que el 13 % de las directivas del mercado único cuyo plazo ha vencido, esto es, 194 de 1 489, aún no se han transpuesto en todos los Estados miembros, lo que representa un deterioro neto que hace cada vez más improbable alcanzar el objetivo fijado del 1,5 % antes de que finalice el año 2000.

6.6. El Comité también desea señalar el carácter permanente de las reglamentaciones, recomendando que se prevea de manera sistemática, sobre todo en sectores de gran evolución, una vigencia limitada de las nuevas reglamentaciones, con plazos que prevean una revisión obligatoria del texto y, en caso de que no se satisfaga esta condición, su derogación.

6.7. El Comité subraya con especial atención el papel que deben desempeñar directamente los interlocutores económicos y sociales para lograr una política de simplificación en Europa:

6.7.1. Ocupando de manera útil los espacios contractuales que les abre el legislador europeo, en primer lugar en el ámbito social;

6.7.2. Presionando para obtener nuevos espacios contractuales, de autorregulación, de coregulación o de adopción de códigos de conducta a escala europea, en particular en lo que se refiere a la protección del medio ambiente, los intereses de los consumidores, el comercio electrónico y la sociedad de la información;

6.7.3. Estando dispuestos a participar directamente, en calidad de socios, en directivas de nuevo cuño que les permitan directamente, antes que a los Estados miembros, traducir determinadas exigencias esenciales mediante acuerdos, etiquetas, procedimientos de certificación y de autorregulación;

6.7.4. Participando activamente en los proyectos SLIM, donde pueden tener el mismo peso que los expertos de las administraciones;

6.7.5. Facilitando el desarrollo de «test panels» con los protagonistas sobre el terreno, en particular con empresas, sindicatos y asociaciones de consumidores.

6.8. El Comité desea que el plan plurianual de simplificación de la reglamentación se apoye en códigos de conducta de las instituciones europeas y de los Estados miembros, comprometiéndose a:

6.8.1. Adoptar una cultura general favorable a la simplificación, que apoye las expectativas de los usuarios socioprofesionales y de los representantes de la sociedad civil;

6.8.2. Actuar como protagonistas de la simplificación al igual que de la reglamentación, adoptando nuevos métodos para la elaboración, el contenido y la aplicación de la reglamentación;

6.8.3. Velar en el nivel nacional por la compatibilidad europea de las leyes y los reglamentos.

6.9. El Comité destaca el papel privilegiado que corresponde a la Comisión para garantizar el éxito de una política de simplificación. Con este fin, el Comité le presenta varias recomendaciones:

6.9.1. El Comité espera de la Comisión que presente, con miras al Consejo Europeo de Estocolmo de la primavera de 2001, un plan ambicioso e innovador, que abarque la duración del actual mandato de esta Comisión, esto es, de 2001 a 2005; este plan deberá permitir al Consejo Europeo iniciar un proceso global de simplificación de la reglamentación, como recomienda el Comité en su presente Dictamen. El Comité también espera de la Comisión que después presente cada año, a los Consejos Europeos de primavera siguientes, un informe donde se evalúen los progresos realizados, con cuadros indicativos, presentando también propuestas de nuevas acciones o de reorientación de acciones para respetar el calendario plurianual 2001-2005.

6.9.2. El Comité espera de la Comisión que haga especial hincapié en la exigencia de simplificación de la reglamentación en la reforma interna de sus servicios para convertirlos en una administración ejemplar; deberá otorgarse prioridad a la unidad central de simplificación, dotada de todos los medios necesarios, habida cuenta de la prioridad que debe otorgarse a su misión, directamente ante el Secretario General de la Comisión, en la medida en que la exigencia de simplificación deba convertirse en una preocupación compartida por todos los servicios de la Comisión, con independencia de las materias tratadas.

6.9.3. El Comité considera indispensable acompañar el plan de simplificación con presupuestos, para facilitar al proceso de simplificación los medios necesarios para tener éxito, con el apoyo de protagonistas de la sociedad civil, en particular para responder de manera mejor argumentada y sostenida que en la actualidad a las cuestiones previas de análisis de impacto.

6.9.4. El Comité señala la importancia del análisis de impacto, que debe seguir siendo un requisito previo sistemático para todo nuevo proyecto de reglamentación, y pide que se refuerce introduciendo cuatro innovaciones:

6.9.4.1. El Comité subraya la necesidad de reforzar la independencia y la calidad de los análisis de impacto, a la vez que se garantiza que se asignan para este fin los medios apropiados, mediante el empleo de buenas metodologías y una consulta efectiva a los medios socioprofesionales directamente afectados. Una buena práctica sería encomendar estos análisis a un organismo externo a la Comisión que reúna las cualificaciones y criterios de independencia requeridos.

6.9.4.2. El Comité propone que el control previo de la subsidiariedad se complete incorporando en adelante un criterio de alternativa: así, ya no sólo será necesario dedicarse a justificar el fundamento de una acción a escala europea, sino que también habrá que verificar si no existe para esta acción europea una alternativa a una nueva reglamentación por las instituciones europeas. Las alternativas previsibles podrán ser códigos de conducta de las empresas o de los medios socioprofesionales, planteamientos contractuales a la manera de un diálogo social (por ejemplo, en los ámbitos del medio ambiente, de la protección de los consumidores y del comercio electrónico). Si procede, estas alternativas también podrán consistir en acciones no reglamentarias ni contractuales, como acciones de formación, un recurso más sistemático a procedimientos judiciales, o incluso apoyos a asociaciones de la sociedad civil que puedan contribuir a lograr un objetivo.

6.9.4.3. El Comité propone que el análisis de impacto incluya en adelante, de manera explícita, un análisis de la simplificación que aporta la nueva reglamentación, incluido el ahorro en el coste o en el tiempo para los ciudadanos, tanto en lo que se refiere a su objetivo y su contenido como a su aplicación, lo que podrá justificar que se otorgue una gran importancia a las condiciones reales de esta aplicación.

6.9.4.4. Por último, el Comité propone que el análisis de impacto sea en adelante público y que acompañe al proyecto de reglamentación durante todo el proceso para que los codecisores puedan evaluar en qué medida el proyecto sigue respetando los criterios de la ficha de impacto, durante toda su evolución, a través de las enmiendas y hasta su adopción, y no sólo en su situación inicial. La publicidad del análisis de impacto también ayudará a evaluar regularmente si una determinada reglamentación ha envejecido y ya no responde en realidad a los criterios que habían justificado su adopción.

6.9.5. Los proyectos SLIM deberán continuarse y ampliarse, garantizando, como la Comisión ha manifestado su intención, que los proyectos de reglamentación revisados con arreglo a estas bases se presentarán durante los seis meses siguientes a las recomendaciones de un informe SLIM.

6.9.6. Deberán desarrollarse los planteamientos de «test panels», haciendo que en los mismos participen, según los asuntos, representantes de los interlocutores sociales y de los consumidores, e intentando prestarles todo el apoyo logístico que inevitablemente requiere su correcta utilización.

6.9.7. La Comisión deberá fomentar un entorno general favorable a la consolidación de una cultura de simplificación, sensibilizando sobre esta exigencia a los representantes elegidos, formando a los funcionarios (en primer lugar a los de sus propios servicios), organizando seminarios sobre este ámbito, instando a la evaluación comparativa de las mejores prácticas nacionales (difundiéndolos sus resultados en Internet), desarrollando la cooperación con otras instancias internacionales como la OCDE y apoyando iniciativas de la sociedad civil, de fundaciones y de «think tanks» que puedan contribuir a difundir a escala europea y en los niveles nacionales esta nueva cultura de la simplificación.

6.10. Como única asamblea que representa al conjunto de los usuarios de la reglamentación, el Comité Económico y Social es consciente del importante papel, sin duda central desde el punto de vista de estos usuarios, que está llamado a desempeñar en el marco de una nueva política europea de simplificación.

6.10.1. Para ejercer este papel de manera satisfactoria, el Comité pide a la Comisión:

6.10.1.1. Que se le consulte con mayor antelación cada vez que parezca posible, para evitar que su valor añadido consultivo en el ámbito de la simplificación se vea fuertemente penalizado por la consulta simultánea de las instituciones que disponen de una función de codecisión;



6.10.1.2. En particular, que se le consulte todos los años, con motivo de la presentación por la Comisión al Comité del programa anual indicativo de las consultas que se le dirigirán, acerca de la elaboración del informe al Consejo Europeo de la primavera sobre la evolución del proceso de simplificación; esto permitirá que la Comisión cuente con el Comité para la definición de nuevas acciones prioritarias, como el ámbito de nuevas iniciativas SLIM o los temas que justifiquen su examen por «test panels»;

6.10.1.3. Participar directamente en la reflexión para mejorar y reforzar el análisis de impacto;

6.10.2. Para contribuir eficazmente a esta política de simplificación, el Comité está dispuesto a asumir en su totalidad la parte que le corresponde en los códigos de conducta que propone a las instituciones de la Unión. A este efecto, el Comité acuerda seguir varias líneas de conducta que se especifican en las conclusiones del presente dictamen.

6.11. En lo que se refiere a la participación de los codecesores en la política de simplificación, el Comité Económico y Social recomienda al Parlamento Europeo y al Consejo:

6.11.1. Que apoyen la reivindicación del Comité de realizar las consultas con mayor antelación, lo cual les permitiría disponer del dictamen del Comité desde el inicio de la fase de codecisión;

6.11.2. Que encarguen, si procede, al Comité misiones de consulta exploratorias en los ámbitos relacionados con la simplificación de la reglamentación, incluso en la reflexión sobre alternativas totales o parciales a una reglamentación en proceso de examen, o sobre las perspectivas de participación de interlocutores económicos y sociales en la aplicación de una directiva;

6.11.3. Que voten presupuestos que permitan a la Comisión desarrollar análisis y métodos que contribuyan al éxito de una política de simplificación;

6.11.4. Que se comprometan a pronunciarse en los doce meses siguientes a la presentación por la Comisión de un proyecto de reglamentación revisado en el marco de SLIM;

6.11.5. En la fase del procedimiento de conciliación, que verifiquen que su acuerdo respete los criterios elaborados por la ficha de impacto y que, por consiguiente, sea fiel a las expectativas de los usuarios;

6.11.6. Acelerar, antes de la ampliación, la adopción de medidas simplificadas que todavía hacen falta a los usuarios del mercado único, como la patente comunitaria, un estatuto operativo de sociedad europea, un régimen de IVA sin complicaciones en los intercambios intracomunitarios, la supresión de toda doble imposición en el seno del mercado único, las directivas que permitan facilitar las fusiones y las reestructuraciones europeas de empresas.

6.12. El Comité señala, asimismo, el papel de los órganos jurisdiccionales, tanto europeos como nacionales, así como el del Defensor del Pueblo, para contribuir a la simplificación:

6.12.1. Participar en la presión ejercida ante las instituciones europeas, los gobiernos y los parlamentos para que clarifiquen efectivamente las disposiciones legislativas y reglamentarias que están encargados de interpretar y de hacer aplicar;

6.12.2. Contribuir a la reflexión sobre una mayor codificación de los textos que facilite su simplificación para los magistrados, los juristas y todos los usuarios de la reglamentación.

6.13. En cuanto a la contribución de los Estados miembros a una política de simplificación, el Comité subraya el papel fundamental que les corresponde para garantizar su éxito y recomienda:

6.13.1. Que ellos mismos adopten códigos de conducta para la simplificación del funcionamiento del mercado único, garantizando la compatibilidad de las reglamentaciones nacionales con la reglamentación europea;

6.13.2. Que refuercen las disciplinas en cuanto a los plazos de transposición de la reglamentación comunitaria, siendo conscientes de que ahora deben dar un claro ejemplo a los países candidatos a la adhesión;

6.13.3. Que creen condiciones más propicias para el buen funcionamiento de los reconocimientos mutuos;

6.13.4. Que asuman responsabilidades directas para facilitar el funcionamiento del mercado único, siguiendo el ejemplo de las iniciativas ya adoptadas en los quince Estados miembros para establecer centros de coordinación del mercado interior, participando en una gestión compartida, en colaboración con la Comisión y los demás Estados miembros, y con arreglo a modalidades administrativas armonizadas, certificadas por la Unión Europea, en ámbitos relativos a la supresión de las barreras técnicas, el mejor funcionamiento de los reconocimientos mutuos, la seguridad de los productos, el medio ambiente, la lucha contra el fraude y la cooperación aduanera;

6.13.5. Que desarrollen iniciativas nacionales que contribuyan a lograr avances concretos en las políticas de la simplificación, desarrollando también ellos mismos unidades centrales de simplificación, y comuniquen las mejores prácticas a la Comisión para que ésta pueda establecer y difundir un «benchmarking» (evaluación comparativa) permanente:

## **7. Código de conducta del Comité Económico y Social para contribuir al proceso de simplificación**

Para contribuir desde ahora al proceso de simplificación y a los códigos de conducta que recomienda a las instituciones de la UE, el Comité aprueba el código de conducta siguiente:

7.1. El Comité se fija como prioridad velar de manera permanente por las exigencias de simplificación, de calidad y de eficacia para sus usuarios de los proyectos de reglamentación sobre los que se le consulta.

7.2. El Comité se compromete a adaptar la organización de sus trabajos para responder dentro de los plazos a las consultas anticipadas que pudieran hacerle la Comisión, el Parlamento o el Consejo, cuando estas instituciones deseen así tomar en mayor consideración los dictámenes del Comité en lo que se refiere a las cuestiones de simplificación de la reglamentación.

7.3. El Comité decide elaborar cada año un informe de iniciativa sobre los progresos del programa plurianual de

simplificación, destinado a apoyar a la Comisión en su evaluación anual para el Consejo Europeo de primavera.

7.4. El Comité acuerda realizar un examen sistemático del análisis de impacto para cada proyecto de reglamentación.

7.5. El Comité acuerda alertar a las instituciones europeas sobre las posibles necesidades de orientar la reglamentación hacia planteamientos contractuales, de autorregulación y de corregulación, bajo el control del legislador europeo, dejando a cargo de los interlocutores socioprofesionales de los ámbitos y sectores afectados el organizarse dentro de unos plazos razonables para responder a esta expectativa.

7.6. El Comité acuerda desarrollar el diálogo con los medios socioprofesionales europeos para incitarles a asumir estas responsabilidades, sobre todo contractuales, que les permitan contribuir directamente a las normas comunitarias.

7.7. El Comité acuerda desarrollar el diálogo con el Comité de las Regiones para establecer una cooperación continuada en este ámbito, en particular en lo que se refiere a la dimensión regional de la simplificación.

7.8. Por último, el Comité acuerda desarrollar el diálogo con los Consejos económicos y sociales existentes en los Estados miembros para que desempeñen en dichos Estados un papel análogo al que el Comité se ha fijado en el ámbito europeo para contribuir al éxito del proceso de simplificación.

Bruselas, 19 de octubre de 2000.

*El Presidente  
del Comité Económico y Social  
Göke FRERICHS*

**Dictamen del Comité Económico y Social sobre la «Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social y al Comité de las Regiones — Revisión de la Estrategia para el mercado interior europeo (2000)»**

(2001/C 14/02)

El 3 de mayo de 2000, de conformidad con el artículo 262 del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea, la Comisión decidió consultar al Comité Económico y Social sobre la comunicación mencionada.

La Sección de Mercado Único, Producción y Consumo, encargada de preparar los trabajos en este asunto, aprobó su dictamen el 27 de septiembre de 2000 (ponente: Sra. Sánchez Miguel).

En su 376º Pleno del día 19 de octubre de 2000, el Comité Económico y Social ha aprobado por 87 votos a favor y 1 abstención el presente Dictamen.

## 1. Introducción

1.1. La Comisión ha presentado una reactualización de la estrategia para el mercado interior europeo, en base a lo aprobado por el Consejo Europeo de Lisboa, en el que se ha insistido en que la valoración positiva de la situación económica europea exige que se mantenga el cuadro reglamentario que estimule la innovación, la inversión y la eficacia económica, tal y como fue aprobado en el Consejo de Helsinki. Se trata de la primera revisión anual, de una serie de ellas, de la estrategia para el mercado interior europeo aprobada en 1999.

1.2. La Comunicación de la Comisión no ha introducido ninguna modificación substancial en los objetivos estratégicos que figuran en la anterior, correspondiente a finales de 1999, que mantiene los cuatro enumerados en la misma:

- 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.

1.3. Esta Comunicación fija las prioridades temporales de las acciones establecidas de forma que se pueda controlar su aprobación en las fechas señaladas para ello, así como observar el cumplimiento de las que se consideran una acción continuada en el mercado interior, sobre los cuatro objetivos enumerados, de manera que se gradúe su prioridad en el establecimiento de medidas de aplicación.

1.4. A la vez, se hace una separación entre las acciones legislativas y las no legislativas, destacando las destinadas a realizar un seguimiento, tanto de los Libros Blancos, cual es el caso del que desarrolla la seguridad alimentaria, al que se

incorporan las opiniones de los sectores consultados como de las acciones en favor de los ciudadanos europeos, a través de la realización guía de los derechos de los ciudadanos.

1.5. Esta reactualización contiene la experiencia acumulada anteriormente sobre la base de las acciones emprendidas, así como el resultado de las consultas efectuadas a las asociaciones de empresarios, y sindicatos, de consumidores y de protección del medio ambiente, pero sobre todo se han considerado los Dictámenes del Parlamento Europeo y del CES, que han servido para que la Comisión incorpore a los instrumentos legislativos parte de las propuestas realizadas en los dictámenes emitidos.

## 2. Observaciones generales

2.1. El breve tiempo transcurrido desde la presentación de la última Comunicación por la Comisión sobre la estrategia para el mercado interior<sup>(1)</sup> nos lleva a confirmar la postura que en líneas generales mantuvo el Comité en el Dictamen sobre el mismo; de hecho, en éste se manifestaba la conformidad con el carácter bianual de las acciones, así como con un ciclo anual de seguimiento, no así con la publicación de dos cuadros de indicadores por año, que, como se puede comprobar, en estos momentos no da los resultados requeridos, por el corto espacio de tiempo y la ampliación del procedimiento legislativo que se derivan del sistema de codecisión parlamentaria, ya que aumenta los plazos para la aprobación legislativa de las acciones propuestas.

2.2. Los resultados presentados por la Comisión en mayo del 2000 son poco halagüeños: de las 53 acciones identificadas en noviembre pasado, sólo 26 han podido ser terminadas antes de finales de junio del 2000, en parte debido a la falta de avances en el Consejo y al largo procedimiento del Parlamento. Este es uno de los motivos por lo que parece apropiada la clasificación por prioridades que se recoge en la presente Comunicación, tal y como proponía el CES en su Dictamen anterior, de forma que se centrara la atención en la realización de los objetivos prioritarios.

<sup>(1)</sup> Estrategia para el mercado interior europeo y recomendaciones para la revisión de las medidas específicas — DO C 140 de 18.5.2000, p. 36.

2.3. Hay que destacar que en la revisión propuesta aparecen relegadas algunas acciones importantes para el buen funcionamiento del mercado interior europeo, tales como:

- ayudas públicas, de gran impacto para la competencia de mercado; y
- libre circulación de personas, al que hay que añadir los problemas derivados de las fuertes inmigraciones provenientes del Este de Europa y del Norte de Africa.

2.4. No obstante los resultados, en la presente Comunicación la Comisión presenta nuevas acciones que se suman a las existentes, entre las que cabe destacar las tendentes a modificar la legislación del mercado de productos farmacéuticos y la de productos químicos en la UE que generen confianza en los consumidores mediante la garantía de protección de la salud y el medio ambiente.

2.5. La conclusión a la que llega la Comisión en su Comunicación es con mucho positiva; la práctica cotidiana del mercado interior desprende otros resultados; siguen existiendo demasiadas trabas administrativas para el buen funcionamiento de las empresas europeas, en especial para las PYME. Las operaciones transfronterizas, a pesar de las acciones comunitarias realizadas, siguen creando incertidumbres para los consumidores. Los trabajadores que forman parte de este mercado no tienen un sistema uniforme de participación, manteniéndose las diferencias nacionales en cuanto a su participación en la dirección de las empresas.

### 3. Observaciones particulares sobre las acciones establecidas

3.1. El CES considera adecuada la graduación que se hace dentro de las acciones establecidas de cara a cumplir los cuatro objetivos sobre los que se basa el buen funcionamiento del mercado interior europeo, de forma que las consideradas como prioritarias, con plazo para su conclusión, orienten la tarea a las instituciones.

#### 3.2. *La calidad de vida de los ciudadanos europeos*

3.2.1. Respecto a las acciones prioritarias para cada uno de los cuatro objetivos fijados, hay que destacar los avances realizados en el Consejo de Lisboa con relación a la mejora de la calidad de vida de los ciudadanos, estableciendo cuatro ejes sobre los que se restablezca la confianza de los ciudadanos en el mercado interior europeo.

3.2.2. La organización de un Foro del mercado interior, a propuesta del Consejo y del Parlamento Europeo, va a permitir identificar los problemas de los ciudadanos y de las pequeñas empresas con relación al ejercicio de sus derechos frente a las

administraciones nacionales. El CES considera necesaria la incorporación del OMU del CES, por su capacidad de análisis y detección de los problemas que en él se generan.

3.2.3. El CES entiende que una de las medidas de eficacia del funcionamiento del mercado es la potenciación de sistemas extrajudiciales de resolución de los conflictos, que simplifiquen la relación entre consumidores y empresarios, sin por ello dejar de regular jurídicamente las soluciones judiciales<sup>(1)</sup>.

3.2.4. El Libro Blanco sobre seguridad alimentaria<sup>(2)</sup> puede ser uno de los instrumentos más apropiados para recuperar la confianza de los consumidores europeos, que han asistido en estos últimos años a una cadena de acontecimientos que ha puesto de manifiesto los graves déficit en el funcionamiento de controles sanitarios de alimentos en el mercado interior. El CES considera necesario que las acciones previstas sean llevadas a cabo en los plazos establecidos y, a tal fin, el papel de la Agencia alimentaria es imprescindible para su ejecución.

3.2.5. Respecto a la seguridad en el transporte, después de los graves acontecimientos originados en el transporte de crudo, se han propuesto medidas legislativas orientadas a la responsabilidad por la contaminación por hidrocarburos, así como la regulación del transporte en zonas ecológicamente frágiles. En todo caso conviene recordar que debería establecerse como medida prioritaria la aprobación de la acción de responsabilidad medioambiental, que hoy día se discute como Libro Blanco<sup>(3)</sup>, al reconocer una acción de responsabilidad objetiva de aplicación general a cualquier daño ecológico que se produzca, y no solo los resultantes del transporte marítimo.

3.2.6. La utilización de las modernas tecnologías, en especial Internet, se considera un medio idóneo para reforzar el diálogo entre los ciudadanos y las empresas. No obstante reconocer que es un buen sistema para que este diálogo se produzca, hay que decir que para que sea efectivo ha de estar acompañado, por un lado, de un buen sistema de formación que facilite su uso mediante el aprendizaje en la escuela y, por otro, de sistemas de ayudas que permita su adquisición, no sólo a todas las empresas, sino a los ciudadanos con menos medios económicos, y, en especial, en el mundo rural.

<sup>(1)</sup> Propuesta de Reglamento (CE) del Consejo relativo a la competencia judicial, al reconocimiento y a la ejecución de resoluciones en materia civil y mercantil, DO C 117 de 26.4.2000, p. 6.

<sup>(2)</sup> DO C 204 de 18.7.2000, p. 21.

<sup>(3)</sup> DO C 268 de 19.9.2000.

### 3.3. *La mejora del entorno empresarial*

3.3.1. La aplicación del euro será un factor determinante para la mejora del entorno empresarial. Las acciones tendentes a suprimir las distorsiones de naturaleza fiscal, cuentan con el apoyo del CES; en este sentido el Comité reitera las propuestas hechas en el anterior Dictamen<sup>(1)</sup>, en el sentido de que antes de la ampliación, se haya avanzado en el desarrollo de un sistema de IVA basado en el principio del Estado de origen y que sea adecuado para controlar el fraude fiscal en el mercado interior. El Comité insiste, en este sentido, en recomendar, para mayor eficacia de la lucha contra el desempleo, que se examine, también, la imposición de los rendimientos del factor trabajo. El CES espera que el paquete fiscal adoptado en la Cumbre de Feira (Portugal) por el Consejo de Ministros tenga las repercusiones que este Comité ha deseado para el buen funcionamiento del mercado interior.

3.3.2. Respecto a la simplificación de la reglamentación en el mercado interior, el Comité llama la atención sobre el contenido de su Dictamen de iniciativa<sup>(2)</sup> sobre este asunto, en especial:

- la consulta del CES en las acciones prioritarias del proyecto SLIM
- el análisis del impacto, realizado por organismos independientes, como requisito previo a cada proyecto de Reglamentación
- el reconocimiento del Código de conducta elaborado por el CES para contribuir al proceso de simplificación.

3.3.3. Dentro de este objetivo cabe recordar la no aprobación todavía del Estatuto de la Sociedad Europea, los largos años de debate y las múltiples modificaciones tanto del Estatuto como de la Directiva anexa de participación de los trabajadores, exigen su pronta aplicación.

3.3.3.1. La inexistencia de normas societarias que regulen los fenómenos de concentración económica, y en especial las fusiones transfronterizas, están creando distorsiones en las empresas europeas, con incidencias que afectan a los Gobiernos de los países miembros, y con gran perjuicio para los interesados, en especial para los accionistas y los trabajadores de las empresas europeas.

3.3.3.2. Hoy día solo se cuenta con las normas de la competencia y, en especial, con el Reglamento sobre Concentraciones.

### 3.4. *El aumento de la eficacia de los mercados comunitarios de productos y capitales*

3.4.1. El cumplimiento de este objetivo se realiza con acciones que son, dentro del esquema general, las que están teniendo mayor efectividad. La liberalización de los sectores de servicios se está realizando a buen ritmo, aunque algunos Estados miembros mantengan participaciones públicas en los mismos.

3.4.2. No obstante la valoración positiva de la liberalización de los servicios, hay que señalar que esta no puede originar a la creación de oligopolios, que atentan contra la libre competencia y contra la esencia de los servicios fundamentales para todos los ciudadanos europeos, debiendo mantenerse la calidad y los precios competitivos de dichos servicios.

3.4.3. El mercado financiero es un factor básico para el pleno funcionamiento del mercado interior; la adaptación de las Directivas que modifican la contabilidad de las sociedades mercantiles, y, en especial, a las sociedades financieras, permiten a éstas acceder a los mercados de valores internacionales, a través de la uniformidad de las reglas de contabilidad. También la aplicación del Plan de acción relativo a capital-riesgo va a flexibilizar el mercado de valores, así como la búsqueda de un sistema uniforme que permita la creación de un mercado de valores europeo, en el que tengan cabida los nuevos valores tecnológicos, estratégicamente importantes para el desarrollo económico y el empleo en la UE.

3.4.4. Desde la perspectiva del fomento de la innovación, es altamente prioritaria la protección de los derechos de la propiedad industrial e intelectual. El CES celebra que, recientemente, la Comisión haya presentado una propuesta de Reglamento sobre la patente comunitaria. Con ello, responde también a una antigua petición del CES, en el sentido de crear un instrumento para proteger las patentes en Europa.

3.4.5. Asimismo, conviene insistir en la necesidad de adoptar las normas reguladoras de los mercados de transporte y energía, en especial las Directivas sobre reglas comunes para el mercado interior de la electricidad, así como para el del gas natural. En este sentido, hay que recordar la modificación de la Directiva de liberalización de los servicios postales, necesaria para el buen funcionamiento de los servicios universales.

## 4. Conclusiones

4.1. El CES reconoce como positiva la presentación anual de una revisión de la estrategia para el mercado interior europeo, sobre todo en lo que respecta al establecimiento de prioridades en las acciones emprendidas. No obstante, conviene tener en cuenta los procedimientos legislativos a fin de cumplir los periodos previstos para facilitar el buen funcionamiento del mercado interior.

(1) Estrategia para el mercado interior europeo y recomendaciones para la revisión de las medidas específicas — DO C 140 de 18.5.2000, p. 36.

(2) «Simplificación de la reglamentación en el mercado interior».



4.2. Respecto a los objetivos estratégicos señalados, que afectan la calidad de vida de los ciudadanos, se hacen necesarios el desarrollo de las acciones previstas en el Libro Blanco sobre seguridad alimentaria y la creación de la Agencia Alimentaria para restablecer la confianza de los consumidores europeos en el mercado europeo.

4.3. La armonización fiscal, junto con el paquete de medidas adoptadas a tal efecto en la Cumbre de Feira (Portugal) por el Consejo de Ministros, es una de las prioridades que el CES quiere destacar para acabar con el fraude fiscal.

4.4. También en línea con el objetivo de mejorar el entorno empresarial, se hace necesaria la simplificación de la reglamentación en el mercado interior, de forma que el cumplimiento de las normas sea asequible a todas las empresas, en especial a las PYME.

4.5. El CES considera que la aprobación del Estatuto de la Sociedad Europea es una de las condiciones más importantes para el buen funcionamiento del mercado interior, estimando que no sólo es un instrumento adecuado para las concentraciones empresariales, sino también para los sistemas de participación de los trabajadores en la vida de su empresa.

Bruselas, 19 de octubre de 2000.

*El Presidente  
del Comité Económico y Social  
Göke FRERICHS*

**Dictamen del Comité Económico y Social sobre el documento «La aplicación de las reglas de competencia en el ámbito de los acuerdos de cooperación de naturaleza horizontal — Comunicación de la Comisión con arreglo al artículo 5 del Reglamento (CEE) nº 2821/71 del Consejo, de 20 de diciembre de 1971, relativo a la aplicación del apartado 3 del artículo 81 del Tratado a determinadas categorías de acuerdos, decisiones y prácticas concertadas, modificado por el Reglamento (CEE) nº 2743/72»<sup>(1)</sup>**

(2001/C 14/03)

El 25 de mayo de 2000, de conformidad con el apartado 2 del artículo 23 de su Reglamento Interno, el Comité Económico y Social decidió elaborar un dictamen sobre el documento mencionado.

La Sección de Mercado Único, Producción y Consumo, encargada de preparar los trabajos en este asunto, aprobó su dictamen el 27 de septiembre de 2000 (ponente: Sr. Regalado).

En su 376º Pleno del 19 de octubre de 2000, el Comité Económico y Social ha aprobado por 93 votos a favor y 1 abstención el presente Dictamen.

## 1. Introducción

1.1. Los dos proyectos de Reglamento sobre la aplicación del apartado 3 del artículo 81 del Tratado CE a determinadas categorías de acuerdos de investigación y desarrollo y las propuestas de directrices de acompañamiento sobre la aplicabilidad del artículo 81 a la cooperación horizontal son el resultado de un largo proceso de reflexión sobre la necesidad de reformar y modernizar la política de competencia relativa a los acuerdos de cooperación de naturaleza horizontal.

1.2. Las propuestas de Reglamento y de directrices se han elaborado con el fin de sustituir los Reglamentos actuales sobre acuerdos de especialización (Reglamento (CE) nº 417/85 de la Comisión) y sobre determinadas categorías de acuerdos de investigación y desarrollo (Reglamento (CE) nº 418/85 de la Comisión) y las dos comunicaciones sobre la cooperación entre empresas<sup>(2)</sup>.

1.3. Los dos proyectos de Reglamento y las comunicaciones sobre las directrices relativas a acuerdos de cooperación horizontal entrarán en vigor el 1 de enero de 2001 y se aplicarán durante diez años, con lo que expirarán el 31 de diciembre de 2010.

<sup>(1)</sup> DO C 118 de 27.4.2000.

<sup>(2)</sup> DO C de 29.7.1968 y DO C 43 de 16.2.1993.



Del 1 de enero de 2001 al 31 de diciembre de 2001 se prevé un periodo de transición durante el cual los acuerdos que se hallen en vigor el 31 de diciembre de 2000 no estarán sujetos a la prohibición contemplada en el artículo 81.1 incluso si no cumplen las condiciones establecidas en los nuevos Reglamentos; no obstante, deberán cumplir las establecidas en los Reglamentos vigentes.

## 2. Observaciones generales

2.1. El Comité se felicita de que la nueva propuesta de reforma de acuerdos horizontales se ajuste a —y deba examinarse a la luz de— la cuestión, más amplia, de la revisión de las reglas de competencia, que se inició con las nuevas reglas en el ámbito de los acuerdos de naturaleza vertical y con las propuestas recogidas en el Libro Blanco sobre la modernización de las normas de aplicación de los artículos 81 y 82 del Tratado CE. En su conjunto, estas propuestas transforman de manera radical las reglas de competencia que han gobernado los acuerdos en los últimos cuarenta años.

2.2. Los principales puntos de la reforma prevista en el Libro Blanco<sup>(1)</sup>, como, por ejemplo, la supresión de la obligatoriedad de notificación y la descentralización a escala nacional de la aplicación de las reglas de competencia (artículos 81 y 82), juntamente con el paso de un sistema de autorización a un sistema de excepción legal, ya habían sido valorados por el Comité en su Dictamen<sup>(2)</sup> sobre el Libro Blanco.

2.3. Si bien hay que acoger favorablemente la propuesta de modernización de la política de competencia contenida en el Libro Blanco (incluso si aún no se conocen los detalles de la revisión final del Reglamento (CEE) n° 17/62), la reforma no deja de presentar riesgos para las reglas de competencia relativas a acuerdos entre empresas. Los riesgos principales se refieren a la aplicación desigual de las reglas, la fragmentación del mercado y la renacionalización de la política de competencia.

2.4. El riesgo de que los Estados miembros discrepen en sus valoraciones o adopten medidas discrepantes, especialmente a la hora de tratar los acuerdos que no contempla el apartado 1 del artículo 81, que exceden el umbral de la cuota de mercado de los reglamentos de exención por categorías, o están gobernados por directrices no vinculantes, puede ocasionar inseguridad jurídica para las empresas y podría, de hecho, amenazar la integridad del mercado único.

2.5. Las nuevas reglas relativas a acuerdos verticales y las que ahora se proponen para los de naturaleza horizontal preceden a la reforma prevista en el Libro Blanco. Por esta razón, son de una importancia vital para establecer reglas claras y fáciles de aplicar que permitan a las empresas, a la Comunidad y a las autoridades nacionales interpretar y aplicar

el derecho de competencia de manera uniforme en todo el mercado único. Por consiguiente, el Comité considera que los nuevos reglamentos de exención por categorías deben ser elaborados en previsión de una aplicación descentralizada.

2.6. Ello resulta fundamental para dar a las empresas un alto grado de seguridad jurídica, en especial cuando se les insta a que realicen una autoevaluación de los aspectos económicos y de competencia de sus acuerdos a la luz de la legislación comunitaria y de su aplicación tanto a escala comunitaria como nacional. El Comité pide encarecidamente que, en el caso de que exista fragmentación, la Comisión adopte medidas encaminadas a lograr coherencia.

2.7. Respecto a este último punto, dictámenes previos del Comité ya han examinado el principio de una autoridad única, y la aplicación descentralizada debería hacer de éste una prioridad esencial.

2.8. El Comité se congratula de que el enfoque de la Comisión en las nuevas propuestas de reglamentos y de directrices sea similar al que utilizó en los acuerdos verticales.

2.9. La nueva reforma moderniza la actual interpretación legalista del artículo 81 en favor de criterios más económicos basados en el concepto de poder de mercado. De esta forma, los acuerdos se evaluarán a la luz de su impacto en el mercado correspondiente.

2.10. Al permitir a determinados acuerdos gozar de seguridad jurídica, la propuesta se propone con toda razón facilitar a los operadores económicos la respuesta a mercados rápidamente variables y la adaptación a la competencia más exigente originada por la globalización y los avances técnicos.

2.11. El Comité destaca que la propuesta de la Comisión reconoce las ventajas económicas de la cooperación horizontal, y que ello es una herramienta importante de ayuda para que las PYME se adapten a los cambios del mercado, en especial en el caso de los acuerdos I+D.

2.12. El Comité reconoce igualmente que los problemas de competencia a los que las prácticas concertadas pueden dar lugar también pueden ser causados por la cooperación horizontal, en especial entre empresas competidoras. Dado que la cooperación horizontal puede adoptar diversas formas, es esencial que las empresas dispongan de un marco jurídico que les permita ponderar los efectos contrarios a la competencia y las ventajas de la cooperación realizada con arreglo al artículo 81.

(1) Libro Blanco sobre la modernización de las normas de aplicación de los artículos 81 y 82 del Tratado CE.

(2) DO C 51 de 23.2.2000.

2.13. En este punto el Comité señala que, aunque las directrices en las que se establecen los criterios para evaluar la cooperación horizontal con arreglo al artículo 81 sólo completan los reglamentos de exención por categorías relativos a I+D y a acuerdos de especialización, la Comisión también se propone aplicarlas a los acuerdos de normalización, de compras conjuntas y de actividades de comercialización conjuntas, no contemplados por los reglamentos de exención por categorías. En estos últimos casos podría haber un riesgo objetivo de inseguridad jurídica en la evaluación de los acuerdos. Por lo tanto, el Comité insta a la Comisión a que elabore un reglamento de exención por categorías que cubra todos los tipos de cooperación horizontal, similar al reglamento de exención por categorías existente para acuerdos verticales, y que examine esta cuestión con más detalle.

2.14. Las nuevas disposiciones anulan la actual «lista blanca» de cláusulas explícitamente exentas. En vez de ello, la Comisión propone establecer una zona de seguridad que permita a las empresas concluir acuerdos con exención general si su cuota de mercado combinada se halla por debajo del 20 % en el caso de los acuerdos de especialización y del 25 % en el caso de los acuerdos de I+D, con la condición de que no contengan restricciones básicas («lista negra») como, por ejemplo, la fijación de precios, los límites a la producción y el reparto del mercado y la clientela, lo que en la práctica haría la exención por categorías inoperativa.

2.15. El Comité observa que, a condición de que se consiga seguridad jurídica para las empresas, la reforma de los acuerdos horizontales contribuirá ciertamente a garantizar las ventajas económicas esperadas de una mejor competitividad y a que estas ventajas se trasladen a todos aquellos a los que afectan las actividades de las empresas, en especial el consumidor.

2.16. Las observaciones específicas que siguen se han elaborado para incrementar la seguridad jurídica y perfeccionar las propuestas de tal modo que resulte más fácil obtener las ventajas mencionadas.

### 3. Observaciones específicas

#### 3.1. Introducción a las observaciones específicas

3.1.1. El Comité acoge favorablemente el reconocimiento de la Comisión de la necesidad de la reforma en el ámbito de la cooperación entre empresas en acuerdos de investigación, desarrollo y especialización con relación a la producción de bienes y la provisión de servicios. También acoge favorablemente la aprobación de la Comisión de un enfoque económico para la valoración de dichos acuerdos horizontales así como el paso de un planteamiento por cláusulas a otro que permite una mayor flexibilidad en la forma de acuerdos comerciales en

el ámbito de la I+D, acuerdos de especialización unilateral y recíproca y acuerdos de producción conjunta. En este sentido, el Comité se congratula de que se proponga el abandono de la «lista blanca» de cláusulas exentas.

3.1.2. En líneas generales, el Comité acoge favorablemente las directrices, que ofrecen una orientación más amplia que las antiguas notas y reglamentos. Sin embargo, el Comité pide a la Comisión que adopte un punto de vista más práctico en sus orientaciones sobre los acuerdos horizontales. Las empresas, las autoridades de competencia y —en el futuro sistema de control a posteriori— los tribunales de justicia nacionales necesitan un asesoramiento práctico sobre cómo aplicar las nuevas reglas para los acuerdos horizontales.

3.1.3. A pesar de que, por consiguiente, acoge favorablemente la dirección de esta reforma, el Comité desea realizar una serie de sugerencias de mejora basadas en su experiencia en la vida industrial y comercial.

#### 3.2. Algunas cuestiones comunes a los dos proyectos de Reglamento

3.2.1. Al parecer, la Comisión reconoce la necesidad de una reforma de los acuerdos horizontales a una escala similar a la de los acuerdos verticales, pero ha acabado planteando un enfoque de doble nivel. Sólo los acuerdos de I+D y los acuerdos de especialización se beneficiaron de la exención por categorías. Las directrices contemplan otros tipos de acuerdos horizontales que no contempla la exención por categorías, por ejemplo los acuerdos de compra conjunta, los acuerdos de comercialización y los acuerdos de normalización. El hecho es que, si la Comisión reconoce que dichos acuerdos favorecen ampliamente la competitividad, deberían en principio ofrecer la seguridad jurídica de una exención por categorías. Sería lamentable que después de todos los esfuerzos realizados por conseguir un nuevo marco jurídico que tenga en cuenta los efectos económicos, acabemos en una situación en la que las empresas se vean forzadas a distorsionar los acuerdos horizontales para poder encajar en las exenciones por categorías existentes.

3.2.2. La Comisión no ha previsto una notificación con efecto retroactivo sobre la cooperación horizontal en la forma de acuerdos de I+D y de especialización. Si está comprometida a favorecer dicha clase de acuerdos, ¿no sería apropiado considerar la inclusión de una enmienda al apartado 2 del artículo 4 del Reglamento 17 para permitir la notificación con efecto retroactivo de acuerdos, tal y como se aprobó en el caso de las nuevas reglas sobre acuerdos verticales? Una medida de este tipo permitiría un amplio margen para afrontar la inquietud asociada a la tarea de calcular las cuotas de mercado, cuestión ésta cuya atención por parte de la Comisión ha solicitado el Comité en sus dictámenes anteriores. El Comité sugiere que la Comisión trate de obtener la necesaria autorización para realizar este cambio.

3.2.3. Además, el esfuerzo de buena voluntad de las partes para valorar su posición de cuota de mercado debería ser tomada en cuenta explícitamente en el Reglamento o las directrices.

### 3.3. *La propuesta de Reglamento de I+D*

3.3.1. El Comité acoge favorablemente el ámbito más amplio y la mayor flexibilidad en la nueva redacción del artículo 1, así como el abandono del requisito del acuerdo marco. El Comité también acoge favorablemente los cambios realizados para que la nueva propuesta de Reglamento resulte más atractiva a las empresas comerciales e industriales. La exención por la categoría I+D no ha sido uno de los éxitos más conspicuos de la Comisión en el pasado. Se espera que ésta considerará algunos cambios ulteriores para que el Reglamento sea aún más accesible a los usuarios que la propuesta de proyecto.

3.3.2. La Comisión reconoce la importancia de los acuerdos de I+D para la capacidad competitiva de la UE en los mercados internacionales. También ha reconocido que el nuevo marco jurídico favorece tipos de cooperación que generan potencialmente una mayor eficacia y excluye otras clases de acuerdos entre competidores como los acuerdos sobre intercambio de información o sobre participaciones minoritarias. Tal y como pone de relieve en sus directrices, se puede asumir que los criterios recogidos en el apartado 3 del artículo 81 se cumplen en especial en el caso de los acuerdos de I+D y de producción en los que la combinación de competencias o activos complementarios puede generar ganancias de eficiencia importantes (apartado 38). Asimismo, declara que desea que este marco jurídico facilite una evaluación equilibrada que tenga en cuenta los beneficios económicos así como los efectos contrarios a la competencia como, por ejemplo, el excesivo poder de mercado, la fijación de precios o de producción o el reparto de mercado.

3.3.3. El Comité se pregunta si la Comisión ha conseguido un equilibrio enteramente adecuado en su propuesta de Reglamento de I+D al restringir la disponibilidad de la exención por categorías a acuerdos entre productores competidores en el caso de que las partes tengan una cuota combinada que no supere el 25 % del mercado correspondiente. Si la Comisión acepta que, en términos generales, los tipos de acuerdos horizontales son beneficiosos, sería razonable conseguir una coherencia con el Reglamento sobre la exención por categorías de los acuerdos verticales y fijarlo al 30 %. Esto es particularmente cierto toda vez que la Comisión ha conservado las salvaguardias del artículo 5 en el proyecto de Reglamento de I+D que, al parecer, abarcan todas las preocupaciones expresadas por la Comisión con relación a dichos acuerdos.

3.3.4. Además, el Comité manifiesta su preocupación sobre las dificultades para calcular las cuotas de mercado en un ámbito en el que, con frecuencia, los acuerdos se refieren a nuevos productos y a nuevas clases de mercados de innovación. En estas circunstancias, sugeriría que en el caso de los acuerdos horizontales de I+D, la Comisión marque unas pautas más específicas en las Directrices con relación a la identificación de mercados y al cálculo de la cuotas de mercado.

3.3.5. El Comité conviene en la decisión de la Comisión de diferenciar dentro de los acuerdos de I+D entre los que se celebran entre fabricantes competidores y no competidores. La Comisión ha eximido a los acuerdos de I+D entre fabricantes no competidores durante la vigencia de dichos acuerdos, pero en el caso de que los resultados se exploten conjuntamente la exención se limita a cinco años desde el momento en que los productos contenidos en el contrato se comercialicen por primera vez.

3.3.6. El Comité se pregunta si las referencias existentes en las directrices propuestas son adecuadas para los acuerdos de I+D, basados en inversiones considerables que probablemente no se reembolsan en el periodo citado de los cinco años. En el considerando 11 del proyecto de Reglamento de I+D la Comisión reconoce sólo que «la explotación en común de resultados puede considerarse la consecuencia natural de la investigación y desarrollo realizados en común».

3.3.7. El punto de vista del Comité consiste en que la explotación en común tiene a menudo más importancia que el de ser una mera consecuencia. Frecuentemente, puede ser un esencial requisito previo para las empresas cooperar en primer lugar en inversiones de riesgo. Con el fin de promover la cooperación I+D, el Comité considera que, para el caso de que se realicen inversiones que probablemente no se amorticen en cinco años, se debería incluir en los considerandos la expresión del principio de periodos más largos para la explotación en común que figura en el apartado 69 de las directrices.

3.3.8. El Comité se pregunta si es necesario que la Comisión insista en el artículo 2.3 del proyecto de Reglamento de I+D en que, en los acuerdos «puros» de I+D, para poder beneficiarse de la exención, cada parte debe ser libre de explotar independientemente los resultados de la investigación y desarrollo en común y cualquier know-how preexistente necesario para ello. El Comité no acaba de entender por qué la política expresada en el artículo 4 e) del actual Reglamento de I+D, que permite que la explotación de I+D se limite entre no competidores a uno o más ámbitos de aplicación técnica, no se ha podido conservar. El cambio propuesto introduce una rigidez nueva en una situación en la que la industria necesita poder adaptarse.

3.3.9. El actual proyecto de Reglamento no se pronuncia sobre la cuestión de la relación entre el Reglamento de I+D y el Reglamento sobre transferencia tecnológica. La Comisión debería al menos establecer explícitamente que las partes de los acuerdos que contempla el Reglamento de I+D pueden beneficiarse de las normas del Reglamento sobre transferencia tecnológica.

3.3.10. El Comité muestra su preocupación por el uso que la Comisión hace en el proyecto de Reglamento de I+D del concepto de productos susceptibles de ser mejorados o sustituidos por los productos considerados en el contrato a la hora de evaluar si los fabricantes son competidores y si tienen poder de mercado. Esto también necesita una clarificación ulterior en las directrices.

3.3.11. El Comité también muestra su preocupación acerca de la amplitud de la definición de «fabricantes competidores» puesto que se amplía a competidores reales y potenciales. El concepto de competidores potenciales es en este contexto demasiado amplio. El Comité sugiere que la Comisión matice este término modificándolo en «competidores potenciales reales», tal y como aparece en las directrices sobre restricciones verticales. Además, el Comité sugiere que la explicación sobre la expresión «competidor potencial real» aportada en las directrices sobre restricciones verticales debería incorporarse a las directrices sobre acuerdos horizontales.

3.3.12. La Comisión parece convencida de que puede suprimir el procedimiento de ausencia de oposición del proyecto de Reglamento de I+D porque todas las restricciones se tratarán en el nuevo Reglamento de exenciones por categorías en materia de I+D. Sin embargo, estas exenciones están sujetas a determinadas restricciones, y un procedimiento de ausencia de oposición podría resultar beneficioso en el proceso de fomento de acuerdos de I+D.

3.3.13. En principio, el Comité está de acuerdo con el uso de la lista negra como límite a la exención por categorías. Sin embargo, el Comité considera que la Comisión debería revisar el uso de la lista negra con objeto de prohibir ventas pasivas durante los primeros cinco años desde el momento en que los productos considerados en el contrato se comercializan por primera vez en el mercado común. En el caso de los acuerdos de I+D, la Comisión debería aceptar la necesidad de conceder protección a inversiones de riesgo en la cooperación en nuevas tecnologías, tal como lo hizo en los acuerdos de transferencia tecnológica.

3.3.14. El Comité tampoco entiende bien por qué la Comisión insiste en conservar una «lista negra» en la comunicación de minimis. Tal y como señaló el Comité en su Dictamen sobre acuerdos verticales, esto no es coherente con un enfoque «económico» de la regulación de acuerdos comerciales. El Comité pide una revisión de la comunicación de minimis.

### 3.4. *La propuesta de Reglamento de exención por categorías de los acuerdos de especialización*

3.4.1. El Comité acoge favorablemente la ampliación del ámbito de aplicación del nuevo artículo 1 para cubrir los acuerdos de especialización unilateral o recíproca así como los acuerdos de producción en común y disposiciones auxiliares, y para extenderlo a productos en forma de servicios.

3.4.2. El Comité también se muestra de acuerdo con la simplificación de los acuerdos accesorios de compra y de comercialización y con la propuesta de la Comisión sobre la supresión del umbral de volumen de negocios.

3.4.3. No obstante, el Comité considera que el límite del 20 % de la cuota de mercado es demasiado bajo, y recomienda subirlo al 25 %, teniendo en cuenta las protecciones de la lista negra recogidas en el artículo 4.

3.4.4. El Comité también recomienda conservar el procedimiento de ausencia de oposición.

### 3.5. *Acuerdos de compra conjunta*

3.5.1. El Comité se pregunta por qué se han destacado los acuerdos de compra conjunta de forma inconsecuente. En primer lugar, en calidad de acuerdos horizontales están contemplados en las directrices pero no en la exención por categorías; sin embargo, en calidad de acuerdos verticales algunos son contemplados por la exención por categorías, por ejemplo aquellos cuyo volumen de negocios no alcanza los 50 millones de euros por empresa. En segundo lugar, en cuanto acuerdos horizontales se benefician de una cuota máxima del 15 %, pero en cuanto acuerdos verticales la cuota puede alcanzar el 30 %. El Comité desea que la Comisión reconsidere estas discrepancias y mantenga una revisión continua de este ámbito de los acuerdos de compra conjunta.

3.5.2. El Comité comparte el punto de vista de la Comisión según el cual es indispensable que las PYME cooperen en la compra, así como el expresado en los apartados 107 y 108 de las directrices; en consecuencia, pide a la Comisión que sea flexible a la hora de evaluar estos acuerdos. En particular, la Comisión debería clarificar mejor los diferentes aspectos horizontales y verticales de dichos acuerdos.

3.5.3. Sin embargo, el Comité muestra su desacuerdo en que la compra conjunta haya de ser evaluada teniendo en cuenta una cuota de mercado combinada del 15 % tanto en el mercado o mercados de compra como en el mercado o mercados de venta. Esto subestima los efectos beneficiosos para la competencia de la compra conjunta y exagera la importancia de los efectos negativos para la competencia de una cuota de mercado del 15 %. Además, ello provocaría la



aplicación del artículo 81.1 a los acuerdos de compra conjunta incluso si no existen efectos negativos para la competencia. El Comité expresa su preocupación por que las directrices establezcan, en los puntos 122 y 141, una cuota máxima de mercado del 15 % e insta a la Comisión a que eleve dicha cuota al 25 % para los acuerdos de compra conjunta de las PYME.

3.5.4. El Comité sugiere que la Comisión proporcione una metodología más clara con el fin de ayudar a las empresas a que evalúen los efectos económicos de los acuerdos horizontales y verticales en el mercado correspondiente. El Comité opina que, en esencia, todas las actividades de compra de las agrupaciones han de considerarse más verticales que horizontales. El Comité también cree que, en razón de la especificidad de los acuerdos de compra, la Comisión debería concentrarse sobre todo en el mercado «descendente», en el que los participantes en acuerdos de compra conjunta son, en calidad de vendedores, partes activas.

#### 4. Conclusiones

4.1. A la luz de las observaciones generales y específicas expuestas más arriba, el Comité expresa su satisfacción por el considerable trabajo llevado a cabo por la Comisión y, por consiguiente, apoya ampliamente la propuesta de reforma de los acuerdos de cooperación de naturaleza horizontal.

4.2. Sin embargo, el Comité muestra su preocupación por la naturaleza parcial de la reforma. El Comité preferiría una exención por categorías en los acuerdos horizontales de carácter global, para que todos los acuerdos correspondientes puedan beneficiarse de la exención por categorías.

4.3. El Comité desearía que se diera una notificación con efecto retroactivo como ocurre con los acuerdos verticales, y que la Comisión adopte las medidas necesarias para resolver este problema.

4.4. El Comité reconoce que la Comisión necesitaría un mandato específico del Consejo para hacer esto. Por consiguiente, insta a la Comisión a que trate de obtener dicho mandato.

4.5. El Comité también recomienda:

- una cuota de mercado del 30 % para los acuerdos de investigación y desarrollo,
- una cuota de mercado del 25 % para los acuerdos de especialización,
- una cuota de mercado del 20 % para los acuerdos de compra conjunta de las PYME.

4.6. El Comité destaca que las nuevas reglas en los acuerdos horizontales y en los acuerdos verticales preceden a la reforma prevista en el Libro Blanco y, en consecuencia, deben ser elaboradas en previsión de la aplicación descentralizada.

4.7. El Comité insta a la Comisión a que reconozca la necesidad de transparencia, claridad y simplicidad, lo cual requiere una menor complejidad en el marco jurídico, en especial en el caso de los requisitos de cuota de mercado.

4.8. El Comité recomienda prolongar el período de transición para adaptar las normas actuales a las nuevas disposiciones, pasando de un año a un mínimo de dos, es decir, hasta el 31 de diciembre de 2002. Hasta entonces podrán seguir aplicándose sin modificación los acuerdos que cumplan con las normas actuales.

Bruselas, 19 de octubre de 2000.

*El Presidente*  
*del Comité Económico y Social*  
Göke FRERICHS

**Dictamen del Comité Económico y Social sobre:**

- la «Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo por la que se modifica la Directiva 95/21/CE del Consejo sobre el cumplimiento de las normas internacionales de seguridad marítima, prevención de la contaminación y condiciones de vida y de trabajo a bordo, por parte de los buques que utilicen los puertos comunitarios o las instalaciones situadas en aguas bajo jurisdicción de los Estados miembros (control del Estado del puerto)»,
- la «Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo por la que se modifica la Directiva 94/57/CE del Consejo sobre reglas y estándares comunes para las organizaciones de inspección y peritaje de buques y para las actividades correspondientes de las administraciones marítimas», y
- la «Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo relativo a la introducción acelerada de normas en materia de doble casco o de diseño equivalente para petroleros de casco único»

(2001/C 14/04)

El 27 de abril de 2000, de conformidad con el artículo 80 del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea, el Consejo decidió consultar al Comité Económico y Social sobre las propuestas mencionadas.

La Sección de Transportes, Energía, Infraestructuras y Sociedad de la Información, encargada de preparar los trabajos en este asunto, aprobó su dictamen el 28 de septiembre de 2000 (ponente: Sr. Retureau; copONENTE: Sra. Bredima-Savopoulou).

En su 376º Pleno de los días 18 y 19 de octubre de 2000 (sesión del 19 de octubre), el Comité Económico y Social ha aprobado por 88 votos a favor y 1 abstención el presente Dictamen.

**1. Introducción**

1.1. El CES ha sido consultado sobre tres proyectos legislativos (citados en el título del presente dictamen) presentados por la Comisión acerca de varios aspectos relevantes de la seguridad marítima del transporte de productos derivados del petróleo y la prevención de contaminaciones accidentales que puedan resultar del mismo.

1.2. Estas propuestas van precedidas de una Comunicación de la Comisión al Parlamento y al Consejo sobre la seguridad del transporte de petróleo (Comunicación sobre seguridad marítima), que presenta los textos propuestos y prevé políticas a más largo plazo. El Comité, que había decidido elaborar un dictamen de iniciativa sobre la seguridad marítima, estudiará la Comunicación y formulará las observaciones oportunas antes de examinar los textos presentados.

**2. Comunicación sobre la seguridad marítima****2.1. Principales propuestas de la Comisión**

2.1.1. Aunque las medidas tomadas a nivel internacional para mejorar la seguridad y reducir la contaminación accidental hayan permitido reducir de manera significativa los accidentes y la contaminación por hidrocarburos, la Comisión señala que los elementos de seguridad marítima establecidos a mediados de los años 90 resultan insuficientes debido a los riesgos que entrañan los buques viejos (lo que se acaba de demostrar una vez más con el naufragio del Erika a finales de diciembre de

1999 frente a las costas francesas), los límites de las normas internacionales que adolecen, en particular, de insuficiencias en el control de su aplicación, el desarrollo de pabellones de conveniencia y de sociedades ficticias extraterritoriales, las insuficiencias del sistema de certificación y clasificación y, por último, las deficiencias en la aplicación por los Estados miembros de las normas comunitarias actualmente en vigor.

2.1.2. La Comisión propone una serie de acciones a corto plazo (las dos modificaciones de directiva y el reglamento) y medidas a más largo plazo que serán objeto de propuestas antes de finales de año.

2.1.3. Estas propuestas pretenden alcanzar a largo plazo los objetivos siguientes:

- mejorar el régimen actual de indemnizaciones por daños debidos a la contaminación por hidrocarburos,
- hacer más transparentes las informaciones relativas a la seguridad en el transporte marítimo,
- crear una estructura europea de seguridad marítima,
- mejorar la vigilancia de la navegación litoral en todas las costas europeas.

2.1.4. El razonamiento y el análisis de la Comisión pueden resumirse del siguiente modo:



2.1.5. La opacidad que reina actualmente es inaceptable; en este sentido, se está elaborando una nueva base de datos EQUASYS para mejorar el seguimiento de los buques y facilitar las inspecciones y medidas adoptadas para evitar las infracciones.

2.1.6. Debería reforzarse la vigilancia de los buques potencialmente peligrosos y se prevé la prohibición de los buques especialmente peligrosos en la ZEE de los Estados miembros, pero plantea problemas jurídicos, técnicos y de medios materiales necesarios. El sistema costero obligatorio de vigilancia, señalización e identificación instaurado en Europa, y aprobado por la OMI, deberá mejorarse. En términos más generales, el establecimiento de un sistema mundial de identificación constituirá una prioridad europea.

2.1.7. La ampliación plantea problemas particulares para algunos países, sobre todo Malta y Chipre (4ª y 5ª flota mundial respectivamente). Se considera inaceptable el descenso del nivel europeo de seguridad que resultaría si no se toman las medidas necesarias.

2.1.8. Se ha previsto crear una estructura europea de seguridad marítima, pero plantea problemas complejos. Se sugiere la idea de crear un cuerpo europeo de guardacostas similar a los «US Coast Guards», pero en la práctica esta idea tropezaría, en particular, con problemas de viabilidad, composición de equipos y competencias.

2.1.9. Se propone también responsabilizar más a los operadores del transporte marítimo. La limitación de la responsabilidad de los armadores y la ausencia de responsabilidad de los propietarios de las cargas plantean problemas. La definición actual de los daños podría extenderse para cubrir enteramente el alcance real de los daños. Se prevé un fondo europeo para poder sobrepasar los límites máximos actuales. Se preconizan algunos acuerdos con la industria, así como sanciones.

## 2.2. Observaciones generales

2.2.1. El Comité, sin perjuicio de sus observaciones específicas, está de acuerdo con la orientación general prevista, que se centra en dos capítulos esenciales de la política de seguridad marítima:

- la prevención,
- la toma de medidas efectivas para la aplicación de las normas (controles, sanciones).

2.2.1.1. Por lo que se refiere a las reflexiones a más largo plazo, el Comité no descarta *a priori* ninguna hipótesis de trabajo y las considera interesantes; sin embargo, tendrán que ser formalizadas y precisadas, y deberán ser objeto de consultas

detalladas a las instituciones y a todas las partes interesadas. El Comité considera que conviene, sin embargo, no volar demasiado alto tanto en lo que se refiere a los textos propuestos ahora como a los proyectos venideros, y que los enfoques deben ser realistas y pragmáticos para mejorar la seguridad marítima de manera efectiva.

2.2.2. Por otra parte, el Comité considera que el refuerzo de las normas multilaterales universales y la adopción de normas y medidas europeas en los ámbitos aún no cubiertos o sólo parcialmente cubiertos por las disposiciones de la OMI<sup>(1)</sup> representa un campo de acción importante para las iniciativas comunitarias e insta a la Comisión y a los Estados miembros a que lo aprovechen, coordinando al mismo tiempo sus esfuerzos en la OMI para reforzar las normas relativas a la seguridad marítima y a la indemnización más completa posible de las víctimas de las contaminaciones causadas por los buques, incluidas las agresiones al medio ambiente y a la biodiversidad.

2.2.3. En una economía global en la que el noventa por ciento de los intercambios internacionales de mercancías se efectúan por vía marítima, el sector marítimo se ha convertido en un sector estratégico para el comercio internacional del que las sociedades modernas dependen en gran medida para sus suministros y exportaciones. Por consiguiente, no pueden permanecer indiferentes a las condiciones en que se ejerce esta actividad económica esencial en constante expansión.

2.2.4. Ahora bien, la cantidad de buques perdidos cada año sigue siendo constante en número de unidades desde hace muchos años, aunque el tonelaje perdido disminuye regularmente, lo que demuestra los límites de las normas vigentes y de las medidas de seguridad de la navegación y debe conducir a un enfoque renovado del problema de la seguridad.

2.2.5. Con todo, las medidas adoptadas a nivel internacional para mejorar la seguridad y disminuir la contaminación accidental han reducido considerablemente su impacto. Será necesario adoptar otras medidas contra la contaminación voluntaria causada por los buques, como el vertido de residuos o la descarga de lastre en el mar, en particular mediante la creación de instalaciones portuarias adecuadas<sup>(2)</sup>. El Comité tiene bien presente que los residuos urbanos y las actividades económicas terrestres representan dos tercios de la contaminación marina costera y de los estuarios, y deben también reducirse seriamente. La contaminación producida por los buques no es, pues, la única que está en el punto de mira, pero los accidentes marítimos tienen mayor impacto informativo y causan más impresión en la opinión pública.

(1) Organización Marítima Internacional, órgano especializado de las Naciones Unidas cuya sede está en Londres y que cuenta con 157 Estados miembros.

(2) La adopción de la «Propuesta de Directiva del Consejo sobre instalaciones portuarias receptoras de desechos generados por buques y residuos de carga» (DO C 271 de 31.8.1998, p. 79, Dictamen del CES: DO C 138 de 18.5.1999, p. 12) debería facilitar la disminución de este tipo de contaminación.

2.2.6. El convenio de Montego Bay de 1982, cuyas disposiciones siguen vigentes, da a los Estados costeros mayores medios de intervención en las aguas de su zona económica exclusiva (200 millas marinas más allá de las líneas de base) para la protección de los recursos económicos contenidos en esta zona, que pueden verse afectados seriamente por contaminaciones accidentales o voluntarias, y estos Estados están habilitados para adoptar medidas de protección al respecto. La Comunidad es signataria del convenio y podría prever, en aras de la armonización, legislar sobre el conjunto de la ZEE de los Estados miembros sin rebasar los límites de las competencias de que dispone para obrar en nombre de la Comunidad desde el Tratado de Maastricht.

2.2.7. La seguridad de los petroleros y la prevención de la contaminación están controladas principalmente a través del Convenio de 1974 sobre la protección de la vida humana en el mar (SOLAS) y el Convenio MARPOL (73/78) para la prevención y represión de la contaminación producida por buques, así como por diversos protocolos adicionales, de los que los Estados de la UE son signatarios. Estos convenios de la OMI obligan a que el Estado del pabellón signatario del convenio sancione las infracciones. MARPOL ofrece también un fundamento jurídico para la intervención del Estado del puerto cuando existan riesgos potenciales. El Convenio MARPOL se ha hecho acreedor de un impacto positivo sustancial en la reducción de la contaminación por hidrocarburos resultante de las actividades marítimas, al igual que las medidas comunitarias derivadas del mismo o complementarias adoptadas en materia de contaminación, seguridad e inspección.

2.2.8. La indemnización —de un nivel limitado— por los daños causados a las víctimas y por las agresiones al medio ambiente resultantes de contaminaciones causadas por buques está garantizada a través del Convenio sobre la responsabilidad civil para la contaminación por hidrocarburos (CLC)<sup>(1)</sup> y del Fondo internacional para la indemnización de las contaminaciones petrolíferas (FIPOL). Otras compensaciones proceden del seguro obligatorio de los armadores en la medida en que lo permita la cobertura correspondiente.

2.2.9. El Memorándum de Entendimiento de París<sup>(2)</sup> sobre el control de los buques por el Estado del puerto se aplica a nivel comunitario mediante la Directiva 95/21/CE, modificada en 1998. En virtud de sus disposiciones, los Estados del puerto tienen obligaciones precisas en cuanto a inspección de los buques que hacen escala en sus puertos en materia de seguridad, protección del medio ambiente y condiciones de vida y trabajo de las tripulaciones, que son aplicadas, sin embargo, de manera bastante desigual. Todos los buques

inspeccionados en el contexto del Entendimiento de París se registran en la base de datos Sirenac, explotada por el Centro Administrativo de Asuntos Marítimos de Saint-Malo (Francia).

2.2.10. Los Estados del pabellón<sup>(3)</sup> tienen obligaciones precisas en materia de inspección y seguridad y de condiciones de la tripulación, que emanan del derecho marítimo internacional siempre que los Estados del pabellón lo hayan ratificado. Estas obligaciones se respetan de una forma muy desigual debido a la proliferación de pabellones que incumplen las normas, a que numerosos Estados del pabellón no aplican los convenios ratificados, a la búsqueda sistemática de reducción de los costes y, en particular, de la mano de obra, y al recurso a registros adicionales que no han ratificado los convenios de la OIT. Por último, los procedimientos de decisión, así como los poderes y medios limitados de que dispone la Organización Marítima Internacional (OMI) para que se respete la aplicación de las normas por los Estados del pabellón conducen a la ausencia de sanciones o de medidas apropiadas suficientemente disuasivas para las violaciones de las normas internacionales y para otras prácticas criticables. Se origina así una delegación creciente de poderes y responsabilidades en los Estados del puerto, que han consagrado, por ejemplo, además del Memorándum de París, el Reglamento OMI y el Convenio n° 147 de la OIT.

### 2.3. Observaciones específicas

2.3.1. El Comité acoge favorablemente las propuestas de la Comisión para mejorar los controles del Estado del puerto y de las sociedades de clasificación en el marco de la reglamentación vigente.

2.3.2. La seguridad marítima se basa tanto en el respeto de las normas y de las reglas relativas a los buques y a la navegación y su control efectivo como en la competencia del personal de inspección, pilotos y personal de navegación, y depende también de las condiciones de vida y trabajo de las tripulaciones; la cualificación, situación, derechos y obligaciones del personal portuario, capitanes, funcionarios y marineros constituyen, pues, un elemento clave de la seguridad. En efecto, en un elevado número de accidentes intervienen factores humanos, en combinación generalmente con otras causas como, por ejemplo, factores técnicos o meteorológicos. Muchas de estas materias están reguladas por convenios de la OMI y de la OIT, pero desgraciadamente no siempre se aplican por igual o de una manera apropiada por los Estados interesados, y ni siquiera por todos los países miembros de la Unión, entre los cuales hay algunos que no las han ratificado todas. El Comité recomienda que se proceda a la ratificación de los convenios marítimos de la OIT, como el Protocolo del

<sup>(1)</sup> International Convention on Civil Liability for Oil Pollution (CLC); International Oil Pollution Compensation Fund (IOPC), acrónimo francés FIPOL.

<sup>(2)</sup> Llamado con frecuencia «Memorándum de París» o «Memorándum de Entendimiento»; Memorandum of Understanding (MOU).

<sup>(3)</sup> La tentativa de establecer un pabellón europeo no dio resultado debido a ciertas divergencias entre los Estados miembros.

Convenio 147 y el Convenio 180<sup>(1)</sup>, y que se apliquen las disposiciones de los convenios tanto en la legislación como en la práctica, con el fin de evitar falseamientos de la competencia y al objeto de que no se menoscabe la seguridad.

2.3.3. La aplicación inadecuada o la violación de las normas internacionales y, en particular, de las que se refieren a la formación, a la seguridad en el trabajo y a las condiciones laborales, así como al cumplimiento de las exigencias operativas, tienen consecuencias en las labores de las tripulaciones y las exponen, así como a los buques y al medio ambiente, a mayores riesgos. Asimismo, la inaceptable presión económica a capitanes y tripulaciones que siguen prestando sus servicios en buques que incumplen las normas puede tener un efecto similar.

2.3.4. La Unión Europea y los Estados Unidos acaparan la mayor parte del transporte mundial de petróleo. Los Estados Unidos disponen de guardacostas provistos de medios y poderes amplios (USCG), que han introducido la Iniciativa del Control del Estado del Puerto para Identificar los Buques que incumplen las Normas<sup>(2)</sup>, mientras que los Estados asiáticos, incluido Japón, que es el mayor importador de esa región, han adoptado el Memorándum de Tokio que establece un control del Estado del puerto comparable al sistema europeo. Las iniciativas en estas tres regiones deben contribuir a que evolucione el conjunto de la normativa internacional, y son los Estados interesados quienes deben desempeñar al respecto un papel motor y ejemplar en la OMI y evitar enfoques dispares que, combinados con las iniciativas privadas, hagan estallar el sistema multilateral, lo que crearía una situación incontrollable y agravaría en definitiva las disparidades y los riesgos.

(1) El 13 de diciembre de 1999, el Consejo adoptó la Directiva 1999/95/CE sobre el cumplimiento de las disposiciones relativas al tiempo de trabajo de la gente de mar a bordo de buques que hagan escala en puertos de la Comunidad. El artículo 10 de la Directiva estipula que las disposiciones de la misma deberán entrar en vigor a partir del 30 de junio del año 2002. La correcta aplicación de la Directiva depende de la ratificación del Convenio 180 de la OIT sobre las horas de trabajo a bordo y la dotación de los buques y del Protocolo de 1996 relativo al Convenio sobre la marina mercante (normas mínimas).

Para garantizar que ambos convenios se apliquen a la vez, y en particular, para contribuir a la aplicación simultánea de la Directiva 1999/95/CE por todos los Estados miembros, la Comisión ha formulado también una recomendación a los Estados miembros instándoles a ratificar el Convenio 180 y el Protocolo del Convenio de 1976.

En virtud del artículo 4 del Convenio de 1976 sobre la marina mercante (147), sólo los países que hayan ratificado el Convenio 147 —modificado por el protocolo de 1996— podrán realizar controles del tiempo de trabajo y periodos de descanso a bordo de los buques que amarren en sus puertos.

Por consiguiente, para la transposición de la Directiva 1999/95/CE a las legislaciones nacionales y, habida cuenta del plazo del 30 de junio de 2002, es conveniente que cada Estado miembro ratifique a su debido tiempo los dos instrumentos de la OIT al objeto de evitar contradicciones con las disposiciones del Convenio 147.

(2) Port State Control Initiative to Target Substandard Ships.

2.3.5. En su Comunicación sobre una política común de seguridad marítima (1993), la Comisión tuvo en cuenta, acertadamente, la dimensión internacional del transporte marítimo. Esta política había sido aprobada por el Comité en dictámenes anteriores y debería seguir inspirando la acción futura de la UE. El Comité había destacado que el meollo del problema reside menos en el desarrollo de las normas internacionales que en la garantía de su aplicación universal.

2.3.6. Las normas europeas de seguridad marítima y protección del medio ambiente marino deberían basarse en los principios siguientes:

- contribuir a que el transporte en aguas europeas sea lo más seguro posible;
- tener en cuenta el hecho de que estas aguas deben seguir estando abiertas sin discriminación a todo buque que cumpla las normas internacionales.

2.3.7. Al mismo tiempo que prevén modificar o completar el derecho comunitario, las propuestas de la Comisión deberían perseguir el objetivo de reforzar la posición en el mercado de las empresas que respetan las normas; las empresas y organizaciones que no asumen totalmente su responsabilidad en materia de seguridad y protección del medio ambiente deberían verse privadas de toda ventaja o beneficio que pudiera derivarse de ello.

2.3.8. Un 40 % del tráfico marítimo mundial y la mayoría del transporte de petróleo en Europa (del cual solamente un 10 % se efectúa por oleoductos, por carretera o canales) pasan por el Canal de la Mancha y frente a la costa de Bretaña (alrededor de 300 000 buques al año). El resto del transporte de petróleo se realiza esencialmente por el Mediterráneo (que es un mar particularmente frágil y que no comporta ninguna ZEE), sobre todo procedente del Canal de Suez y, en una escasa proporción, del Mar Negro. La mayoría de las catástrofes de petroleros han sido producidas por buques que incumplían las normas o que tenían más de 18 años<sup>(3)</sup>, o por buques encallados; además, los vientos y corrientes dominantes tienden a llevar los productos contaminantes, ya sean fruto de un accidente o no, hacia las costas occidentales europeas.

2.3.9. Por desgracia, las catástrofes marítimas no pueden erradicarse completamente, y las medidas propuestas deben ser realistas, proporcionadas y dirigidas hacia sus principales causas. El Comité lamenta que no todos los Estados miembros de la UE hayan ratificado el Convenio internacional sobre la prevención, el tratamiento y la cooperación en materia de contaminación petrolífera (OPRC, 1990), que obliga a los Estados a establecer un sistema nacional para reaccionar puntual y eficazmente ante toda contaminación accidental.

(3) Institute of London Underwriters, estadísticas sobre naufragios 1989-1998.

2.3.10. El Comité recuerda que, en su Resolución de 20 de enero de 2000, el Parlamento Europeo hacía hincapié en la necesidad urgente de crear las condiciones óptimas para gestionar las crisis debidas a la contaminación petrolífera y deploraba la insuficiencia de las técnicas disponibles para combatir la contaminación causada por los fueles pesados. En este sentido, el Comité apoya la petición de instaurar un régimen del Estado costero, en el que quedarían identificados los puertos de refugio, que deberían estar equipados y ser capaces de afrontar los accidentes, lo que permitiría a las autoridades proporcionar una asistencia activa a los buques siniestrados, especialmente en situaciones en que la tripulación o el armador/gerente no respondieran de manera apropiada a la situación y cuando peligraran vidas humanas o el medio ambiente.

2.3.11. El Comité acoge favorablemente, como medidas iniciales de urgencia, las propuestas legislativas de la Comisión. Además, estas medidas deberán interpretarse y aplicarse junto con la futura directiva marco sobre la responsabilidad medioambiental que traerá consigo el Libro blanco sobre la responsabilidad medioambiental, objeto de otro dictamen del CES. El proyecto de reglamento sobre el doble casco plantea, sin embargo, cuestiones técnicas y económicas importantes que el Comité examina más adelante.

2.3.12. Un reglamento más estricto y eficaz resulta tanto más indispensable cuanto que el transporte marítimo en general y el transporte de productos petrolíferos en particular se desarrollan actualmente en un contexto de competencia salvaje y presiones excesivas sobre los costes de los transportes marítimos, y de competencia feroz entre los puertos, en menoscabo de las buenas prácticas en materia de seguridad de los buques y de condiciones de los marineros respecto de las prácticas incorrectas, que son insostenibles tanto desde el punto de vista de la seguridad como de la competencia leal.

2.3.13. El coste del transporte de petróleo es relativamente bajo, en beneficio de las compañías petrolíferas, que desempeñan un papel importante en la desregulación, pero en detrimento de la seguridad. Es una situación que la opinión pública y todos los profesionales serios ya no pueden tolerar. El coste de la seguridad debe ser ajeno a la competencia. Un precio remunerador del transporte es indispensable para la renovación de las flotas que, en las condiciones actuales, envejecen. Estos profesionales se esfuerzan, por otra parte, en desarrollar una autorregulación, actividad indispensable pero que demuestra también una inadaptación de las normas y procedimientos vigentes y la necesidad de modificarlos para hacerlos más eficaces y restablecer una competencia sana, con el fin de atajar e invertir la fuga de matrículas con buenos pabellones hacia los pabellones que incumplen las normas y establecer normas y controles eficaces, de alcance universal, en la medida de lo posible, puesto que la actividad es internacional.

### 3. Directiva sobre seguridad marítima: control de los buques por el Estado del puerto

#### 3.1. *Objetivos y motivos de la revisión de la Directiva 95/21/CE del Consejo*

3.1.1. Este proyecto de Directiva contempla el refuerzo efectivo de los controles de los buques que frecuentan los puertos comunitarios y debería tener como efecto una mayor severidad para los buques que «manifiestamente no cumplan las normas».

3.1.2. La Directiva aborda las obligaciones y los procedimientos uniformes de inspección aplicables a todo buque que haga escala en puertos europeos (se refiere al EEE) de las normas internacionales relativas a la seguridad marítima, la prevención de las contaminaciones y las condiciones de vida a bordo de los buques (control por el Estado del puerto), con el fin de mejorar la eficacia de los procedimientos de inspección.

3.1.3. Pero sus disposiciones se aplican desigualmente y los buques que presentan un riesgo importante para la seguridad y el medio ambiente no siempre se controlan de manera satisfactoria en sus escalas en los puertos de la UE:

- varios Estados no respetan el límite máximo del 25% de inspección de buques distintos fijados por la Directiva,
- el sistema de factor de selección del memorándum de París, que la Directiva hizo obligatorio, no se aplica correctamente,
- las inspecciones reforzadas previstas en la Directiva no siempre se efectúan con el rigor necesario; en particular, no se examinan sistemáticamente los buques cuyo factor de selección es el más elevado.

3.1.4. La Comisión considera que el naufragio del Erika ha mostrado carencias en los sistemas de control relativos a la construcción y a la vigilancia de los buques con arreglo a las normas de las Sociedades de Clasificación, a la ejecución de los controles e inspecciones regulares delegados en estas sociedades y al control complementario por el Estado del puerto, dado que ninguna de las inspecciones realizadas en el buque había detectado las deficiencias consideradas como causantes de la catástrofe. En consecuencia, la Comisión propone una serie de medidas destinadas a mejorar y reforzar el régimen de inspección establecido en la Directiva sobre el control por el Estado del puerto.

#### 3.2. *Observaciones del Comité*

3.2.1. El Comité recuerda su dictamen<sup>(1)</sup> anterior sobre la Directiva 95/21/CE (modificada en sucesivas ocasiones), en lo que se refiere a la aplicación, a los buques que hacen escala en los puertos de la Comunidad o en las aguas que dependen de

<sup>(1)</sup> DO C 393 de 31.12.1994, p. 50.



la jurisdicción de los Estados miembros, de las normas internacionales relativas a la seguridad marítima, a la prevención de la contaminación y a las condiciones de vida y trabajo a bordo de los buques (control por el Estado del puerto) y, en particular, su punto de vista según el cual los criterios para la inspección y retención de buques deberían ser suficientemente rigurosos como para garantizar que todos los buques que operan en aguas europeas son conformes a todas las disposiciones de las normas aprobadas internacionalmente, sin penalizar, no obstante, a los buques cuyo mantenimiento y gestión son correctos ni imponerles cargas excesivas.

3.2.2. Según la OCDE, las normas de seguridad marítima se sitúan actualmente en un nivel crítico. Se estima que un 15 % de los petroleros incumplen las normas.

3.2.3. El Comité aprueba, pues, el espíritu y el contenido esencial de las modificaciones propuestas y apoya decididamente la exigencia de transparencia que permite que las autoridades comunitarias, las distintas partes interesadas y el público en general puedan identificar los registros que no respetan las normas, los armadores de conveniencia y los puertos con prácticas laxistas, al objeto de poner fin a sus prácticas de dumping, así como los propietarios de cargas a granel que utilizan buques que no cumplen las normas y de esta manera mantienen el juego de la competencia desleal y ponen en peligro la integridad física de las personas, los recursos y actividades económicas y el medio ambiente.

3.2.4. El Comité acoge favorablemente la realización de controles más estrictos de los buques que manifiestamente no cumplen las normas y su eventual prohibición de atraque en los puertos comunitarios aunque, en su opinión, esta prohibición debería aplicarse a todo buque inmovilizado en más de dos ocasiones durante los 24 meses precedentes. El CES entiende que un buque manifiestamente bajo normas es todo buque rechazado en virtud del artículo 7 a —con la supresión del criterio de una antigüedad de quince años— que transporta pasajeros o productos peligrosos o potencialmente contaminantes y al que debería estar prohibido navegar en el conjunto de la zona económica exclusiva situada frente a las costas europeas, debido al peligro potencial que supone para las vidas humanas o los recursos económicos de la zona, hasta que se lleven a cabo las modificaciones y reparaciones exigidas y el correspondiente control; la utilización de estos buques debería prohibirse definitivamente si su estado no es conforme a las normas al expirar los plazos fijados para ello.

3.2.5. La obligación de garantía o seguro de responsabilidad por daños al medio ambiente debería extenderse a todo buque que transporte productos peligrosos o contaminantes independientemente de su tonelaje, al objeto de guardar coherencia con las disposiciones previstas para la seguridad de los buques y la prevención de la contaminación. En este sentido, los Estados miembros deberían ratificar el acuerdo internacional HNS (sobre seguridad en el transporte de sustancias nocivas y peligrosas) y se deberían poner en práctica las

«orientaciones» de la OMI relativas al seguro de responsabilidad.

3.2.6. Por último, el número de inspectores debería aumentarse hasta un nivel suficiente en función del número y la naturaleza de los buques que entran en cada puerto, y sería sin duda alguna necesario prever inspectores especializados para proceder a inspecciones de carácter estructural y técnico y otras más específicas relativas a las condiciones de las tripulaciones y las normas sociales.

3.2.7. El Comité observa las disparidades de los resultados de los Estados miembros en el cumplimiento de sus obligaciones en virtud de la Directiva «control por el Estado del puerto», en particular para lograr el objetivo de inspeccionar al menos un 25 % de los buques que entran en sus puertos. Incluso si se alcanza el objetivo del 25% por Estado miembro, este porcentaje podría no ser suficiente, por ejemplo, si las inspecciones se centran en los buques mejor mantenidos, en los que es poco probable que se encuentren anomalías. Por consiguiente, el Comité acoge favorablemente las medidas propuestas, en el marco del Memorándum de París, para rectificar la situación mediante la introducción de un método mejorado y más eficaz de identificación específica de los buques que manifiestamente no cumplen las normas, y así no perturbar con inspecciones indebidas la actividad de los buques de buena calidad. Sin embargo, las nuevas disposiciones no deben constituir una excusa para cesar todo esfuerzo en busca de los recursos humanos adecuados. En cualquier caso, la insuficiente calidad de las inspecciones realizadas y la insuficiencia del número de inspectores cualificados en los distintos ámbitos deben constituir criterios para que la Comisión interponga recursos por incumplimiento contra el Estado del puerto.

3.2.8. Ante la perspectiva de la ampliación de los tipos de inspección previstos, conviene prever medidas para fortalecer la capacidad operativa de los organismos habilitados para efectuar las inspecciones y visitas en los buques.

3.2.9. También es necesario prever medidas específicas para la adaptación del número de inspectores destinados a estas actividades, así como programas de formación y especialización en este ámbito, al objeto de garantizar una capacidad técnica adecuada y una continuidad y homogeneidad operativas.

#### 4. Directiva sobre la clasificación

##### 4.1. Objeto y motivos

4.1.1. Modifica la Directiva 94/57/CE del Consejo que establece las reglas y normas comunes relativas a los organismos habilitados para efectuar inspecciones y visitas de los buques y las actividades pertinentes de las administraciones marítimas.

4.1.2. Las modificaciones propuestas atañen a:

- la autorización comunitaria de las sociedades de clasificación, en particular en materia de control y sanciones;
- el refuerzo de las exigencias que deben respetar los organismos autorizados.

#### 4.2. Observaciones generales

4.2.1. Existen unas sesenta compañías privadas en el mundo, de las cuales una decena son miembros de la AISC, que llevan a cabo la clasificación de los buques a petición de los armadores; se trata de una actividad privada, pero su certificación corre a cargo de los Estados del pabellón que les hayan encomendado, por sus competencias técnicas, esta misión de servicio público. En este sentido, ejercen la totalidad o parte de los controles técnicos cuya responsabilidad recae en la autoridad del Estado en el que se registra el buque; ellas mismas pueden, en general, expedir o retirar los certificados que prueban la conformidad del buque con las normas técnicas y las reglas de seguridad y protección del medio ambiente, a través de inspecciones antes de la primera puesta en servicio y posteriormente periódicas.

4.2.2. Los Estados del pabellón definen los distintos títulos de seguridad y certificados, así como los procedimientos y órganos de control, ya sea a partir de los convenios multilaterales de los que son signatarios o mediante actos unilaterales. Además de esta imbricación de normas internacionales y nacionales, cuyo cumplimiento han de garantizar, las sociedades de clasificación aplican sus propias normas para determinar la clase del buque.

4.2.3. El Comité aprueba las medidas propuestas, destinadas a mejorar las inspecciones que se lleven a cabo garantizando una vigilancia más estricta de las sociedades de clasificación, de sus resultados y de los criterios más rigurosos para su reconocimiento, así como la transparencia en este sector de actividad que desempeña un papel fundamental en materia de seguridad. En su Dictamen acerca de la Comunicación de la Comisión sobre la seguridad marítima<sup>(1)</sup>, respaldó el objetivo general, así como el planteamiento global de la Comisión para la transposición de las disposiciones internacionales a los instrumentos comunitarios.

4.2.4. Por ahora, el Comité considera que las sociedades de clasificación deben examinar su rendimiento e introducir todos los cambios necesarios en colaboración con las administraciones y la industria para garantizar un resultado profesional creíble en todo momento. Con el fin de mejorar la transparencia, deberían proporcionar toda información útil para terceras partes sobre cuestiones como la transferencia de clase, el cambio de propietario, la extensión de los certificados y las informaciones técnicas oportunas. Las normas relativas a la integridad y resistencia de los cascos a la corrosión, así como a las inspecciones y la transferencia de clase de una

organización reconocida a otra exigen una atención muy especial por parte de estas sociedades, así como de la OMI y la Comisión.

4.2.5. Las sociedades de clasificación tienen un elevado grado de responsabilidad en la seguridad de los buques y del medio ambiente. Por consiguiente, deberían también aceptar su responsabilidad legal en caso de que su actuación presente resultados insuficientes. El Comité insta, pues, a la introducción de una responsabilidad contractual apropiada de las sociedades de clasificación ante sus clientes y de una responsabilidad legal apropiada ante terceros, para que respondan de toda falta. En la medida en que la sociedad obre bajo la autoridad soberana del Estado del pabellón, convendría prever una cláusula de responsabilidad del gobierno con arreglo al régimen jurídico correspondiente.

### 5. Reglamento sobre el doble casco

#### 5.1. Objetivos de la propuesta de Reglamento y motivos de la misma

5.1.1. Este Reglamento tiene por objeto acelerar la sustitución, comenzada en 1996, de los petroleros de casco único por petroleros de doble casco o equivalentes, más seguros en caso de abordaje o naufragio.

5.1.2. Es comparable en buena medida a las disposiciones aplicadas unilateralmente por las autoridades americanas (2005, 2010 y 2015, según el tonelaje), que impondrán el doble casco a los petroleros. Según la Comisión, si la Unión no siguiera una política de inspiración similar, sería evidente el riesgo, a partir del año 2005, de ver navegar en aguas europeas buques prohibidos en aguas americanas, aumentando así los riesgos, al tiempo que la flota petrolera mundial sigue globalmente envejeciendo. La OMI, ante la iniciativa americana, ha adoptado disposiciones de sustitución, pero con arreglo a un calendario a más largo plazo. Ya no se aceptaría la medida operativa alternativa de la OMI (Hydrostatic Balance Loading). Como medida adicional para acelerar la sustitución de los petroleros de casco único, la Comisión propone un sistema diferenciado de tarifas portuarias y de practica que penalice a este tipo de buques.

#### 5.2. Observaciones del CES

5.2.1. El Comité considera que la propuesta de la Comisión requiere una justificación técnica y que las consecuencias que implica deben tomarse seriamente en consideración. El doble casco no es una panacea universal y, si bien es eficaz en abordajes o naufragios de bajo calibre, no es lo mismo en caso de choques violentos. El espacio entre los dos cascos debe ser suficiente para permitir las inspecciones sin riesgo para el personal de inspección.

<sup>(1)</sup> DO C 34 de 2.2.1994, p. 14.



5.2.2. El régimen para la eliminación gradual de los petroleros de casco único fue acordado internacionalmente por la OMI en 1992 a través del Convenio MARPOL, y el CES considera que se debería proceder sin demora a una revisión de las disposiciones correspondientes en el seno de la OMI. Por consiguiente, el CES insta a la Comisión a que coordine la posición de los Estados miembros en la OMI al objeto de proceder a una revisión de MARPOL y poder así acelerar realmente el actual plan de eliminación gradual prescrito en la disposición 13G del Anexo I del Convenio. El CES es consciente de que, a falta de un acuerdo en la OMI en un plazo razonable, sería inevitable y necesario hallar una solución regional en el ámbito de la UE.

5.2.3. El CES es también consciente de que las fuerzas del mercado contribuirán a la eliminación gradual de los petroleros de casco único, que se verán desplazados por los de doble casco o por buques de casco único más nuevos antes de lo previsto en el convenio MARPOL. Por consiguiente, el CES considera que el sistema propuesto de tarifas diferenciadas tendría una influencia limitada en la práctica y sería injusto en la medida en que supone que, hasta su retirada definitiva, los petroleros de casco único respetarán la reglamentación internacional vigente.

5.2.4. El Comité está convencido de la necesidad de establecer condiciones y procedimientos específicos en lo que se refiere a los fueles pesados y persistentes, debido al hecho de que las técnicas actuales para combatirlos son inadecuadas.

5.2.5. La Comisión es consciente del impacto económico y social que tienen en la industria y los Estados y se propone examinarlos de manera más profunda. El Comité considera que la naturaleza y la importancia de la propuesta son tales que se debería proceder a un examen previo de su impacto para establecer un calendario realista. La sustitución acelerada de la flota no debería afectar a la continuidad de los suministros.

5.2.6. El Comité pide que la renovación de la flota petrolera vaya acompañada también de la instalación a bordo de instrumentos de navegación, incluidos los receptores para navegación por satélite<sup>(1)</sup>, y de un sistema de identificación de los buques de la más avanzada tecnología, así como de una formación adecuada de las tripulaciones y del cumplimiento de las normas marítimas de la OIT. En particular, la UE debería exigir a los Estados miembros y a los países candidatos que ratificaran las seis normas más recientes adoptadas en las sesiones marítimas de la Conferencia Internacional del Trabajo y el conjunto de las principales normas marítimas de la OIT y de la OMI.

## 6. Conclusiones

6.1. El Comité espera que, a diferencia de cuanto ha sucedido en el pasado, se aplique efectivamente una política

global de seguridad marítima a todos los buques que naveguen en aguas europeas o que utilicen puertos europeos, y que esta política permitirá prevenir eficazmente los riesgos de catástrofes marítimas con sus graves consecuencias en pérdidas humanas y materiales, así como en daños al medio ambiente y a la biodiversidad causados por las contaminaciones marinas y costeras.

6.2. El Comité considera que se debería dar plenamente efecto al conjunto del derecho convencional marítimo relativo a la seguridad de los buques y las condiciones de los marineros, que atañe a los Estados del pabellón, del puerto y costeros, y que la Comisión debería elaborar a corto plazo nuevas propuestas legislativas que atañan a todos los Estados y a las demás partes implicadas, así como a todos los transportes por vía marítima de productos peligrosos o potencialmente contaminantes.

6.3. La aplicación del principio de que «quien contamina paga» debería no sólo conllevar la responsabilidad del propietario del buque, sino también la del propietario de la carga peligrosa. También debería entrar en juego la responsabilidad del Estado del pabellón a través de formas y procedimientos adecuados en el contexto del derecho internacional, que debe evolucionar en este ámbito. Además, los estados costeros deberían tener derecho a no reconocer los certificados de buques expedidos directa o indirectamente por pabellones o sociedades de clasificación considerados bajo normas con arreglo al procedimiento de la OMI.

6.4. El Comité está especialmente preocupado por el importante y creciente número de buques registrados con pabellones de conveniencia conocidos o con pabellones de países en transición o incluso de países candidatos que se encuentran retenidos en puertos europeos a raíz de las inspecciones realizadas en los mismos.

6.5. Por consiguiente, se deberá prestar una atención especial a la seguridad marítima en las negociaciones de adhesión, así como a las excepciones concedidas por los registros adicionales de los Estados miembros de la Unión y delEEE; los Estados del pabellón, así como los del puerto, en Europa deben garantizar plenamente el cumplimiento de sus obligaciones en relación con las disposiciones internacionales de las Naciones Unidas, la OMI y la OIT.

6.6. Por último, la opinión pública y los profesionales del mar y del turismo tienen derecho a la información y a la transparencia sobre las medidas de seguridad preventivas aplicadas y, en caso de catástrofe, sobre los peligros de los productos vertidos en el mar y en las costas en situaciones de contaminación, sobre los riesgos inmediatos y a más largo plazo que presentan para la salud y la alimentación, el medio ambiente y la biodiversidad. La cuestión de la indemnización debe ser de nuevo objeto de consideración para tener en cuenta el conjunto de los daños causados, incluso a largo plazo, y su reparación.

<sup>(1)</sup> Comunicación «Galileo — Participación de Europa en una nueva generación de servicios de navegación por satélite».

6.7. En el marco de la política de prevención se deben crear dispositivos técnicos y jurídicos que permitan la identificación y el seguimiento de los buques que navegan en aguas europeas, imponer sanciones disuasivas para la contaminación voluntaria (desgasificación) y proceder a la exclusión de la ZEE de los buques que incumplan las normas.

6.8. Una política de seguridad marítima verdaderamente ambiciosa, respecto de la cual las actuales propuestas sólo constituyen un primer paso, debe sanear el entorno del transporte marítimo y procurar que la seguridad beneficie no sólo a los profesionales del mar, sino también a los astilleros y

fabricantes de equipamientos, en términos de actividades y de empleos cualificados. A bordo de los buques, las condiciones de trabajo deben ser tales que permitan una seguridad máxima en la navegación. Debe existir un número suficientemente elevado de inspectores cualificados para llevar a cabo las inspecciones a bordo, tanto de las estructuras del buque y sus equipos de seguridad e instrumentos modernos de navegación como de las condiciones de la tripulación.

6.9. Es evidente que la adopción de una normativa reforzada exige un verdadero compromiso político por parte de los Estados miembros y la utilización de medios adecuados para que pueda ser aplicada efectivamente cuanto antes.

Bruselas, 19 de octubre de 2000.

*El Presidente  
del Comité Económico y Social  
Göke FRERICHs*

**Dictamen del Comité Económico y Social sobre la «Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social y al Comité de las Regiones — Prioridades de la seguridad vial de la UE — Informe de situación y clasificación de las acciones»**

(2001/C 14/05)

El 20 de marzo de 2000, de conformidad con el artículo 262 del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea, la Comisión decidió consultar al Comité Económico y Social sobre la comunicación mencionada.

La Sección de Transportes, Energía, Infraestructuras y Sociedad de la Información, encargada de preparar los trabajos en este asunto, aprobó su dictamen el 28 de septiembre de 2000 (ponente: Sr. Ghigonis).

En su 376º Pleno de los días 18 y 19 de octubre de 2000 (sesión del 19 de octubre), el Comité Económico y Social ha aprobado por unanimidad el presente Dictamen.

## 1. Introducción

1.1. En esta nueva Comunicación relativa a la seguridad vial, la Comisión evalúa los progresos realizados desde la aprobación de su Comunicación de abril de 1997<sup>(1)</sup>. Observa que la reducción del número de víctimas de la carretera se ha ralentizado y propone las siguientes medidas para fomentar la seguridad vial:

— seis prioridades de actuación a medio y corto plazo:

- continuación y profundización de los trabajos dentro del programa europeo de evaluación de vehículos nuevos (EuroNCAP);
- campañas y legislación relativa al uso del cinturón de seguridad y la utilización de sistemas de retención para niños;
- recomendación a los Estados miembros sobre tasas máximas de alcoholemia autorizadas al volante;
- legislación relativa a los limitadores de velocidad para los vehículos ligeros;

<sup>(1)</sup> «Promoción de la seguridad vial en la Unión Europea»; COM(97) 131 final; dictamen del CES — DO C 73 de 9.3.1998, p. 66.

- definición de orientaciones para la gestión de «puntos negros» y concepción de laterales «benignos» (que reduzcan los riesgos de daño físico en caso de accidente);
- legislación relativa a morros de coches más seguros para peatones y ciclistas.
- cinco ámbitos prioritarios en los que aún debe estudiarse si las posibles medidas cumplen el criterio de relación coste-eficacia:
  - requisitos médicos para permisos de conducir;
  - criterios para los exámenes de conducir;
  - luces de circulación diurna;
  - efecto de los medicamentos en el comportamiento del conductor;
  - cuidados después del accidente.
- tres medidas prioritarias de apoyo:
  - base de datos CARE;
  - sistema de información integrado;
  - investigación en torno a normas para vehículos y telemática.

1.2. Por último, la Comisión recomienda a las autoridades de los Estados miembros a todos los niveles (nacional, regional y local) que fomenten el cálculo de los costes y las repercusiones de las medidas emprendidas en materia de seguridad vial, aumenten las inversiones dedicadas a este propósito y pongan en marcha mecanismos que permitan comprender mejor los beneficios de tales medidas a quienes toman las decisiones y sufragan los gastos.

## 2. Observaciones generales

### 2.1. Objetivo general

2.1.1. El Comité apoya los objetivos de la política comunitaria en materia de seguridad vial y acoge favorablemente la nueva iniciativa de la Comisión.

2.1.2. El Comité está de acuerdo con la Comisión en que la ralentización global de la reducción del número de víctimas de la carretera justifica nuevas medidas. A falta de otros objetivos cuantitativos, es fundamental lograr, al menos, una evolución constante en la reducción del número de víctimas de la carretera. El Comité lamenta que no se haya realizado un análisis de las causas de tal ralentización para poder encontrar

las soluciones adecuadas. Será necesario un compromiso firme y un planteamiento activo por parte de todas las instituciones europeas y nacionales afectadas con objeto de garantizar progresos constantes.

### 2.2. Planteamiento propuesto

2.2.1. El Comité muestra su satisfacción por el hecho de que las iniciativas anunciadas por la Comisión respeten el marco establecido en la Comunicación precedente para el programa 1997-2001 y respondan a las necesidades establecidas por el Comité en su Dictamen de 10 de diciembre de 1997<sup>(1)</sup> de clasificación y evaluación basadas en el aspecto coste-beneficio:

- combinación de medidas legislativas y no legislativas elegidas en función de consideraciones de eficacia y de relación coste-eficacia;
- criterios objetivos y fáciles de aplicar para clasificar las posibles acciones;
- respeto del principio de subsidiariedad en un ámbito en el que las particularidades nacionales y regionales pueden influir mucho en la eficacia de una medida;
- búsqueda, sin embargo, del mayor grado de armonización posible, en interés del ciudadano europeo que se desplaza de un país a otro y de los profesionales de la carretera.

### 2.3. Críticas y sugerencias generales

2.3.1. El Comité, ante la observación formulada en la Comunicación en el sentido de que la aplicación general de las «mejores prácticas» supondría una reducción importante del número de accidentes y víctimas, lamenta que no se proponga una iniciativa concreta para promulgar tales prácticas. El Comité solicita a la Comisión que confirme su compromiso de promover activamente la difusión de las mejores prácticas.

2.3.2. El Comité observa que la utilización de la base de datos CARE, creada en 1993, no acaba de despegar. Los análisis mencionados en el punto 2.4 de la Comunicación demuestran la utilidad de una base de datos de tales características; sin embargo, su uso hasta ahora ha sido limitado. Si todos los interesados en seguridad vial (autoridades, industria, investigadores, usuarios de la carretera, etc.) tuviesen acceso, CARE sería un instrumento mucho más valioso para la seguridad vial de lo que es actualmente.

<sup>(1)</sup> «Promoción de la seguridad vial en la Unión Europea»; COM(97) 131 final; dictamen del CES — DO C 73 de 9.3.1998, p. 66.

2.3.3. El Comité considera que la falta de datos exactos y relevantes constituye, en general, un importante obstáculo para el desarrollo de políticas avanzadas de seguridad vial. Puede y debe hacerse una serie de mejoras respetando todos los elementos que, combinados, permitan desarrollar tales políticas, a saber:

- la recogida de datos;
- el tratamiento de datos;
- el análisis de datos;
- la información sobre la política seguida.

2.3.4. El Comité recuerda que el comportamiento de los usuarios de la carretera depende en gran medida de conocimientos y actitudes adquiridos desde edad muy temprana. La educación en materia de seguridad vial, sobre todo en la escuela primaria, es fundamental para tener éxito; a tal efecto podrían establecerse normas comunitarias.

### 3. Observaciones específicas sobre las iniciativas propuestas

#### 3.1. Prioridades de acción

3.1.1. El Comité aprueba el planteamiento de la Comisión, consistente en integrar mejor las medidas no legislativas en una política coherente de seguridad vial.

3.1.2. Efectivamente, los datos del programa EuroNCAP son más útiles que un enfoque legislativo sobre la comercialización de los vehículos más seguros, al tiempo que las campañas y la información a los usuarios de la carretera influyen en el factor humano, clave para la seguridad vial.

3.1.3. El Comité aprueba igualmente las iniciativas destinadas a promover la mejora de las infraestructuras en relación con la seguridad vial (puntos negros, carreteras «benignas»). La prevención de accidentes y la reducción de los efectos del impacto en caso de accidente deberían incluirse entre estas mejoras de las infraestructuras basadas en la seguridad vial. El Comité considera que, a través del programa EuroNCAP, podría animarse en esta dirección a los gestores de las infraestructuras, así como a los fabricantes de vehículos, mediante la publicación de datos comparativos sobre la seguridad de las infraestructuras viales.

3.1.4. El Comité considera muy importante continuar las medidas emprendidas para combatir la alcoholemia en la conducción. Lamenta la «aparente» imposibilidad que alega la

Comisión para lograr la aprobación de valores máximos uniformes de alcoholemia, si bien es consciente de las dificultades que entraña un acuerdo de este tipo. El Comité insiste en la demanda formulada en su dictamen anterior<sup>(1)</sup> sobre la aprobación de una directiva que fije la tasa de alcoholemia en 0,5 mg, valor que no cuestionaría medidas más estrictas emprendidas por algunos Estados miembros.

3.1.5. El Comité aprueba las iniciativas de medidas legislativas en materia de utilización del cinturón de seguridad y de sistemas de retención para niños. Asimismo, considera que este tipo de medidas no debería excluir sistemáticamente determinadas categorías de vehículos o de transportes, por lo que recomienda que, por ejemplo, en el caso del transporte colectivo, los taxis y los vehículos utilitarios, las disposiciones legislativas tengan en cuenta aspectos operativos y comerciales.

3.1.6. El Comité apoya, en principio, la extensión de la instalación de limitadores de velocidad en los demás vehículos utilitarios; sin embargo, señala que a largo plazo cabe preferir límites de velocidad variables, por ejemplo, según las condiciones climatológicas y el nivel de circulación, en lugar de límites fijos. Los avances técnicos permitirían introducir tales sistemas en todas las categorías de vehículos en un futuro próximo. Los actuales limitadores de velocidad no están capacitados para funcionar en un sistema de ese tipo. La extensión del uso de limitadores de velocidad obligatorios debería ser progresiva y habría que prestar especial atención a los posibles efectos indeseables, como un aumento del uso de vehículos con un peso bruto justo por debajo del límite, lo que supondría un aumento del número de vehículos por kilómetro, más emisiones de gases y mayores riesgos de seguridad vial.

#### 3.2. Estudios adicionales

El Comité acoge favorablemente los temas propuestos para los estudios adicionales. Deberán ser objeto prioritario de estudio, sobre todo, los efectos de los medicamentos y las drogas en el comportamiento al volante. El uso cada vez más extendido de tales sustancias, a pesar del interés de determinadas acciones concretas (advertencia, datos comparativos), lleva al Comité a sugerir medidas vinculantes que penalicen la conducción bajo el efecto de medicamentos o drogas. Tales acciones suponen que se facilite ya una mejor información sobre sus efectos a todas las partes interesadas (empresas farmacéuticas, médicos, farmacéuticos, usuarios).

<sup>(1)</sup> Dictamen del CES sobre la «Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social y al Comité de las Regiones — Promoción de la seguridad vial en la Unión Europea — Programa para 1997-2001», DO C 73 de 9.3.1998.



### 3.3. Medidas de apoyo

3.3.1. En opinión del Comité, el desarrollo rápido de la base de datos CARE constituye un factor clave para toda clasificación y toda política de seguridad vial que se inspire en el principio de coste-eficacia. Por esa razón el Comité se expresa sobre el particular en el punto dedicado a críticas y sugerencias generales.

3.3.2. El Comité aprueba las otras dos medidas prioritarias de apoyo, el sistema integrado de información y el estudio sobre las normas y la telemática aplicables a los vehículos. No obstante, considera que dicho estudio debería cubrir también las infraestructuras viarias. Las normas al respecto en materia

de construcción y mantenimiento deberían basarse más en la seguridad vial, y la telemática es perfectamente capaz de reforzar el respeto de las normas de circulación y de transmitir a los usuarios de la carretera toda información capaz de promover un comportamiento orientado hacia la seguridad.

### 4. Conclusión

En general, el Comité está a favor de toda acción dirigida a mejorar la seguridad vial. En particular, acoge favorablemente la aprobación por parte del Consejo de Transportes de 26 de junio de una resolución sobre el reforzamiento de la seguridad vial en línea con las medidas recomendadas en el presente dictamen.

Bruselas, 19 de octubre de 2000.

*El Presidente*  
*del Comité Económico y Social*  
Göke FRERICHS

---

## **Dictamen del Comité Económico y Social sobre la «Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se modifica el Reglamento (CEE) nº 3922/91 del Consejo relativo a la armonización de normas técnicas y procedimientos administrativos aplicables a la aviación civil»**

(2001/C 14/06)

El 27 de abril de 2000, de conformidad con el apartado 2 del artículo 80 del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea, el Consejo decidió consultar al Comité Económico y Social sobre la propuesta mencionada.

La Sección de Transportes, Energía, Infraestructuras y Sociedad de la Información, encargada de preparar los trabajos en este asunto, aprobó su dictamen el 8 de septiembre de 2000 (ponente: Sr. von Schwerin).

En su 376º Pleno del 19 de octubre de 2000, el Comité Económico y Social ha aprobado por 94 votos a favor y 1 abstención el presente Dictamen.

### 1. Introducción

1.1. El objetivo de la Propuesta de Reglamento de la Comisión es armonizar las normas técnicas y procedimientos administrativos aplicables a la aviación civil. En el futuro, los JAR-OPS 1 [requisitos aeronáuticos conjuntos (Joint Aviation Requirements o JAR)] elaborados hasta ahora por las Autoridades Aeronáuticas Conjuntas (Joint Aviation Authorities o JAA), cuyas disposiciones ya fueron incorporadas por los Estados miembros a la legislación nacional, deberán ser elaborados, con pocas modificaciones, por la Comisión en forma de reglamentos.

### 2. Síntesis de la Propuesta de la Comisión

2.1. En su exposición de motivos, la Comisión hace referencia a las siguientes circunstancias:

2.1.1. Al elaborar el segundo paquete de medidas de liberalización en 1989, el Consejo y la Comisión acordaron que la política comunitaria en materia de transporte aéreo también tenía que abordar la armonización del marco regulador aplicable a la aviación civil, y ello tanto para mantener un elevado nivel de seguridad como para garantizar la competencia leal en el mercado interior.

2.1.2. Para alcanzar estos objetivos, la Comunidad aprobó el Reglamento (CEE) n° 3922/91 del Consejo relativo a la armonización de normas técnicas y procedimientos administrativos aplicables a la aviación civil, con vistas a establecer y mantener al día una serie de normas armonizadas en materia de diseño, fabricación, explotación y mantenimiento de aeronaves, y del personal y organizaciones que realizan tales cometidos.

2.1.3. Al mismo tiempo, el Reglamento enumeraba una serie de requisitos técnicos, —los mencionados requisitos aeronáuticos conjuntos (JAR)—, elaborados por las Autoridades Aeronáuticas Conjuntas (JAA), que adquirieron de este modo fuerza de ley en la Comunidad Europea.

2.2. Con estos antecedentes, con el fin de establecer requisitos armonizados para la explotación de aeronaves que realizan transportes aéreos comerciales, los servicios de la Comisión examinaron el documento adoptado por las JAA en 1995, que se refiere al procedimiento para los requisitos técnicos conjuntos (JAR-OPS 1). La adopción de normas comunes en este sector debería ajustarse al ámbito de aplicación del Reglamento (CEE) n° 3922/91 del Consejo y en el Reglamento (CEE) n° 2407/92 del Consejo, que deberían ser incorporados al Derecho comunitario.

2.3. No obstante, se puso de manifiesto que no era posible transponer los JAR-OPS 1 tal cual, enumerándolos en una lista anexa al Reglamento (CEE) n° 3922/91 del Consejo como había sucedido con otros códigos JAR, y ello por varias razones.

2.3.1. La primera de ellas es que el texto de los JAR-OPS 1 contiene varias disposiciones incompatibles con el Derecho y la política comunitaria, por lo que sería necesario realizar numerosos ajustes que garantizaran la coherencia necesaria.

2.3.2. La segunda razón es que siguen existiendo diversos puntos de discrepancia planteados por distintas partes interesadas, que obligan a la Comisión a reflexionar y proponer sus propias conclusiones.

2.3.3. Ello es necesario porque las normas de que se trata tendrán unas repercusiones significativas de orden económico y social en miles de empresas y de trabajadores.

2.4. Es absolutamente necesario que el procedimiento de adopción legislativa tenga la transparencia habitual y que en él participen todas las partes interesadas. Por tanto, el texto completo de las disposiciones pasará por el procedimiento habitual de adopción de textos legislativos.

2.5. La Comisión ha optado por transponer el contenido de los JAR-OPS 1 añadiendo un nuevo anexo al Reglamento (CEE) n° 3922/91 y realizando los ajustes necesarios a su articulado previo que permitan una transposición razonable.

2.6. El texto del anexo ha sido redactado obedeciendo a los objetivos siguientes:

- adhesión al nivel de seguridad propuesto por las JAA;
- limitación del alcance de los requisitos comunitarios a lo estrictamente necesario para garantizar el reconocimiento automático de los certificados de explotador de servicios aéreos (AOC). Por eso, el texto solamente cubre la sección 1 de los JAR-OPS 1 y excluye otras partes que abordan las modalidades aceptables de cumplimiento (AMC) o las notas explicativas, definidas en la sección 2 de los JAR-OPS 1;
- fidelidad máxima a la formulación de los JAR-OPS 1 para facilitar las ulteriores modificaciones, así como la compatibilidad con el marco regulador en los países miembros de las JAA que no sean Estados miembros de la UE;
- garantía de la compatibilidad con el Derecho comunitario mediante reajustes en las disposiciones siguientes:
  - registro de matrícula de aeronaves
  - arrendamiento a corto plazo de aeronaves con tripulación
  - exenciones/directrices operativas.

2.7. El trabajo realizado por las JAA, materializado en los JAR-OPS 1, constituye una buena base para la adopción de normas armonizadas comunes en materia de seguridad para la explotación de las aeronaves. Por tanto, la Comisión propone incorporar su contenido al Derecho comunitario con los mínimos cambios necesarios para ajustarse a las obligaciones y políticas comunitarias.

### 3. Observaciones del Comité

3.1. El Comité acoge con satisfacción la Propuesta de Reglamento de la Comisión, ya que la incorporación de los JAR-OPS 1 al Derecho comunitario se ajusta al objetivo de armonizar los requisitos de seguridad y evitar que se falsee la competencia en el mercado interior.

3.2. El Comité espera que de este modo pueda ponerse fin a la anómala situación actual, en la que algunos Estados miembros de la UE no aplican los JAR-OPS 1 y a las distorsiones de la competencia derivadas de ello.

3.3. No obstante, la Propuesta de la Comisión muestra algunas carencias a las que deberá ponerse remedio. En lo que se refiere al contenido, el Comité puede aprobar ampliamente la Propuesta de la Comisión, dado que se basa en los JAR-OPS 1 y éstos han sido convenidos con las autoridades competentes. Sin embargo, la Propuesta de la Comisión no hace referencia a otros JAR, que sin embargo son importantes para las operaciones y están relacionados con los JAR-OPS 1 (JAR 26, JAR 145, JAR STD, JAR TSO, JAR FCL 1, JAR FCL 3, etc.).

3.3.1. Hasta la fecha, los JAR-OPS 1 incluían estas referencias. Con la Propuesta de la Comisión, los OPS de la UE quedarían aislados del sistema conjunto JAR, que constituye un sistema cerrado e interrelacionado.

3.4. La exclusión de la sección 2 del anexo de los JAR-OPS 1 no permite a la Comisión alcanzar su objetivo de armonizar las disposiciones. Muchos de los requisitos adicionales o de las limitaciones incluidos en la sección 2 de los JAR-OPS 1 son susceptibles de ser interpretados de forma diferente por las autoridades aéreas nacionales y, en tales casos, se producirían indefectiblemente distorsiones de la competencia en el mercado interior. El Comité considera que en este ámbito es necesaria una mayor regulación.

3.5. Además, en comparación con las traducciones de los JAR-OPS 1, las traducciones de la Propuesta de la Comisión muestran divergencias y errores, en algunos casos significativos, que deberán aún corregirse. Esta afirmación no se aplica obviamente a los pasajes de la Propuesta de la Comisión que se redactaron con la intención expresa de compararlos con el texto de los JAR-OPS 1.

3.6. En lo que se refiere a los errores de traducción, se pide a la Comisión que proceda a su corrección, a fin de que el conjunto del documento pueda aplicarse efectivamente. Además, para evitar malentendidos, el Comité propone que en el documento de la Comisión se empleen en mayor medida los correspondientes tecnicismos conocidos de los JAR-OPS 1. En este sentido, el Comité considera aconsejable centrarse más en los JAR-OPS 1 (tanto en su versión original inglesa como en sus respectivas traducciones ya existentes). Por lo demás, la Propuesta de la Comisión debería basarse en la modificación de los JAR-OPS 1 (JAR-OPS Change 1), en su calidad de versión más reciente, puesto que se trata de un desarrollo de los JAR-OPS 1.

#### 4. Conclusión

4.1. El Comité considera necesario que se cree cuanto antes la planeada Autoridad Europea para la Seguridad de la Aviación Civil (EASA), para que pueda promulgar todas las disposiciones sobre navegación aérea, incluidos también los OPS de la UE.

Bruselas, 19 de octubre de 2000.

*El Presidente*  
*del Comité Económico y Social*  
Göke FRERICHS

---

### **Dictamen del Comité Económico y Social sobre la «Comunicación de la Comisión — Resultados de la consulta pública sobre la Revisión de 1999 del sector de las comunicaciones y las orientaciones para el nuevo marco regulador»**

(2001/C 14/07)

El 2 de mayo de 2000, de conformidad con el artículo 262 del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea, la Comisión decidió consultar al Comité Económico y Social sobre la comunicación mencionada.

La Sección de Transportes, Energía, Infraestructuras y Sociedad de la Información, encargada de preparar los trabajos en este asunto, aprobó su dictamen el 8 de septiembre de 2000 (ponente: Sr. Lagerholm).

En su 376º Pleno (sesión del 19 de octubre de 2000), el Comité Económico y Social ha aprobado por unanimidad el presente Dictamen.

#### **1. Comunicación de la Comisión**

1.1. La Comunicación de la Comisión tiene por objeto informar acerca de la consulta realizada en relación con la Comunicación sobre la revisión de 1999<sup>(1)</sup> y exponer las

conclusiones a las que se ha llegado con respecto a futuras propuestas para la elaboración de un nuevo marco regulador. En tal sentido, la consulta revela que existen diferencias de opinión entre quienes ya se han pronunciado al respecto, sobre todo en materia de financiación de las autoridades nacionales de reglamentación, introducción de dos umbrales para crear obligaciones asimétricas en cuestiones de acceso e interconexión, directrices relativas a la asequibilidad del servicio universal y, por último, servicios a los usuarios y calidad del servicio.

---

<sup>(1)</sup> DO C 204 de 18.7.2000, p. 3.

1.2. De acuerdo con las conclusiones de la Comisión sobre la consulta en lo referente al futuro marco regulador, ésta tiene previsto mantener las propuestas originales en todos los ámbitos menos en uno, el relativo al acceso y la interconexión, para el cual, como ya se anticipó en la Revisión, la Comisión no tiene intención de proponer la introducción de dos umbrales para la reglamentación previa de los operadores con peso en el mercado.

## 2. Observaciones

2.1. El Comité Económico y Social valora positivamente el modo en que la Comisión ha decidido preparar esta importante normativa con el fin de seguir haciendo avanzar la liberalización de los mercados para las comunicaciones electrónicas. El CES está convencido de que el amplio proceso de consulta pública, en la cual se han recogido más de 200 respuestas procedentes de un amplio espectro de intereses, ha servido para mejorar significativamente las condiciones necesarias para que se aplique un régimen eficaz y ampliamente aceptado; por ello, insta a la Comisión a que recurra más a menudo a consultas públicas.

2.2. Tras haber presentado la Comisión su Comunicación acerca de los resultados de la consulta pública sobre la Revisión de 1999 del sector de las comunicaciones y las orientaciones para el nuevo marco regulador, el Comité Económico y Social aprobó (el 24 de mayo de 2000) un dictamen sobre dicha Revisión. En este dictamen, el Comité ofrecía en principio su apoyo a la mayor parte de las propuestas de la Comisión, si bien exponía también una serie de observaciones sobre algunos de los puntos y mostraba su enérgica objeción a uno de ellos: la propuesta de introducir dos umbrales para la reglamentación previa de los operadores con peso en el mercado.

2.3. Tanto las conclusiones de la Comisión sobre la consulta como el resumen —que recoge las principales consideraciones en las que se basará esta institución para elaborar las propuestas de directiva que conformarán el nuevo marco regulador para las infraestructuras de comunicaciones electrónicas y los servicios asociados— coinciden plenamente con los puntos de vista expresados por el Comité en su dictamen.

2.4. El Comité considera especialmente positivo que la Comisión tenga previsto rectificar en lo referente a la puesta en marcha de la reglamentación específica con obligaciones a algunos operadores, a fin de que cumplan unos requisitos razonables en materia de acceso, servicios orientados en función de los costes y no discriminación.

2.5. El Comité se congratula asimismo de que, basándose en los resultados de la consulta, la Comisión haya concluido que los demás ámbitos sobre los que el dictamen se pronunciaba de manera específica deberían abordarse en el futuro coincidiendo con las recomendaciones del Comité.

2.6. El Comité comparte la preocupación de la Comisión en cuanto al posible cuestionamiento de decisiones tomadas por las autoridades nacionales de regulación (ANR). La Comisión debería poder disponer de la posibilidad de solicitar a las ANR la suspensión de dichas decisiones cuando no encajen en el marco regulador.

2.7. El Comité considera correcto asimismo, en consonancia con opiniones expresadas en la consulta pública, que se instauren procedimientos sencillos para tramitar denuncias y dirimir controversias o conflictos planteados por usuarios y consumidores a nivel nacional y transfronterizo. A las autoridades nacionales de regulación (ANR) y al grupo de alto nivel sobre comunicaciones deberán atribuirse las facultades y procedimientos necesarios.

Bruselas, 19 de octubre de 2000.

*El Presidente*  
*del Comité Económico y Social*  
Göke FRERICHs



**Dictamen del Comité Económico y Social sobre «Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo por la que se establecen requisitos y procedimientos armonizados para la seguridad de las operaciones de carga y descarga de graneleros»**

(2001/C 14/08)

El 23 de junio de 2000, de conformidad con el apartado 2 del artículo 80 del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea, el Consejo decidió consultar al Comité Económico y Social sobre la propuesta mencionada.

La Sección de Transportes, Energía, Infraestructuras y Sociedad de la Información, encargada de preparar los trabajos en este asunto, aprobó su dictamen el 28 de septiembre de 2000 (ponente: Sra. Bredima Savopoulou).

En su 376º Pleno de los días 18 y 19 de octubre de 2000 (sesión del 19 de octubre), el Comité Económico y Social ha aprobado por unanimidad el presente dictamen.

## 1. Introducción

1.1. Los más de 5 000 graneleros que operan en el mundo transportan un 30% de la carga marítima total (cargas secas a granel) sometidos a difíciles condiciones de mercado y a intensas presiones de funcionamiento. Las actividades de los graneleros exigen mucha atención tanto en puerto como en el mar. Los esfuerzos y los daños provocados de forma accidental durante la carga o descarga pueden derivar en terribles fallos estructurales y, por consiguiente, en la inaceptable pérdida de vidas humanas.

1.2. En los últimos años ha aumentado la preocupación por el número de graneleros que han desaparecido en el mar y la consiguiente pérdida de vidas humanas. De acuerdo con recientes estadísticas, durante el período 1994-1998 desaparecieron 131 graneleros con 731 marinos<sup>(1)</sup>. Las investigaciones pusieron de manifiesto que la sobrecarga debida a operaciones de cargamento incorrectas, regímenes de carga excesivos por un procedimiento mal controlado y daños físicos en la estructura de la bodega de carga durante la descarga contribuyeron al fallo estructural del casco y, por consiguiente, al naufragio de buques. Los efectos de las operaciones de manipulación de las cargas secas a granel suelen ser invisibles, pero pueden resultar devastadores cuando el buque se enfrenta a las fuerzas dinámicas que ejercen las olas durante la travesía.

1.3. La seguridad de los graneleros es uno de los temas más importantes de los que se ocupa actualmente la Organización Marítima Internacional (OMI). De esta forma, recientemente instauró una serie de medidas de seguridad que cubren aspectos estructurales y operativos de estos buques como, por ejemplo, el Código de prácticas para la seguridad de las operaciones de carga y descarga de graneleros (Código BLU). La finalidad de este código es ayudar a las personas responsables de la seguridad de las operaciones de carga y descarga de los

graneleros a ejercer sus funciones y fomentar la seguridad de los graneleros.

1.4. Se ha pedido al CES que emita un dictamen sobre la propuesta de Directiva presentada por la Comisión con el fin de establecer requisitos y procedimientos armonizados para la seguridad de las operaciones de carga y descarga de graneleros.

## 2. Propuesta de la Comisión

2.1. La Comisión, en su Comunicación sobre una política común de seguridad marítima (1993), destacó el problema de los graneleros que desaparecen sin dejar rastro y solicitó una acción prioritaria para mejorar la seguridad de un tipo de buque tan vulnerable.

2.2. En el estudio de las causas del naufragio de graneleros efectuado por Intercargo se señala que las desapariciones súbitas por causas desconocidas plantean la duda de si las operaciones incorrectas de manipulación de la carga podrían haber sido la causa de algunos de los siniestros. Asimismo, los resultados de un estudio especial de la Comisión Europea indicaron claramente la necesidad de mejorar los procedimientos de cooperación y comunicación entre los graneleros y las terminales dedicadas a la manipulación de cargas secas a granel en los puertos europeos, sugiriendo también que las terminales deberían funcionar con arreglo a una política de aseguramiento de la calidad.

2.3. Respecto de los aspectos operativos que pueden afectar a la seguridad de los graneleros, la Comisión considera que debe prestarse especial atención a los aspectos relacionados con la interfaz buque/puerto. Sin embargo, dado que la manipulación de las cargas está intrínsecamente relacionada con la seguridad de los buques, sin una aplicación uniforme de las normas de seguridad en todos los puertos puede falsearse la competencia.

<sup>(1)</sup> Intercargo: Informe de accidentes de graneleros, 1998.

2.4. El objeto de propuesta de Directiva es mejorar la seguridad de los graneleros que hacen escala en terminales de la Comunidad para el embarque o desembarque de cargas sólidas a granel. En la propuesta se establecen requisitos relacionados con la aptitud de los graneleros y terminales, las responsabilidades de los capitanes y representantes de terminales, los procedimientos entre graneleros y terminales y la función de las autoridades competentes.

2.5. La propuesta pretende establecer un marco legal en la Comunidad con el fin de aplicar de forma armonizada las disposiciones pertinentes previstas en el Código de prácticas para la seguridad de las operaciones de carga y descarga de graneleros (Código BLU), que la OMI adoptó en diciembre de 1997 (Resolución A.862(20)). Las disposiciones obligatorias propuestas se basan en las secciones fundamentales del Código BLU, dado que no se juzgó necesario incluir en la propuesta todas las disposiciones de dicho Código.

### 3. Observaciones generales

3.1. El CES, en su dictamen relativo a la Comunicación de la Comisión sobre «Una política común de seguridad marítima»<sup>(1)</sup> suscribía la opinión de que «la política de transporte marítimo de la Comunidad debe proporcionar unos servicios de transporte competitivos y asegurar su prestación a niveles mínimos de riesgo para las tripulaciones, los pasajeros, las cargas y los buques, para el medio ambiente marino y para las actividades costeras». La propuesta sigue este enfoque y amplía el ámbito de aplicación del programa de acción de la política común de seguridad marítima incluyendo un campo importante de los aspectos operativos de la seguridad en el que, hasta la fecha, el cumplimiento y armonización de las normas era limitado.

3.2. El CES también señaló en dicho dictamen<sup>(1)</sup> que «son los armadores, operadores, marineros, empresas de seguros, fletadores, Estados de bandera, sociedades de clasificación y Estados rectores de los puertos los que deben aunar esfuerzos» y encontrar «la fórmula para lograr mares más seguros y limpios». Del mismo modo, la Carta de la industria marítima firmada en la Conferencia Mare Forum, celebrada en Amsterdam el 22 de junio de 1999, por 24 organizaciones del sector marítimo, incluidas las dos organizaciones portuarias (ESPO<sup>(2)</sup> y FEPORT<sup>(3)</sup>), establece de forma expresa que los aspectos de seguridad deben formar parte integrante de las actividades de todos los eslabones de la cadena de responsabilidad, tanto en mar como en tierra.

3.3. Hay alrededor de 100 puertos y terminales comerciales de la UE para la carga y descarga de los graneleros de carga seca. Los agentes portuarios, los operadores de terminales y, lo que es igualmente importante, los fletadores que pueden ser propietarios de terminales, deben ser conscientes del riesgo que entrañan las operaciones de manipulación de las cargas. Los puertos y terminales llevan demasiado tiempo utilizando prácticas de manipulación de las cargas dictadas por la necesidad de cargar y de descargar con toda la rapidez que permiten sus equipamientos. En los puertos de carga existe una presión constante para que los buques acepten las cargas a un ritmo cada vez más rápido. Dentro de los puertos de descarga, la utilización de cucharas o de martillos neumáticos muy pesados para tratar la carga así como el uso de enormes máquinas de movimiento de tierra con cuchillas de acero son moneda corriente en numerosos muelles de descarga. A este respecto, un estudio de la IACS<sup>(4)</sup> pone de manifiesto que la manipulación incorrecta de cargas pesadas y de gran densidad durante las operaciones de carga o descarga puede producir esfuerzos excesivos y daños físicos en las bodegas y mamparas y dañar el recubrimiento que protege las bodegas de carga contra la corrosión. Con el tiempo, ello puede reducir o poner en peligro la seguridad estructural de los buques cuando afrontan mal tiempo.

3.3.1. Muchos graneleros, presionados por consideraciones comerciales para no desviarse de su ruta o no aminorar la velocidad y llegar a puerto en el momento previsto, han desaparecido o han sufrido daños estructurales al atravesar zonas con malas condiciones meteorológicas.

3.3.2. El capitán y la tripulación son responsables del mantenimiento del buque en condiciones normales de explotación. No obstante, en numerosos casos, la necesidad de velar por la seguridad del buque para garantizar la suya propia puede supeditarse a presiones económicas, como lo demuestra la utilización de buques que incumplen las normas. Asimismo, el trabajo exigente y las distintas tareas que deben desempeñar los capitanes y las tripulaciones cuando atracan en los puertos provocan cansancio y, por lo tanto, merman la seguridad de explotación de los buques.

3.3.3. A juicio del CES, no debe permitirse que estas presiones económicas sobre los buques y las tripulaciones menoscaben los márgenes de seguridad correspondientes.

3.4. Los oficiales de los buques tienen la obligación de prevenir cualquier clase de daños a sus buques. No obstante, en la mayoría de los casos es difícil establecer que se han producido daños físicos hasta que no se ha completado la operación de descarga, y más complicado aún es impedirlos. También resulta muy difícil probar la culpabilidad de la terminal, dado que los buques abandonan el atracadero en cuanto se ha completado la descarga. Con el fin de lograr una rápida detección de los problemas potenciales, la Resolución A.862(20) de la OMI estableció normas orientativas para la tripulación de los buques y el personal de las terminales sobre

<sup>(1)</sup> DO C 34 de 2.2.1994, p. 47.

<sup>(2)</sup> ESPO: Organización de Puertos Marítimos de la Comunidad Europea.

<sup>(3)</sup> FEPORT: Federación de operadores de puertos privados de Europa.

<sup>(4)</sup> AIS: Asociación Internacional de Sociedades de Clasificación.

las principales zonas de los graneleros que pueden sufrir daños o corrosión. En estas normas orientativas se recomienda que los propios operadores de las terminales y los tripulantes inspeccionen periódicamente las bodegas de carga, las tapas de las escotillas y los tanques de lastre con el fin de detectar posibles daños y defectos. Asimismo, se destaca que, desde el punto de vista de la seguridad, es deseable que los operadores de las terminales y los tripulantes realicen la inspección de las bodegas de carga mucho antes de introducir cualquier carga y después de toda operación de descarga, aunque sea necesario tener en cuenta determinadas limitaciones prácticas.

3.5. El CES señala que, aunque el Código BLU de la OMI no es en sí un instrumento jurídicamente vinculante, determinadas partes del Código se incluyeron en la Regla 7 del Capítulo VI del Convenio SOLAS, que entró en vigor el 1 de julio de 1998 y, por lo tanto, son obligatorias desde entonces. Dicha Regla trata de forma específica las relaciones entre los buques y las terminales de carga y descarga de cargas a granel. Se considera que la manera más conveniente y eficaz de reforzar la seguridad de los graneleros es que la legislación comunitaria convierta en obligatorias las principales disposiciones de las resoluciones de la OMI e instaure las correspondientes medidas complementarias como, por ejemplo, la aplicación de un sistema de gestión de la calidad por parte de las terminales.

3.6. El CES acoge favorablemente la propuesta, esperada desde hace tiempo, y apoya su principal objetivo, a saber, aplicar en la UE de manera armonizada los principios esenciales y las disposiciones de las Resoluciones de la OMI sobre seguridad de los buques que transportan cargas sólidas a granel y sobre seguridad de las operaciones de carga y descarga de dichos buques, en especial los cinco principios fundamentales recogidos en la parte efectiva de su Resolución A.862 (20). El CES también estima que la propuesta debería incluir disposiciones importantes de la Resolución A.866 (20) de la OMI. El instrumento jurídico propuesto, es decir, una directiva, ofrecerá a los Estados miembros un amplio margen de flexibilidad, de acuerdo con el principio de subsidiariedad.

#### 4. Observaciones específicas

##### 4.1. Artículo 2 — *Ámbito de Aplicación*

El CES comparte la opinión de la Comisión de que, dado que el Código BLU no restringe su ámbito de aplicación en función del tamaño de las terminales ni de los graneleros, conviene evitar un régimen de seguridad de dos niveles en el que se excluirían del ámbito de aplicación de la propuesta de Directiva determinadas categorías de graneleros o terminales por criterios de tamaño.

##### 4.2. Artículo 3 — *Definiciones*

El CES señala que la definición de «Representante de la terminal» puede interpretarse en el sentido de que la terminal

designa obligatoriamente a un representante para cada buque. Aunque ello sea posible en la práctica, conviene que una única persona asuma las funciones de representante de la terminal, dado que es el equivalente de la «persona designada» prevista en el Código ISG<sup>(1)</sup>, y que asuma la responsabilidad general de velar por que la terminal respeta sus obligaciones de conformidad con el Anexo VI.

##### 4.3. Artículo 5 — *Requisitos relacionados con la aptitud de las terminales*

El artículo 5 es una parte indispensable del conjunto que garantiza una distribución equilibrada de las obligaciones entre buques y terminales para lograr una utilización segura. La obligación de que las terminales establezcan, apliquen y mantengan un sistema de gestión de la calidad certificado de acuerdo con la norma ISO 9001:2000 debe considerarse como una contrapartida de la obligación que tienen los buques y armadores de cumplir el Código ISG. Se considera que sólo un 20 % de las terminales disponen de un sistema de gestión de la calidad. Además, determinadas terminales de Europa Occidental están en peores condiciones que algunas terminales de los países en vías de desarrollo. El CES felicita a la Comisión por su idea y objetivo de garantizar, tanto para los graneleros como en las terminales, un nivel equivalente de cometidos a la hora de aplicar los principios de gestión de la seguridad y la calidad acordados a nivel internacional.

##### 4.4. Artículo 6 — *Responsabilidades de los capitanes y de los representantes de la terminal*

El Código BLU y la propuesta de Directiva establecen con precisión las responsabilidades respectivas y diferenciadas del capitán y del representante de la terminal. La responsabilidad general del capitán debe considerarse como un reconocimiento de su papel primordial en temas relacionados con la seguridad de su buque y de la primacía de su opinión en caso de divergencia de opiniones en temas referentes a la interfaz buque/puerto. En cambio, no debe entenderse que también asume la responsabilidad por prácticas, acciones u omisiones de la terminal.

##### 4.5. Artículo 9 — *Reparación de los daños sobrevenidos durante las operaciones de carga o descarga*

El Código BLU prevé que, en caso de que resulte dañado el buque durante las operaciones de carga o descarga, las decisiones correspondientes, es decir, efectuar inmediatamente las reparaciones o aplazarlas, deben contar con el visto bueno de la administración o de una organización reconocida por ella y las autoridades del Estado rector del puerto. Asimismo, se establece que, si son necesarias reparaciones de forma inmediata, el capitán debe estar de acuerdo con el resultado antes de que el buque abandone el puerto. Con arreglo a la propuesta de Directiva, la decisión será tomada por las

(1) Código ISG: Código Internacional de Gestión de la Seguridad.

autoridades del Estado rector del puerto, que podrán basarse en la recomendación de una organización reconocida (aparentemente distinta de la organización reconocida por la administración). Podría ser conveniente precisar que la opción de recurrir a una organización diferente debe limitarse a los casos de buques certificados por organizaciones no reconocidas en la UE.

#### 4.6. *Artículo 10 — Supervisión y presentación de informes*

El CES considera que debería ampliarse el alcance de la supervisión para permitir la supervisión y el control de que las terminales han desarrollado, aplican y mantienen un sistema de gestión de la calidad tal como se establece en el apartado 4 del artículo 5 de la propuesta.

#### 4.7. *Anexos V y VI — Obligaciones del capitán y del representante de la terminal antes y durante las operaciones de carga o descarga*

Entre las obligaciones del capitán y del representante de la terminal debería incluirse, siempre que sea posible, la de

inspeccionar las bodegas de carga con suficiente antelación a toda operación de carga y después de toda descarga, con el fin de detectar daños o fallos.

### 5. Conclusiones

5.1. El CES considera que la aplicación de la propuesta de Directiva reforzará la seguridad de los graneleros en los puertos comunitarios y que ofrecerá una señal inequívoca de la voluntad de los Estados miembros de apoyar las medidas adoptadas a escala internacional. Asimismo, reducirá el peligro de falseamiento de la competencia entre terminales.

5.2. El CES respalda los objetivos propuestos que responden a las preocupaciones legítimas del sector del transporte marítimo. Se regula de forma adecuada la seguridad de los graneleros y se establecen mecanismos para garantizar la aplicación y el cumplimiento del derecho internacional y comunitario vigente. Las medidas complementarias establecidas en la Directiva permitirán alcanzar el equilibrio adecuado entre los intereses de los buques y los de las terminales. Este equilibrio debería mantenerse si se quiere mejorar la seguridad.

Bruselas, 19 de octubre de 2000.

*El Presidente*  
*del Comité Económico y Social*  
Göke FRERICHs



**Dictamen del Comité Económico y Social sobre «Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo relativa al nivel mínimo de formación en profesiones marítimas» (versión codificada)**

(2001/C 14/09)

El 23 de junio de 2000, de conformidad con el artículo 71 del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea, el Consejo decidió consultar al Comité Económico y Social sobre la propuesta mencionada.

La Sección de Transportes, Energía, Infraestructuras y Sociedad de la Información, encargada de preparar los trabajos en este asunto, aprobó su dictamen el 8 de septiembre de 2000 (ponente: Sr. Chagas).

En su 376º Pleno de los días 18 y 19 de octubre de 2000 (sesión del 19 de octubre), el Comité Económico y Social ha aprobado por 93 votos a favor y 1 abstención el presente Dictamen.

## 1. Introducción

1.1. En numerosas ocasiones, el Comité Económico y Social ha expresado su acuerdo con la decisión de la Comisión de proceder a la codificación de los actos jurídicos que hayan sido objeto de diversas modificaciones, con el fin de que resulten más accesibles y comprensibles para el ciudadano.

1.2. La actual propuesta de codificación de la Directiva 94/58/CE<sup>(1)</sup> se debe a que desde su publicación, ésta ha sido objeto de modificaciones sustanciales, en particular por la Directiva 98/35/CE<sup>(2)</sup>, que —junto a otras disposiciones internacionales pertinentes relativas a la seguridad marítima, la prevención de la contaminación y las condiciones de vida y de trabajo a bordo— incluía los cambios introducidos por la Organización Marítima Internacional en la revisión de 1995 del Convenio internacional sobre normas de formación, titulación y guardia para la gente de mar.

1.3. El texto consolidado «se ajustará en su totalidad a la sustancia de los textos codificados y se limitará, por tanto, a reagruparlos realizando en ellos únicamente las modificaciones formales».

(1) Directiva 94/58/CE del Consejo, de 22 de noviembre de 1994, relativa al nivel mínimo de formación en profesiones marítimas (DO L 319 de 12.12.1994, p. 28) — Dictamen del CES: DO C 34 de 2.2.1994, p. 10.

(2) Directiva 98/35/CE del Consejo, de 25 de mayo de 1998, que modifica la Directiva 94/58/CE relativa al nivel mínimo de formación en profesiones marítimas (DO L 172 de 17.6.1998, p. 1) — Dictamen del Comité: DO C 206 de 7.7.1997, p. 29.

## 2. Observaciones generales

2.1. El Comité considera que el establecimiento y el cumplimiento armonizado de normas relativas a la formación y la titulación de la gente de mar constituye uno de los pasos definitivos hacia una política de transportes marítimos que fomente la seguridad marítima y la prevención de la contaminación.

2.2. Es también importante que los textos legislativos sean accesibles y comprensibles para sus destinatarios, ya que de lo contrario no podrán alcanzar cabalmente sus objetivos.

2.3. El Comité acoge favorablemente la propuesta de la Comisión por la contribución que representa para una sistematización más adecuada de la legislación en materia de formación y titulación de los marinos.

2.4. El CES, por otra parte, considera fundamental que los Estados miembros dispongan de los medios necesarios para llevar a cabo un control eficaz de la calidad de los títulos y de la formación que se imparte a los marinos, comunitarios o no, que utilicen sus puertos. Pide, por tanto, a la Comisión que proceda a una evaluación de las capacidades efectivas actualmente al alcance de los Estados miembros, en particular por medio del «control del Estado del puerto», con el objetivo de encontrar soluciones que permitan superar las deficiencias y lagunas actuales y garantizar unos niveles de formación y titulación conformes con las normas internacionales.

Bruselas, 19 de octubre de 2000.

*El Presidente*  
*del Comité Económico y Social*  
Göke FRERICHS

**Dictamen del Comité Económico y Social sobre la «Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo relativa a la aproximación de las legislaciones de los Estados miembros en materia de complementos alimenticios»**

(2001/C 14/10)

El 23 de junio de 2000, el Consejo, de conformidad con los artículos 43 y 198 del Tratado CE, 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 5 de octubre de 2000 (ponente: Sr. Jaschick).

En su 376º Pleno de los días 18 y 19 de octubre de 2000 (sesión del 19 de octubre), el Comité Económico y Social ha aprobado por 96 votos a favor y 1 en contra el presente dictamen.

## 1. Introducción

1.1. El objetivo de la propuesta de Directiva es regular la comercialización en el interior de los Estados miembros de la UE de aquellos productos que se ofrecen como complemento a la alimentación normal y conocidos hasta ahora como «complementos alimenticios» o «suplementos dietéticos». Los productos en cuestión son exclusivamente concentrados de nutrientes que se comercializan en forma dosificada como cápsulas, comprimidos, polvos, etc. y que a veces se combinan con otros ingredientes, excipientes o potenciadores del sabor. La extensa gama de complementos alimenticios en el mercado contiene una gran cantidad de nutrientes, como aminoácidos o determinados ácidos grasos, así como vitaminas, minerales, extractos de plantas y otras sustancias.

1.2. Si bien desde hace décadas se viene recomendando la absorción de sustancias nutritivas para combatir la desnutrición general y las enfermedades debidas a la falta de vitaminas, en la actualidad se anteponen objetivos como la mejora de la salud (forma, bienestar) y medidas preventivas para la reducción de los factores de riesgo entre determinados colectivos especiales, como las personas mayores. El mercado de estos productos se está expandiendo rápidamente, es poco transparente y difiere mucho en los distintos Estados miembros.

1.3. La publicidad de los complementos alimenticios muestra claramente posibles efectos positivos para la salud, así como promesas de tipo cosmético-estético, lo que conduce a un número cada vez mayor de consumidores a utilizar estos productos en mayor medida. El comercio electrónico va adquiriendo, en este ámbito, una importancia cada vez mayor, y ello sin que estén suficientemente garantizadas la información y protección de los consumidores.

1.4. En algunos Estados miembros, la población ha visto tradicionalmente los complementos alimenticios más bien como productos medicinales que se venden sin receta. No obstante, las autoridades alimentarias se han visto a menudo obligadas a retirar de la circulación productos de estas características a causa de su elevado contenido en sustancias nutritivas o activas, ya que a pesar de ajustarse mejor a la definición de productos medicinales, no respetaban las exigencias legales más severas que se aplican a estos últimos.

1.5. Estos vacíos en la definición, el etiquetado y otras exigencias son los que deben solucionarse en la actualidad, en aras de la protección e información de los consumidores y en razón de la libre circulación de mercancías dentro de la Comunidad.

1.6. La propuesta de la Comisión para la aproximación de las legislaciones en materia de complementos alimenticios define a estos como concentrados de nutrientes en forma simple o compuesta que se comercializan en forma dosificada. El ámbito de aplicación del texto se limita a las vitaminas y minerales recogidos en las listas positivas de los anexos I y II, lo que significa que el uso de otras sustancias de este tipo no está permitido. Otros ingredientes, como otros nutrientes o extractos de plantas, no están sujetos a las disposiciones de esta Directiva, sino que continuarán siendo regulados de forma provisional por los Estados miembros.

1.7. Sobre la base de una evaluación científica del riesgo, se establecerán valores máximos (maximum level) para las vitaminas y los minerales autorizados, así como cantidades mínimas que garanticen la eficacia de estos productos. En aras de la seguridad, se dará mayor importancia a las recomendaciones nutricionales (cantidades de referencia) en el caso de las sustancias de las que es fácil sufrir una sobredosis y que ocasionen perjuicios para la salud.

1.8. En relación con el etiquetado y la presentación de los productos, así como la publicidad, se prohíben las afirmaciones sobre propiedades preventivas o curativas de enfermedades. La etiqueta debe proporcionar información sobre las dosis diarias recomendadas en porciones del preparado, una advertencia sobre los peligros que entraña rebasar estas cantidades y una explicación sobre el hecho de que en ningún caso estos complementos alimenticios pueden utilizarse como sustitutos de una dieta equilibrada. En consecuencia, también se prohíbe afirmar que mediante una alimentación normal no puede obtenerse la cantidad suficiente de nutrientes.

1.9. En la etiqueta se deberán señalar las cantidades de nutrientes aportadas por dosis diaria recomendada y por unidad de dosis de forma numérica y utilizando las unidades de medida del anexo I y expresadas también en porcentaje de los valores de referencia.

1.10. Para facilitar las labores de supervisión y control, los fabricantes, o bien los importadores en el caso de productos fabricados en terceros países, deberán presentar un ejemplar de la etiqueta a las autoridades competentes antes de poner los productos a la venta.

## 2. Observaciones generales

2.1. La perspectiva de una reglamentación comunitaria para estos productos resulta muy positiva, tanto desde el punto de vista de los productores y comerciantes como para las autoridades alimentarias y los consumidores. El Comité apoya a la Comisión en sus esfuerzos por dar la mayor prioridad posible a la protección de la salud de los consumidores, la seguridad y la información al público. Asimismo, se congratula de que la Comisión incluya explícitamente en su propuesta al Espacio Económico Europeo (EEE).

2.2. La Comisión define claramente los complementos alimenticios como alimentos, a pesar de que en algunos países estos productos no son reconocibles como tales a primera vista. En su calidad de alimentos, estos productos no satisfacen las disposiciones legislativas a las que están sujetos los medicamentos.

2.3. El ámbito de aplicación de la Directiva se limita por el momento a las vitaminas y los minerales considerados «esenciales» en el Informe sobre nutrientes y aportes energéticos elaborado por el Comité Científico de Alimentación Humana (31ª serie) para la Comunidad Europea. En opinión del Comité, sin embargo, este enfoque de la Comisión no es lo suficientemente ambicioso, ya que sólo abarca a una pequeña parte de la oferta en complementos alimenticios. Debería iniciarse lo antes posible la ampliación a otras listas de sustancias sobre las cuales exista suficiente documentación en lo que se refiere a su seguridad y a la utilidad de su uso.

2.4. El título de la Directiva «legislaciones en materia de complementos alimenticios» hace esperar que se ocupe de un espectro más amplio de sustancias cuya reglamentación exigiría unos plazos desproporcionados, en vista del tiempo necesario para la aplicación de la Directiva y los períodos de transición. El Comité desea, por tanto, que la Comisión proceda cuanto antes a elaborar una reglamentación para otras sustancias y que, de forma transitoria, intervenga, de común acuerdo con los Estados miembros, para armonizar también las normas de etiquetado y publicidad de estos productos, con el fin de evitar distorsiones en la competencia, perjuicios para la salud y que se induzca a error a los consumidores.

2.5. El Comité acoge con especial satisfacción que la Comisión limite la dosificación de las sustancias autorizadas (valores máximos) en los complementos alimenticios, así como que por otra parte establezca unas dosis mínimas para garantizar el efecto nutricional de los preparados. Para ello, el proyecto de Directiva se apoya en disposiciones ya existentes (Directiva 90/496/CEE), que, sin embargo, en opinión del Comité Científico de Alimentación Humana (SCF) de la UE,

deberían ser actualizadas lo antes posible, sobre todo teniendo en cuenta que en algunos Estados miembros existen desde enero de 2000 nuevos valores de referencia para las cantidades de nutrientes absorbidos.

2.6. También resulta urgente que se tenga en cuenta la edad de los consumidores, ya que las necesidades de los niños pequeños, por ejemplo, son sensiblemente menores, mientras que por otro lado los comprimidos efervescentes, entre otros, que tienen en parte altos contenidos de vitaminas y minerales, así como aromatizantes, colorantes y potenciadores del sabor, resultan especialmente atractivos para ellos.

2.7. Debería llevarse a cabo un seguimiento del consumo de complementos alimenticios, así como un estudio sobre la situación general de estos productos, con el fin de poder reaccionar con prontitud y efectividad en caso de consecuencias negativas de los mismos (por ejemplo, sobredosis).

2.8. En relación con las alegaciones publicitarias, de igual modo que en la legislación alimentaria, se prohíbe realizar afirmaciones o promesas que den a entender que los productos en cuestión pueden curar, aliviar o prevenir enfermedades<sup>(1)</sup>. En opinión del Comité, esta prohibición está plenamente justificada, ya que los estudios científicos sobre los efectos de las distintas sustancias, por ejemplo en el ámbito de la prevención, no siempre han llegado a resultados concluyentes, mientras que sí han constatado un aumento del riesgo de caer enfermo en caso de sobredosis entre personas de alto riesgo.

2.9. No obstante, cada vez es más frecuente que la publicidad atribuya a los complementos alimenticios propiedades o efectos en los ámbitos cosméticos y estético (contra la caída del cabello, el envejecimiento de la piel, etc.). Este tipo de afirmaciones no están sujetas, sin embargo, a la prohibición en materia de publicidad relacionada con enfermedades, así que el Comité solicita a la Comisión que elabore lo antes posible un Reglamento sobre las alegaciones publicitarias relacionadas con la salud.

2.10. Los miembros del Comité temen que muchos productos procedentes de terceros países no siempre cumplen con las disposiciones del mercado interior y muy raramente pueden ser examinados por los órganos de control. Este problema todavía es más grave en el ámbito de las transacciones comerciales electrónicas. En consecuencia, las disposiciones de esta Directiva deberían ser completadas para que sean de aplicación también para los productos que se venden por Internet o por correo<sup>(2)</sup>, que hasta ahora sólo han sido regulados en parte por las instancias nacionales.

2.11. Un mensaje que tiene una importancia central es que una alimentación adaptada a las necesidades individuales y completa es fuente absoluta de todos los nutrientes necesarios, especialmente hoy en día con las modernas condiciones de producción. La prohibición de afirmar en la publicidad la

<sup>(1)</sup> Este tipo de promesas se encuentran cada vez más en la parte redaccional de los medios de comunicación bajo epígrafes como «Estilo de vida» o «Forma física».

<sup>(2)</sup> Véase el dictamen del CES (DO C 169 de 16.6.1999, p. 36) sobre comercio electrónico.

superioridad de los complementos alimenticios sobre la «alimentación natural», o que ésta resulta insuficiente, garantiza que los complementos alimenticios no tengan una función de coartada y sustituyan a la dieta normal. Esta prohibición resulta muy positiva por razones de protección de la salud de los consumidores. Por tanto, los complementos alimenticios no se presentarán como absolutamente necesarios, sin que el mercado se vea innecesariamente limitado cuando la demanda o necesidad proceda de determinados sectores de la población, como las personas mayores, o que se encuentren en un momento especial de la vida, como las embarazadas o las madres en período de lactancia. Por esta razón no se modifica el ámbito de aplicación para incluir los productos alimenticios destinados a una alimentación especial (Directiva 89/398/CEE).

2.12. No obstante, debería ofrecerse una mayor información al público sobre en qué situaciones puede resultar ventajoso el uso de complementos alimenticios, qué limitaciones cabe hacer y en qué casos resultaría recomendable recurrir a un asesoramiento nutricional independiente (dietetics consultation). Esta labor informativa tiene que ser desempeñada tanto por los gobiernos como por el sistema sanitario, la profesión médica y los fabricantes de complementos alimenticios. Estas informaciones independientes no deberían minimizar la importancia de la nutrición y del estilo de vida para la salud, ni disuadir a la población del recurso al asesoramiento nutricional.

2.13. En su dictamen sobre el «Libro Blanco sobre seguridad alimentaria»<sup>(1)</sup>, el CES subrayaba que la política de la UE en materia de alimentos no debería limitarse a la seguridad alimentaria (punto 2.17), sino que también debería ocuparse de la nutrición y de la dieta. Por este motivo, el Comité se congratulaba de que el Libro Blanco examinará también los hábitos dietéticos y se pronunciaba a favor de que las previstas autoridades alimentarias se ocupen también de los aspectos nutricionales.

### 3. Observaciones sobre artículos concretos

#### Artículo 2

3.1. La definición de los complementos alimenticios como fuentes concentradas de nutrientes en forma simple o compuesta puede aplicarse a las vitaminas y los minerales en tanto que micronutrientes, pero no abarca a los complementos alimenticios de naturaleza no nutritiva. Sin embargo, en la actualidad las llamadas sustancias bioactivas, como las materias vegetales secundarias, las fibras, las sustancias hormonales y las enzimas, entre otras, son las que se encuentran en el centro del interés científico, y la industria las ofrece cada vez más en forma de concentrados haciendo referencia a los efectos positivos para la salud derivados del consumo de los alimentos correspondientes. Por tanto, la definición de los complementos alimenticios debería ser modificada de forma que resulte sencilla una ampliación de la Directiva.

<sup>(1)</sup> Véase el dictamen del CES de mayo de 2000 (DO C 169 de 16.6.1999, p. 26).

3.1.1. Convendría expresar las «formas dosificadas» a las que se refiere el artículo 2 c) de una forma más general: «... por ejemplo, píldoras, polvos, líquidos y otras formas similares.»

#### Artículo 3

3.2. En relación con la obligación de los Estados miembros de ocuparse de que los complementos alimenticios elaborados con las sustancias autorizadas cumplan las exigencias de la Directiva, el Comité recuerda que los órganos de control para la ejecución de esta labor deben recibir una suficiente dotación técnica y de personal.

#### Artículos 4 y 5

3.3. En consecuencia, en estos artículos debería reemplazarse «vitaminas y minerales» por conceptos válidos generales, como nutrientes, sustancias autorizadas u otros.

#### Artículo 5.1 b)

3.4. El Comité considera que el artículo 5 constituye una pieza esencial para la aproximación de las legislaciones en materia de complementos alimenticios. La introducción de valores máximos, junto con la orientación proporcionada por los niveles de referencia y las cantidades proporcionadas por la alimentación, por un lado, y la fijación de cantidades mínimas, por otro, contribuirán a una mayor seguridad y a la protección contra el fraude. A la hora de fijar las cantidades mínimas y los valores máximos, sin embargo, deberían tenerse en cuenta las necesidades específicas de determinados grupos de edad, especialmente los niños pequeños. El Comité propone el siguiente texto para el texto tras la coma de la letra b) del apartado 1 del punto 5: «si la diferencia entre los valores de referencia y las cantidades máximas seguras (upper safe levels) es reducida.»

#### Artículo 5.3

3.5. Las listas de cantidades mínimas y valores máximos, así como los criterios de pureza, deberían ser elaboradas lo antes posible por el SCF, para evitar así una larga fase de inseguridad jurídica cuando la Directiva entre en vigor, lo que en última instancia podría conducir a una menor seguridad de los productos.

#### Artículo 6

3.6. El Comité aprueba las disposiciones sobre etiquetado de los complementos alimenticios, que son idóneas para informar al consumidor sobre los posibles riesgos para la salud que comporta su consumo o los posibles usos inadecuados que se puede hacer de ellos. Especialmente, la prohibición de publicidad relacionada con enfermedades y la obligación de proporcionar información sobre las dosis, así como advertencias, constituyen importantes contribuciones para la protección contra el fraude.



*Artículo 6.1*

3.7. No obstante, la formulación en relación con la denominación con que se comercialicen los productos parece excesivamente general y se presta a confusiones con el nombre de la marca. Por consiguiente, el texto de la Directiva debería prescribir explícitamente que debe mencionarse la denominación con que se comercializan los productos «en la etiqueta», y que debe incluir el añadido «complementos».

*Artículo 6.2*

3.8. Además de lo señalado en este artículo, la Comisión debe realizar urgentemente un examen en los Estados miembros sobre las normas en vigor y las prácticas en relación con la alegaciones publicitarias relacionadas con la salud (health claims), para incorporar, en caso necesario, nuevas exigencias para proteger a los consumidores del fraude y evitar que se les induzca a errores <sup>(1)</sup>.

*Artículo 6.3 b)*

3.9. Debería añadirse «en caso necesario, en relación con determinados colectivos».

*Artículo 6.3 c)*

3.10. Debería sustituirse la palabra «equilibrada» por «adaptada a las necesidades.»

*Artículo 6.4*

3.11. La indicación debería realizarse de forma positiva: «Este producto es un preparado para complementar la alimentación».

3.12. A pesar de que, de acuerdo con la legislación vigente, sólo se debe señalar la presencia en el producto de partes producidas mediante tecnología genética cuando existan restos de proteínas modificadas, los consumidores de complementos alimenticios, que, como es sabido, prometen especiales beneficios para la salud, tienen un interés fundamental por saber si los alimentos en cuestión han sido producidos mediante tecnología genética.

<sup>(1)</sup> Dictamen del Comité sobre el Libro Blanco sobre la seguridad alimentaria: «A menudo en el envase o en la publicidad de los productos figuran afirmaciones relativas a la salud que no cuentan con la fundamentación científica apropiada, lo que puede dar origen a un uso incorrecto y crear expectativas injustificadas. Por esta razón, los complementos dietéticos y los alimentos enriquecidos (punto 105 del Libro Blanco), así como los productos fitoterapéuticos, deberían regularse cuanto antes en el nivel de la UE con objeto de armonizar su definición, etiquetado y publicidad (sobre todo en lo que respecta a sus afirmaciones sobre el bienestar y la salud). Habida cuenta de que, en la actualidad, las afirmaciones relativas a la salud no se hallan reguladas a nivel comunitario y de que en el plan de acción no se hace referencia a las mismas, el Comité insta a la Comisión a que inicie una consulta sobre dichas afirmaciones y las prácticas comunes en los distintos Estados miembros, con objeto de armonizar la legislación comunitaria pertinente.»

*Artículo 7*

3.13. El Comité acoge favorablemente la prohibición de afirmaciones de carácter publicitario según las cuales una alimentación sin suplementación es insuficiente. En la medida, sin embargo, en que está comprobado científicamente que una alimentación de estas características exige una esmerada composición, debería reemplazarse la formulación «adecuada y equilibrada» por «completa y adaptada a las necesidades».

*Artículo 8.2*

3.14. El Comité insta a la Comisión a que encuentre una solución para que los consumidores puedan efectuar una auténtica comparación de precios en vistas del gran número de productos y de sus diversas composiciones. Las posibles soluciones incluyen proporcionar el valor nutricional por 100 gramos de producto como cantidad para comparar única y consagrada, o una obligación de señalar el precio por dosis individual.

3.15. La normativización de las unidades de medida y de las abreviaturas (anexo I) contribuiría a una mejor comprensión a la hora de leer las etiquetas.

*Artículo 10*

3.16. La obligación de registro prevista tiene por objetivo facilitar el trabajo de las autoridades de control de los complementos alimenticios. Es cierto que siguiendo el principio «tell and do», siempre se está a tiempo de llevar a cabo intervenciones para la protección de los consumidores cuando los productos en cuestión ya están a la venta, pero las posibilidades de control son menores que sin un procedimiento de notificación. En consecuencia, este Reglamento debería aplicarse en todos los Estados miembros. En opinión del Comité, resulta difícil demostrar que los Estados miembros no necesitan cumplir con esta obligación.

*Artículo 15.b)*

3.17. Debería cambiarse la fecha de 1 de junio de 2004 por 1 de junio de 2003.

**4. Resumen**

4.1. El Comité acoge con satisfacción la armonización con este proyecto de Directiva de las legislaciones sobre complementos alimenticios en la Comunidad, especialmente para colmar los vacíos en la protección de la salud de los consumidores, la seguridad alimentaria y la información a los consumidores, así como para suprimir los obstáculos al comercio.

4.2. No obstante, los enunciados en relación con el ámbito de aplicación de la Directiva deberían redactarse de forma que pueda ser extendido lo antes posible, en el marco de un calendario preciso, a otros productos del ámbito de los complementos alimenticios, y ello con los menores gastos posibles.

4.3. También es urgente la revisión de los fundamentos científicos para la elaboración de las listas positivas por el SCF. Los valores de referencia necesitan ser actualizados, complementados y aceptados por todos los Estados miembros.

4.4. Tras la entrada en vigor de la Directiva, debe evitarse toda inseguridad jurídica en relación con las listas de cantidades mínimas y valores máximos, así como sobre criterios de pureza.

4.5. En relación con las afirmaciones de tipo publicitario sobre propiedades positivas para la salud (health claims), debería tenerse más en cuenta la protección contra el fraude.

4.6. Parece necesaria la inclusión de forma explícita en el ámbito de aplicación de la Directiva de los productos de la venta por Internet y por correo.

4.7. La obligación de notificación debería aplicarse a todos los Estados miembros sin excepción, y las autoridades competentes deberían recibir una mejor dotación para que el control sea eficaz.

4.8. El Comité desea subrayar que debe informarse mejor al público sobre en qué situaciones tiene sentido la suplementación nutricional y en qué casos es recomendable el recurso al asesoramiento nutricional.

Bruselas, 19 de octubre de 2000.

*El Presidente*  
*del Comité Económico y Social*  
Göke FRERICHS

**Dictamen del Comité Económico y Social sobre la «Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo que modifica la Directiva 96/22/CE del Consejo por la que se prohíbe utilizar determinadas sustancias de efecto hormonal y tireostático y sustancias  $\beta$ -agonistas en la cría de ganado»**

(2001/C 14/11)

El 13 de julio 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 6 de diciembre de 2000 (ponente: Señor David Evans).

En su 376º Pleno de los días 18 y 19 de octubre de 2000 (sesión del 19 de octubre de 2000), el Comité Económico y Social ha aprobado por 93 votos a favor y 1 abstención el presente Dictamen.

## **1. Propuesta de la Comisión**

1.1. La Directiva 96/22/CE del Consejo establece que los Estados miembros deben prohibir la administración de sustancias que tengan un efecto estrogénico, androgénico o gestágeno a los animales de explotación, «excepto para fines terapéuticos o tratamiento zootécnico»<sup>(1)</sup>. Asimismo, se prohíbe la importación de terceros países de animales o de productos de origen animal a los que se hayan administrado esas sustancias para potenciar el engorde.

1.2. En febrero de 1998 la Organización Mundial del Comercio (OMC) estableció que la prohibición de la importación no era compatible con las normas de la UE. Por lo tanto, la Comisión inició inmediatamente una evaluación complementaria de riesgos de acuerdo con las exigencias del Acuerdo de la OMC sobre la Aplicación de Medidas Sanitarias y Fitosanitarias. Seis sustancias hormonales fueron objeto de esta evaluación: 17- $\beta$  estradiol, testosterona, progesterona, acetato de trenbolone, zeranol y acetato de melengestrol.

1.3. El 30 de abril de 1999, el Comité científico de medidas veterinarias relacionadas con la salud pública emitió un dictamen relativo a la evaluación de los efectos potencialmente adversos para la salud humana derivados de los residuos hormonales presentes en la carne de vacuno. Las principales conclusiones fueron las siguientes: primero, en lo que respecta a la ingesta excesiva de residuos hormonales y sus metabolitos, y a la vista de las propiedades intrínsecas de las hormonas y las conclusiones epidemiológicas, se ha comprobado la existencia de un riesgo para el consumidor con indicios concluyentes en diversos grados para cada una de las seis hormonas evaluadas; segundo, que las seis hormonas pueden provocar efectos endocrinos, del desarrollo, inmunológicos, neurobiológicos, inmunotóxicos, genotóxicos y carcinógenos y que, entre los distintos grupos susceptibles de riesgo, el de los niños

impúberes constituye el de mayor riesgo; y, en tercer lugar, que a la vista de las propiedades intrínsecas de las hormonas y teniendo en cuenta las conclusiones epidemiológicas no pueden establecerse valores umbrales ni, por lo tanto, ingestas diarias admisibles para ninguna de las seis hormonas evaluadas cuando se administran a los animales de la especie bovina para potenciar su engorde.

1.4. Por lo que se refiere al 17- $\beta$  estradiol, el juicio del Comité científico de medidas veterinarias relacionadas con la salud pública es que recientemente se ha conseguido un conjunto de pruebas de peso que apuntan a que esta sustancia debe considerarse carcinógeno completo, ya que provoca tumores y favorece su desarrollo, y que los datos actualmente disponibles no permiten hacer una estimación cuantitativa del riesgo.

1.5. Tras el dictamen del Comité científico de medidas veterinarias relacionadas con la salud pública, el Comité de Productos Veterinarios del Reino Unido, el Comité Permanente de Medicamentos Veterinarios de la CE y el Comité conjunto de expertos sobre aditivos alimentarios de la FAO y la OMS ofrecieron nuevos datos científicos. El Comité científico de medidas veterinarias relacionadas con la salud pública revisó la totalidad de estos últimos datos científicos y, el 3 de mayo de 2000, llegó a la conclusión de que no ofrecían pruebas ni argumentos convincentes que exigieran revisar las conclusiones incluidas en su dictamen de 30 de abril de 1999.

1.5.1. Con arreglo al derecho comunitario vigente, se pidió a la Agencia Europea de Evaluación de Medicamentos (AEEM) que examinara la solicitud de un fabricante, interesado en la materia, de establecer límites máximos de residuos para medicamentos veterinarios utilizados con fines terapéuticos o zootécnicos.

1.5.1.1. La AEEM evaluó el 17- $\beta$  estradiol a petición de los productores, ateniéndose estrictamente a determinadas condiciones de uso, y llegó a la conclusión de que no era necesario establecer límites máximos para el uso de 17- $\beta$  estradiol con fines terapéuticos.

<sup>(1)</sup> Por tratamiento zootécnico se entenderá la administración con carácter individual, a un animal de explotación, de una de las sustancias autorizadas en aplicación del artículo 5 de la Directiva para la sincronización del ciclo estral y la preparación de las donantes y las receptoras para la implantación de embriones, después de un reconocimiento del animal efectuado por un veterinario o, de conformidad con el párrafo segundo del artículo 5, bajo su responsabilidad (véase el artículo 1 c) de la Directiva 96/22/CE).

1.5.1.2. Cabe señalar que el Comité científico de medidas veterinarias relacionadas con la salud pública ha examinado la cuestión en un contexto mucho más amplio, lo que explica que las conclusiones sean diferentes.

1.5.1.3. La propuesta de la Comisión utiliza un planteamiento basado en la gestión del riesgo, que tiene en cuenta las alternativas al 17- $\beta$  estradiol, la falta de control en caso de uso erróneo y la opinión de ambos comités científicos.

1.6. A la vista de todas las pruebas científicas disponibles, de las opiniones expresadas por los comités responsables y demás organismos consultivos científicos, así como de la necesidad de evitar riesgos innecesarios para los consumidores, la Comisión propone:

1. prohibir definitivamente el uso de 17- $\beta$  estradiol y sus derivados de tipo éster en los animales de explotación y permitir únicamente su administración con fines terapéuticos a los animales que no sean de explotación exclusivamente;
2. mantener la prohibición provisional del uso de las otras cinco hormonas hasta que se disponga de datos científicos más completos. Sin embargo, puede seguir autorizándose el uso de estas sustancias «para fines terapéuticos y tratamiento zootécnico» con arreglo a las condiciones de la Directiva 96/22/CE del Consejo.

1.7. Esta propuesta significará que las importaciones de la carne de vacuno y los productos cárnicos de vacuno procedentes de países en los que el 17- $\beta$  estradiol y sus derivados de tipo éster puedan utilizarse legalmente con fines zootécnicos o terapéuticos estarán sujetos a rigurosos controles y supervisión. Ello supondrá que en determinados casos no será posible la importación, si no se ofrecen suficientes garantías a la UE, con arreglo a lo dispuesto en la Directiva 96/23/CE del Consejo<sup>(1)</sup>.

## 2. Repercusiones dentro de la OMC

2.1. Un aspecto importante de esta nueva propuesta se refiere a las diferencias permanentes en el seno de la OMC entre la UE y EEUU y Canadá sobre el uso de hormonas para el engorde del ganado.

2.2. En 1996, Estados Unidos y Canadá iniciaron consultas formales con la UE dentro del procedimiento de solución de diferencias de la OMC respecto de la prohibición comunitaria de importar carne tratada con hormonas. Estas negociaciones llevaron a la creación de los «grupos especiales» de la OMC que, en agosto de 1997, dictaminaron que las medidas comunitarias no eran conformes a las normas de la OMC. La UE rechazó estas conclusiones y pidió que fueran revisadas por el Órgano de Apelación.

2.3. El Órgano de Apelación emitió su informe en febrero de 1998 y manifestó que, aunque los estudios científicos presentados por la UE indicaban un riesgo general de cáncer, no eran suficientemente específicos respecto del caso tratado para considerarlos pertinentes. No obstante, el Órgano de Apelación señaló que un miembro de la OMC:

- tiene derecho a fijar el nivel de protección sanitaria que considera adecuado;
- no está obligado a evaluar el riesgo de forma cuantitativa para poder tomar medidas;
- no está obligado a adoptar los puntos de vista científicos mayoritarios y dominantes. También pueden tenerse en cuenta los puntos de vista minoritarios o divergentes.

2.4. Asimismo, abordó el problema de las hormonas para engorde en comparación con hormonas naturales y señaló que las normas de la OMC permiten a los miembros tomar medidas provisionales cuando los datos científicos son insuficientes; por último, recomendó a la UE que adecuara sus medidas a sus obligaciones de conformidad con el Acuerdo sobre la Aplicación de Medidas Sanitarias y Fitosanitarias (Acuerdo SPS).

2.5. En consecuencia, se concedió de plazo a la UE hasta el 13 de mayo de 1999 para aplicar estas recomendaciones. Pocos días después de esta fecha, Estados Unidos y Canadá solicitaron autorización a la OMC para aplicar medidas compensatorias, que se ejecutaron en julio de 1999.

## 3. Observaciones

3.1. La directiva propuesta, que está totalmente respaldada por los últimos datos científicos disponibles, se basa en la evaluación del riesgo de conformidad con las disposiciones del Acuerdo SPS. Su finalidad es regularizar la postura de la UE con arreglo a la normativa de la OMC aplicando una prohibición total del 17- $\beta$  estradiol y una prohibición provisional de las demás sustancias. El Comité apoya en su totalidad la propuesta de la Comisión.

3.2. Sin embargo, el Comité desearía disponer de pruebas favorables a la decisión de la Comisión de autorizar la administración de 17- $\beta$  estradiol a los animales que no sean de explotación como, por ejemplo, los animales de compañía. A este respecto y a la vista del considerando 12 de la propuesta actual, el Comité entiende que la Comisión se propone dar prioridad al control de las hormonas en los animales de explotación y abordar la situación de los animales de compañía más adelante. El texto actual es ambiguo y da pie a conclusiones erróneas o a un uso incorrecto.

<sup>(1)</sup> DO L 125 de 23.5.1996, p. 10-32.



3.3. La preocupación predominante a la hora de considerar esta propuesta debe ser la seguridad de los consumidores de la UE y, en especial, de los grupos más vulnerables de acuerdo con los últimos datos científicos. La propuesta se basa en una evaluación equilibrada de los riesgos derivados del uso de estas sustancias con fines terapéuticos y zootécnicos, supuestos en los que hay que considerar los aspectos del bienestar y de la salud de los animales y los aspectos económicos potenciales, así como de su uso para engorde que tiene una motivación puramente económica. Al elaborar esta propuesta, la Comisión y sus organismos consultivos tuvieron en cuenta datos científicos complejos y la evolución de las prácticas en la ganadería tanto en la UE como en terceros países. La investigación en este ámbito no cesa, por lo que el Comité hace hincapié en la necesidad de que la Comisión continúe revisando la normativa a la luz de los nuevos datos que puedan surgir.

3.4. Las repercusiones comerciales internacionales de esa propuesta son importantes y es necesario plantearse la eficacia de los controles de la UE, que inevitablemente son muy complejos, sobre importaciones procedentes de terceros países en los que estas sustancias pueden utilizarse con los fines declarados. Por consiguiente, el Comité pide a la Comisión que examine los sistemas de verificación y control de la carne importada de terceros países, y que garantice que son totalmente coherentes con la prioridad que debe darse a la seguridad de los consumidores.

3.5. Respecto del 17- $\beta$  estradiol, esta sustancia puede utilizarse potencialmente en todos los animales de explotación y la ingesta de residuos puede ser importante para todos los segmentos de la población humana, especialmente los grupos de alto riesgo, como niños de corta edad. Por lo tanto, es

importante evitar esta ingesta para salvaguardar la salud humana. Debe recordarse que los residuos derivados del uso de esta sustancia no pueden detectarse mediante los métodos analíticos rutinarios existentes hoy día. Asimismo, debe señalarse que hay alternativas disponibles, aunque puedan estar sujetas a controles diferentes en los distintos Estados miembros de la UE. En consecuencia, el Comité apoya en su totalidad la propuesta de la Comisión de no permitir el uso de esta sustancia.

3.6. En cuanto a las cinco sustancias restantes, el Comité también apoya la propuesta de la Comisión, pero considera que es necesario evaluar en profundidad la relación entre riesgos y beneficios derivados de su uso. En concreto, el Comité, aunque reconoce que el uso zootécnico (que se refiere fundamentalmente a la sincronización del ciclo estral para la inseminación) está sujeto a autorización y supervisión, considera que debería ser objeto de nuevos análisis. A este respecto, el Comité pregunta si:

- este uso es coherente con el principio de cautela;
- las importaciones procedentes de terceros países en los que se usan estas sustancias con fines terapéuticos o zootécnicos están sujetas a controles armonizados y sistemáticos;
- la administración de estas sustancias en la UE queda registrada correctamente en los documentos de las explotaciones agrarias para permitir la supervisión de las autoridades competentes. Asimismo, cabe preguntarse si existen controles adecuados y, si no es el caso, se recomienda firmemente que la Comisión adopte las medidas necesarias al respecto.

Bruselas, 19 de octubre de 2000.

*El Presidente*  
*del Comité Económico y Social*  
Göke FRERICHs

**Dictamen del Comité Económico y Social sobre el tema «Trabajadores de edad avanzada»**

(2001/C 14/12)

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 de iniciativa sobre el tema «Trabajadores de edad avanzada».

La Sección de Empleo, Asuntos Sociales y Ciudadanía, encargada de preparar los trabajos en este asunto, elaboró su dictamen el 3 de octubre de 2000 (ponente: Sr. Dantin).

En su 376º Pleno de los días 18 y 19 de octubre de 2000 (sesión del 19 de octubre) el Comité Económico y Social ha aprobado por 97 votos a favor, 1 en contra y 2 abstenciones el presente Dictamen.

**1. Introducción**

1.1. El Consejo Europeo de Lisboa estableció para la UE un objetivo ambicioso en lo que respecta a la tasa de empleo. Ésta debería «aumentar (...) a tan cerca como sea posible del 70 % a más tardar en 2010 y aumentar el número actual de mujeres empleadas (...) a más del 60 % a más tardar en 2010». Este objetivo se justifica tanto por razones sociales como por motivos económicos. En efecto, el empleo sigue siendo la mejor defensa contra la exclusión social y constituye el fundamento esencial de la financiación de la protección social. No alcanzar este objetivo implicaría un freno del crecimiento económico.

1.2. Para realizar progresivamente este objetivo, la mayoría de los países deberá hacer frente al desafío insoslayable de elevar, sobre todo, la tasa de empleo de los trabajadores de edad avanzada. La tasa de empleo de los trabajadores entre 50 y 64 años está en declive en todos los Estados miembros. Para invertir esta tendencia será necesario que éstos adopten una política que implique reformas estructurales.

1.3. En este sentido, las Directrices para las políticas de empleo de los Estados miembros para el año 2000 ratifican en el punto 4 la necesidad de diseñar una política tendente a la prolongación de la vida activa que incluya medidas apropiadas «de forma que los trabajadores de edad también puedan seguir participando activamente en la vida profesional».

1.4. Esta reflexión englobará también los sistemas de jubilación anticipada, o en un sentido más amplio, de cesación anticipada de la actividad, de los que el Comité ya se ocupó de forma incidental en algunos de sus dictámenes anteriores. Este proceso es fundamental para la tasa de empleo en esta franja de edad.

1.5. El Comité consideró que el asunto de los trabajadores de edad avanzada es tan importante que hace necesario elaborar un dictamen de iniciativa que tenga en cuenta los diferentes aspectos de este problema. Con el presente dictamen de iniciativa, el Comité ha querido también poner de manifiesto la necesidad de adoptar un enfoque positivo sobre los trabaja-

dores de edad avanzada, dado que el trato que con frecuencia se les dispensa deriva de una concepción de la sociedad poco solidaria y discriminatoria, y en muchos casos entraña la pérdida de personal de elevada cualificación y, en consecuencia, una reducción del nivel global de competitividad. Además considera que si hoy en día los avances científicos permiten «dar tiempo a la vida», es conveniente que, de forma paralela, la organización de nuestra sociedad se esfuerce por «dar vida al tiempo».

El presente dictamen aporta en primer lugar algunas cifras y hechos claves, y a continuación analiza las causas del descenso de la tasa de empleo de los trabajadores de edad avanzada para terminar con una reflexión sobre las posibles soluciones, al tiempo que intenta impulsar una acción comunitaria inspirándose en el acervo de prácticas y experiencias observadas en una serie de países de la UE.

**2. Los hechos**

2.1. La distribución del trabajo en el ciclo de la vida ha sufrido en los últimos veinte años perturbaciones muy importantes.

2.1.1. Los jóvenes entran más tarde en el mercado de trabajo debido al alargamiento de la escolarización y de la formación y a las dificultades para encontrar un empleo apropiado<sup>(1)</sup>.

2.1.2. La tasa de empleo de la población total mayor de 55 años se ha reducido considerablemente en Europa y, en menor medida, al otro lado del Atlántico: en 1999, para el tramo de edades comprendido entre 55 y 64 años, era 37 % en la Unión Europea y 55 % en Estados Unidos<sup>(2)</sup>.

<sup>(1)</sup> Dictamen del Comité Económico y Social sobre «El paro juvenil», DO C 18 de 22.1.1996.

<sup>(2)</sup> Contribución de la Comisión Europea al Consejo de política social de Lisboa. Fuente: Eurostat.

Esta tasa no ha dejado de disminuir desde los años 70 de forma importante y continua<sup>(1)</sup>, con una marcada progresión entre 1980 y 1985<sup>(2)</sup>. Por lo que se refiere a la población masculina, entre 1971 y 1999, la tasa descendió en 47,4 % en Francia, 45,8 % en los Países Bajos, 39 % en España, 38,7 % en Alemania, 30 % en Irlanda y en más de 29 % en Portugal y Reino Unido. No cabe duda de que podría hablarse de una individualización del recorrido de las edades de la vida. Sin embargo, este factor no constituye una ampliación de la capacidad de elección individual. Por lo general, la retirada prematura del trabajo es con más frecuencia impuesta que elegida. La nueva flexibilidad que se da en el último período del ciclo de la vida laboral refleja más bien el influjo de la situación del mercado de trabajo y las respectivas estrategias de política de mano de obra de las empresas y de los poderes públicos<sup>(3)</sup>.

2.2. La vida laboral tiende por tanto a reducirse en los dos extremos y concierne sobre todo a los grupos de edad intermedios.

2.3. El tramo de edad entre los 50 y los 64 años reviste una importancia particular para la política de empleo. Según las previsiones de Eurostat, en la Unión Europea su porcentaje pasará de 25 % de la población (1995) a 34,4 % (2025). Este aumento será netamente más rápido los países escandinavos en el próximo decenio<sup>(4)</sup>. Por otra parte, esta media podría ocultar situaciones más extremas en determinadas regiones o en algunas cuencas de empleo.

2.4. Esta evolución es muy preocupante teniendo en cuenta la perspectiva del acentuado envejecimiento de la población que van a experimentar los Estados miembros desde el comienzo del tercer milenio<sup>(5)</sup>.

2.5. Más allá del equilibrio financiero impuesto a los sistemas de jubilación, esta evolución plantea la cuestión de los efectivos laborales de los que dependerá en el futuro el esfuerzo productivo de los países. El envejecimiento de la población supondría inevitablemente un envejecimiento, y al mismo tiempo una escasez, de la mano de obra, dejando de lado una eventual migración. Desde un punto de vista macroeconómico, esta situación produciría una presión sobre los salarios, un factor de inflación.

2.5.1. En la actualidad en muchos Estados miembros la media de edad de la población activa es de 40 años, a veces,

ligeramente superior debido a la reducción del número de jóvenes que se incorporan al mercado de trabajo<sup>(6)</sup>.

2.6. En el futuro se planteará la cuestión de si la Unión Europea, los Estados miembros y los interlocutores sociales pueden contentarse con unos efectivos laborales tan reducidos, o si las empresas deben adaptar la organización de la producción de bienes y servicios a una mano de obra de edad más avanzada que haya recibido una formación permanente y a la que será conveniente motivar, o bien recurrir a la mano de obra inmigrante o deslocalizar algunas actividades a terceros países. De cualquier forma, la emigración y las deslocalizaciones sólo resolverían parcialmente el problema, que plantea la falta de mano de obra altamente cualificada, sin abordar los fundamentos del mismo. Sin embargo, en estas consideraciones es útil tener en cuenta la necesidad de aumentar las capacidades de la sociedad para insertar en la vida activa a un número creciente de jóvenes, mujeres y parados, sobre todo los de larga duración. Estas diferentes estrategias deberían ser objeto de un verdadero diálogo social.

### 3. Las causas

3.1. La jubilación anticipada de los trabajadores de edad avanzada que cesan su actividad es sobre todo el resultado de la acción combinada de tres factores esenciales: las empresas, los trabajadores y las disposiciones jurídicas o negociadas en los convenios colectivos.

#### 3.2. Las empresas

3.2.1. En el marco de una evolución constante y exponencial del aparato de producción y de los procesos de fabricación, en una economía en movimiento perpetuo y frente a un mercado que cambia sin cesar, las empresas deben adaptarse, evolucionar y reestructurarse para progresar en un entorno globalizado a la vez que encuentran un equilibrio entre lo social y lo económico, único que puede garantizar su dinamismo y crecimiento. Por lo tanto, necesitan márgenes de maniobra y la posibilidad de respirar.

3.2.2. Los márgenes de maniobra los encuentran en términos de cantidad y calidad de empleos, sobre todo entre los trabajadores de edad avanzada. Esto ocurre sobre todo con los «planes sociales» que siguen a las reestructuraciones.

(1) Véanse cuadros nº 1, 2, 2 bis y 2 ter.

(2) Véase cuadro nº 3.

(3) Guillemard 1986; Casey y Laczko 1989.

(4) Véase cuadro nº 4.

(5) Situación y perspectivas demográficas de la Unión Europea.

(6) Anne-Marie Guillemard, «Asalariados de edad avanzada y mercado de trabajo», informe del Observatorio Europeo de las políticas de vejez y jubilación; DG V, Bruselas, enero de 1993 y de la misma autora: «Hacia un nuevo contrato entre generaciones para las jubilaciones». Anne-Marie Guillemard es socióloga, profesora de la Universidad París-Sorbona y miembro del Instituto Universitario de Francia.

3.2.3. Además de los «planes sociales», la introducción de las jubilaciones permite a las empresas sustituir a los trabajadores de edad avanzada que juzgan poco productivos y cuyas competencias han quedado obsoletas por trabajadores más jóvenes, pero en número más reducido. Consideran que de este modo puede mejorar su competitividad, al mismo tiempo que reducen su masa salarial y equilibran la pirámide de edades. Aunque resulte difícil, esta situación deriva de una gestión insuficiente de los recursos humanos y, sobre todo, de no recurrir en grado suficiente a una gestión basada en previsiones de empleos y de cualificaciones. De este modo, las empresas se privan a veces de los conocimientos adquiridos, lo que dificulta la acogida de los jóvenes ya que se reduce la capacidad de enseñar y de ejercer tutela por parte de las empresas.

Sin embargo, hay una serie de factores que no puede ignorarse:

- Las dificultades que encuentran algunos trabajadores para adaptarse a los nuevos procesos de trabajo muy desarrollados tecnológicamente y recibir la formación pertinente. Debe prestarse una atención particular a este factor ya que en última instancia puede llevar a la exclusión;
- La falta de entusiasmo de algunos trabajadores, a menudo poco cualificados o sin cualificar, sea porque no se sienten capaces de aprender al haber fracasado en la escuela, sea porque no perciben la necesidad al sentir que se aproxima el final de su carrera profesional.

3.2.4. En la actualidad en las empresas existe una gran cantidad de empleados «medio viejos» a los que se considera sin futuro y los empresarios vacilan a la hora de ascenderlos o formarlos. Lo paradójico es que el grupo de edades comprendidas entre los 40 y los 60 años, que son los niños del «baby-boom», constituirá a partir de 2001 el elemento principal de la población activa.

3.2.5. Al mismo tiempo, la multiplicación de los retiros anticipados ha acentuado la depreciación de los trabajadores de edad avanzada en el mercado de trabajo. La reducción del umbral de edad, para facilitar las jubilaciones anticipadas, ha tenido consecuencias importantes para estos trabajadores ya que ha modificado a ojos de los empresarios, la edad a la que los trabajadores pueden considerarse «demasiado viejos». Pruebas de ello abundan en todos los países europeos y dan testimonio de la discriminación que padecen los trabajadores de edad avanzada a la hora de la contratación. Los estudios del Eurobarómetro llevados a cabo con ocasión del Año europeo de las personas de edad avanzada y de la solidaridad entre las generaciones, aportan los datos más generales sobre la Unión Europea: en una encuesta pública en la que se preguntaba si «los trabajadores de edad avanzada sufrían o no discriminación en la contratación», cuatro de cada cinco personas declararon que esta discriminación era cierta<sup>(1)</sup>.

### 3.3. Los trabajadores

3.3.1. Mucho se ha escrito acerca de las presiones que se ejercen sobre los trabajadores para que se retiren antes de la edad legal de jubilación, a pesar de sus deseos de proseguir su actividad profesional. Estas situaciones se dan, pero no sería justo considerar que constituyen el único caso, ni siquiera el caso mayoritario.

3.3.2. Sólo cuatro de cada diez trabajadores hubieran deseado continuar su actividad profesional<sup>(2)</sup>. No hay que ignorar el deseo, muchas veces presente, de participar por este procedimiento en una nueva forma atractiva de distribución de los frutos del crecimiento; ni tampoco el hastío que provoca el ejercer un trabajo con frecuencia poco valorado, muchas veces repetitivo y que resulta penoso después de a veces más de cuarenta años, lo que lleva a aspirar a otro modo de vida. A menudo, los trabajadores se ofrecen voluntarios con el sentimiento de que ya han trabajado mucho. En este orden de cosas, sería útil saber cuáles son las nuevas condiciones que contribuirían a invertir esta actitud. La Comisión podría llevar a cabo un estudio al respecto.

En las condiciones actuales puede decirse que en muchas ocasiones concuerdan los intereses del trabajador y de su empresa, o dicho de otra forma, que existe una alianza objetiva que se traduce por lo general en acuerdos colectivos concluidos por los interlocutores sociales en los diferentes niveles de negociación, incluido el de la empresa y las instituciones públicas.

3.3.3. Por lo demás, desde el punto de vista psicológico, el trabajador de edad avanzada o mayor, influido por el comportamiento de las empresas, percibe implícitamente que ya no es el tipo de trabajador que se describe prioritariamente como cercano a la edad en la que se adquiere el derecho a la jubilación o al retiro. Ha pasado a ser el trabajador definido como «incapaz» de trabajar o «inempleable». Mientras que aproximadamente la mitad de los trabajadores que cobran su pensión de jubilación abandonaron su actividad anticipadamente por la vía de la «invalidez», como ocurrió en algunos países de la Unión Europea, el tiempo de la inactividad tiende a concebirse ya no como el período del derecho al reposo, sino como el de la incapacidad de trabajar. Esta percepción de la edad, debido a sus efectos de encasillamiento, no puede por menos que inducir cambios en el comportamiento ya que contribuye a desarrollar, en el espíritu del trabajador y en los hechos, un sentimiento de marginación tanto en la empresa como en el mercado de trabajo o en la propia sociedad.

3.3.4. A este sentimiento, se añade con frecuencia lo que podría definirse como el «choque» generacional o el «enfrentamiento» de culturas separadas por el tiempo y la edad.

<sup>(1)</sup> Fundación Europea para la Mejora de las Condiciones de Vida y de Trabajo: «La lucha contra las barreras de la edad en el empleo», pág. 23.

<sup>(2)</sup> Véase «Age and Attitudes — Main Results from a Eurobarometer Survey» — Comisión Europea, 1993.



La crisis económica de los años 80 y 90 produjo en numerosas empresas y servicios públicos una disminución, a veces muy importante o total, de las contrataciones y de la renovación de su personal, que ha producido una inflexión de la parte intermedia de la pirámide de edades.

Cuando con la recuperación económica, se reanudan las contrataciones, éstas se centran sobre todo en personal joven, que a ojos de las empresas constituye una garantía de futuro y progreso. En dichas circunstancias, los trabajadores de edad avanzada tienen el sentimiento de que no se les valora y de que la empresa les niega el reconocimiento debido. Además puede suceder que choquen con las nuevas generaciones ya que éstas tienen una relación diferente con el trabajo y con la manera de ejecutarlo, y tienen ideas muy distintas sobre la organización del mismo, por lo que los trabajadores de edad avanzada sienten que se cuestiona la forma en la que han trabajado durante decenios. Esta situación no puede sino contribuir y reforzar su deseo de retirarse anticipadamente de la actividad profesional.

3.3.5. En el otro extremo, cuatro de cada diez trabajadores habrían deseado continuar su actividad profesional. De forma general y no exhaustiva, su perfil se corresponde con una o varias de los rasgos siguientes:

- tienen una cualificación profesional alta que hace que su trabajo resulte interesante, incluso apasionante, prestigioso, y que muchas veces se transforma en una verdadera afición. Su empleo es al mismo tiempo su distracción y su razón de ser (investigadores, ingenieros, técnicos superiores). Conciben el fin de su actividad profesional como una ruptura inmanejable;
- disfrutan de una posición jerárquica de alto nivel en la empresa de la que depende su posición social, posición ésta que desean conservar;
- no están preparados para la «inactividad», y la ruptura con la vida profesional suscita en ellos un sentimiento de haber llegado al final de la existencia y encontrarse frente a un vacío ocupacional que les parece imposible de llenar;
- tienen todavía cargas familiares importantes (hijos o ascendientes a su cargo, préstamos no reembolsados, cargas ligadas a un divorcio) y no pueden permitirse una reducción, ni tan siquiera mínima, de sus ingresos;
- no han adquirido aún la totalidad de sus derechos económicos de pensión.
- ...

#### 3.4. *Las disposiciones jurídicas o negociadas en los convenios colectivos*

3.4.1. Por lo general, la mayor parte de los trabajos que se ha realizado sobre la reducción de la vida activa se han centrado prioritariamente en dos niveles de análisis.

3.4.1.1. Algunos han insistido en el papel de la protección social y, sobre todo, de los sistemas de pensiones públicos y privados, así como de los mecanismos que garantizan una renta sustitutoria en caso de desempleo o de cese anticipado de la actividad profesional. Han demostrado que estos sistemas implican factores de incentivación o desincentivación al trabajo a partir de una determinada edad y que los comportamientos individuales de jubilación anticipada pueden interpretarse desde esta perspectiva <sup>(1)</sup>.

3.4.1.2. Otros estudios se han centrado en el papel determinante del mercado de trabajo y del comportamiento de las empresas para explicar el movimiento de jubilación anticipada <sup>(2)</sup>.

3.4.2. Dado que en el análisis deben incluirse estos dos enfoques, no es justo oponerlos ni considerarlos como excluyentes, con una actitud maniquea. Debe señalarse que, por el contrario, están estrechamente vinculados.

La protección social o sus sustitutos, ya sean de naturaleza pública o negociados en convenios colectivos, son sólo los medios de que dispone el mercado de trabajo para mitigar los costes sociales en términos de desempleo de larga duración y de exclusión. En otras palabras, las jubilaciones anticipadas se han utilizado como instrumentos de la «política de empleo», o más exactamente, como instrumento de una política de lucha contra el desempleo. Puede observarse que, con frecuencia, en muchos Estados miembros estos instrumentos se han convertido, y como tal son considerados por las empresas, en una herramienta de gestión de personal y, por los asalariados, como una ventaja social y un derecho adquirido.

## 4. Soluciones posibles

4.1. Para lograr reequilibrar la relación entre población activa e inactiva y mantener un volumen de mano de obra óptimo con respecto a las previsiones demográficas de la Unión Europea es en parte necesario que aumente la tasa de actividad de los asalariados de más de 55 años. Es obvio que este objetivo no debe poner en peligro el equilibrio recomendable entre trabajo y jubilación, y entre el ocio y el trabajo, que constituyen valores de modelo social europeo.

4.2. Un cambio de estas características debe programarse a medio plazo mediante la aplicación de una política de mantenimiento de la empleabilidad a lo largo de toda la vida laboral y de reciclaje de los trabajadores de más de 40 años, tanto mujeres como hombres. De hecho, es difícil de creer en un escenario de armonía espontánea en el que la inversión de las tendencias del mercado de trabajo bastaría para que las empresas conservaran a sus trabajadores de edad avanzada y se decidieran a hacer «de lo viejo, nuevo».

<sup>(1)</sup> Quinn et al. 1990, Quinn et Burkhauser, 1990.

<sup>(2)</sup> Standing, 1986, Sorensen 1989.

4.2.1. Aparte de las medidas concretas que deban adoptarse, es fundamental que los esfuerzos se centren en el ámbito de la percepción, a fin de inducir un cambio de mentalidad y una toma de conciencia en las empresas y los trabajadores. Es necesario que los trabajadores consideren valioso trabajar después de los 55 años y que las empresas o los servicios públicos sean conscientes de las ventajas que pueden reportar los trabajadores de más edad (experiencia adquirida, conocimientos técnicos, capacidad de enseñar, etc.)

4.2.2. Por ello, el Comité sugiere a la Comisión que emprenda, en colaboración con los Estados miembros, una amplia campaña de información y de divulgación que contribuya a mejorar la percepción del papel que pueden desempeñar los trabajadores de más edad en las empresas y los servicios públicos.

Al observar los compromisos que, después de la jubilación anticipada, los trabajadores adquieren con la vida de las asociaciones, las ONG o la vida de la ciudad, pueden calibrarse concretamente los recursos de dinamismo, innovación y eficacia que poseen.

4.3. Es muy instructivo y útil extraer enseñanzas de las prácticas y experiencias realizadas en los Estados miembros. Los gobiernos e interlocutores sociales de Austria, Bélgica, Finlandia, Países Bajos, Suecia e Irlanda han puesto en marcha iniciativas para aumentar la tasa de empleo de los trabajadores de edad avanzada.

Un estudio de la Fundación Europea para la Mejora de las Condiciones de Vida y de Trabajo permitió además elaborar un repertorio con toda una serie de ejemplos interesantes de las empresas alemanas, belgas, británicas, francesas, griegas, italianas, y holandesas<sup>(1)</sup>.

Estos diferentes análisis permitieron al Comité extraer las enseñanzas siguientes:

4.3.1. Es necesario un cambio de mentalidad y de comportamiento. Por ello, no bastará con prohibir las ofertas de empleo que limiten la edad si esta medida no va acompañada de políticas de contratación adecuadas. Este cambio de mentalidad no debe operarse sólo en un solo grupo, sino que debe dirigirse tanto a los poderes públicos como a los empresarios y trabajadores para extenderse a toda la sociedad.

4.3.2. No es suficiente con aplicar una política para los grupos de edad a partir de los 45-50 años. Así lo señalaba el Consejo Superior del Empleo en Bélgica: «Una política encaminada a modificar la problemática de los trabajadores de edad avanzada llega tarde si se limita a cubrir este grupo de personas. De ahí la necesidad de una política de gestión de

personal que tenga en cuenta la edad desde el momento en que los trabajadores se incorporan al proceso de trabajo». En este sentido, es necesaria la aplicación rigurosa de una gestión preventiva de los empleos y de las cualificaciones y, en un sentido más amplio, de una gestión de recursos humanos de calidad.

4.3.3. Tal como demuestra el estudio de la Fundación de Dublín, una política para los grupos de edad debe prestar atención a cinco aspectos principales:

- la contratación y la jubilación,
- la formación, el perfeccionamiento profesional y la promoción,
- la organización flexible del trabajo,
- la ergonomía y la definición de las funciones, y
- el cambio de comportamiento en las empresas.

4.3.4. En el curso de sus trabajos, varias iniciativas atrajeron en particular la atención del Comité:

- el acuerdo interprofesional en Bélgica que prevé la realización de esfuerzos suplementarios en materia de formación profesional que presten una atención especial a los grupos de baja empleabilidad;
- el fomento por parte de los poderes públicos de los esfuerzos de formación centrados en algunos grupos objetivo mediante incentivos fiscales complementarios, como la deducción fiscal por formación introducida en los Países Bajos y propuesta por los interlocutores sociales austríacos;
- la iniciativa de que los trabajadores de más edad se hagan cargo de la formación de sus colegas más jóvenes o de tutelar a los aprendices;
- la fórmula de trabajo a tiempo parcial, una mayor flexibilidad para la interrupción de la carrera o la jubilación anticipada progresiva (Alemania, Finlandia, Bélgica, Francia);
- la posibilidad de optar entre una reducción del tiempo de trabajo o un aumento salarial (algunos convenios laborales sectoriales en Suecia);
- la reducción de las cotizaciones patronales para los trabajadores de edad avanzada o para la contratación de un solicitante de empleo de edad avanzada;
- la posibilidad de que los trabajadores abran una «cuenta de competencias» que se beneficie de una reducción de impuestos proporcional a la suma depositada. Estos ahorros, abonados en la misma cuantía por el empresario, permite al trabajador tomar largos períodos de vacaciones de formación e iniciar así una formación complementaria que no represente una pérdida de ingresos (Suecia).

<sup>(1)</sup> Fundación Europea para la Mejora de las Condiciones de Vida y de Trabajo: «La lucha contra las barreras de la edad en el empleo».

4.3.5. Durante sus trabajos, el Comité se ha preguntado qué repercusión puede tener el nivel de los salarios de los trabajadores de edad avanzada y su progresión a menudo programada en la fragilización de sus empleos (véase el punto 3.2.3). De hecho, está demostrado que, con la misma cualificación, un trabajador de edad avanzada percibe un salario superior al de un trabajador joven (primas de antigüedad, ascensos vinculados a la edad, etc.) Ya se trate del mantenimiento del empleo o de una nueva contratación, parece que este factor contribuye a la fragilización en numerosos Estados miembros. Sin tener la certidumbre ni haber adoptado una posición o una orientación determinadas al respecto, y sin una reflexión ulterior, el Comité cree, sin embargo, que no debe ignorarse ni rechazarse este factor por muy complejo y delicado que resulte abordarlo. El Comité propone, después de sus deliberaciones, que se elabore una lista con las ventajas e inconvenientes de un sistema de inflexión a plazo de los sistemas de remuneración con arreglo a un baremo, que conduciría a un aumento rápido de los salarios al principio de la carrera para continuar más débilmente al final. Es obvio que si el objetivo principal de este inventario son los trabajadores de edad avanzada no podrían aceptarse las consecuencias negativas inducidas sobre la totalidad o una parte de los parámetros que constituyen la política salarial y el desarrollo equitativo de las carreras.

4.3.6. En lo que se refiere más particularmente a las mujeres, es oportuno señalar que la insuficiencia de los servicios de proximidad, sobre todo los relacionados con la dependencia y el cuidado de los niños de corta edad, lleva a que gran número de trabajadoras entre los 50 y los 60 años abandone su empleo.

4.4. En la mayor parte de los países, el problema del futuro de los sistemas de jubilación anticipada es un asunto particularmente complejo.

No obstante, numerosos estudios ponen de manifiesto la necesidad de aumentar la edad de jubilación anticipada. Está claro que este debate es inevitable. Dado que no es posible escamotearlo, el Comité considera que debe situarse en un contexto más amplio. Tal como el Comité señalaba en su Dictamen sobre una estrategia concertada para modernizar la protección social, «ya sea por motivos sociales o económicos, sería conveniente sustituir las jubilaciones anticipadas por políticas de jubilación flexibles, así como fomentar en el momento adecuado, mediante la formación continua a lo largo de toda la vida, el reciclaje y la determinación de nuevas formas de actividad<sup>(1)</sup>».

A juicio del Comité, dos casos de jubilación anticipada deben ser objeto de reflexión, atención y prudencia:

- las jubilaciones anticipadas en caso de reestructuraciones profundas, ya que es cierto que es preferible un jubilado «joven» que un desempleado de larga duración sin perspectivas de encontrar trabajo;

- las jubilaciones anticipadas, totales o parciales, a cambio de contrataciones equivalentes de solicitantes de empleo, ya que también en este caso es cierto que es preferible un jubilado que un parado al que no se ofrecen perspectivas de incorporación a la vida laboral.

Si la evolución demográfica y la disminución del volumen de mano de obra disponible anunciadas condujeran a adoptar este tipo de medidas, éstas no debería ser un remedio peor que el mal que lleven a aumentar la exclusión, deteriorando así la cohesión social.

4.5. Por lo demás, y para obtener resultados a medio plazo, hay que preguntarse qué instrumento contribuiría a aplicar una política eficaz en este ámbito.

4.5.1. Dado que la situación tanto de las empresas como de cada uno de los Estados miembros es muy diferente, está claro que todas las soluciones eficaces pasan en principio por un conocimiento detallado de las realidades y una realización lo más cercana posible al terreno.

4.5.1.1. Desde esta perspectiva, e independientemente de cuál sea la medida o el instrumento por los que se opte en la UE, es fundamental consultar a los interlocutores sociales y tener en cuenta sus opiniones. Sólo así podrá garantizarse que las medidas elegidas se apliquen con eficacia.

4.5.2. El Comité considera que existen cuatro instrumentos de distinto alcance que pueden contribuir a instaurar, con un grado de eficacia variable, una dinámica en la Unión Europea:

- el diálogo entre los interlocutores sociales europeos,
- una «directriz para el empleo» específica para este problema, precisa y atractiva,
- un «código voluntario de conducta»,
- una directiva.

4.5.2.1. Los interlocutores sociales europeos podrían, por su cuenta o a instancias de la Comisión, iniciar un diálogo social a este respecto, que dé lugar a un intercambio, a un dictamen, a recomendaciones o a cualquier otra forma de conclusión que les parezca útil. Este diálogo social, profundizado en su caso, podría conducir por ejemplo a la elaboración de «un código voluntario de buena conducta», pero sobre todo contribuir a dotar de contenido a unas directrices para el empleo precisas y atractivas, instrumento que el Comité considera más adecuado. Este procedimiento tendría la ventaja de conducir a orientaciones y acciones que constituirían una síntesis y un punto de equilibrio entre las posiciones de los principales actores encargados de su aplicación en el nivel de la empresa. Además, éstos son los más indicados para valorar la viabilidad de las orientaciones adoptadas.

<sup>(1)</sup> DO C 117 de 26.4.2000.

4.5.2.2. Una «directriz para el empleo» precisa y atractiva podría tener la ventaja de una aplicación diversificada, que deje las competencias operativas en manos de los Estados miembros a través de un marco común definido. Sin embargo, para ser eficaz, este procedimiento debería dejar a los interlocutores sociales gran parte de la iniciativa. De cualquier forma y en general, éstos deberían participar en la definición y aplicación de los planes de acción nacionales relativos al empleo y a los trabajadores de más edad.

4.5.2.3. Un «código voluntario de conducta» basado en las buenas prácticas y adoptado en toda la Unión permitiría a las empresas avanzar con flexibilidad y de forma ajustada a su realidad.

4.5.2.4. El Comité no considera que la adopción de una directiva por iniciativa de la Comisión, y bajo su única responsabilidad, sea el instrumento al que deba darse prioridad. Aunque su objetivo fuera únicamente determinar un marco, podría interpretarse como una respuesta «todoterreno» a una situación con muchas variantes y, sobre todo, demasiado ajena a los operadores encargados de su aplicación.

4.6. Cualquiera que sea el instrumento escogido, el Comité manifiesta su deseo de que la Comisión examine en qué medida el Fondo Social Europeo puede contribuir a financiar las acciones que vayan a emprenderse<sup>(1)</sup>.

## 5. Conclusiones

5.1. El Comité aprueba la decisión del Consejo Europeo de Lisboa a aumentar la tasa de empleo «(...) a tan cerca como sea posible del 70 % a más tardar en 2010»

5.2. Considerando

- los problemas demográficos que van a plantearse en breve a la Unión Europea;
- la tasa actual de empleo en el tramo de edad comprendido entre los 55 y los 64 años y su disminución constante y generalizada;
- la progresión constante en volumen y porcentaje de la población en este tramo de edad en relación con los demás tramos;
- las prácticas actuales de las empresas, los trabajadores y

las disposiciones jurídicas y negociadas en los convenios colectivos en los Estados miembros,

el Comité considera que la decisión del Consejo no podrán cumplirse a no ser que se emprendan acciones impulsadas por la Unión Europea, los Estados miembros y los interlocutores sociales para aumentar la tasa de empleo de los trabajadores de edad avanzada.

Un fracaso en este terreno sería preocupante ya que implicaría una reducción de los efectivos laborales que contribuiría a frenar el crecimiento, lo que repercutiría en el empleo y el poder adquisitivo, incluido el de los jubilados actuales y futuros.

5.3. Es conveniente, en primer lugar, actuar para intentar inducir un cambio de mentalidad y sensibilizar a las empresas y los trabajadores. Trabajar después de los 50 años debe ser considerado algo valioso para los trabajadores y útil para las empresas. Si no se da esta toma de conciencia colectiva, las medidas concretas que se adopten no podrán tener plena eficacia.

En este sentido, el Comité sugiere a la Comisión que emprenda, en colaboración con los Estados miembros, una campaña de sensibilización, información y divulgación dirigida a los principales actores y a la sociedad en general que contribuya a mejorar la percepción del papel que pueden desempeñar los trabajadores de más edad en las empresas y los servicios públicos.

5.4. En el punto 4 del presente dictamen de iniciativa, el Comité formula una serie de propuestas concretas inspiradas en las mejores prácticas observadas en los Estados miembros, de naturaleza jurídica o negociadas en convenios colectivos o fruto de sus propias reflexiones y preguntas; también hace referencia a las disposiciones elaboradas por la Fundación de Dublín que le parecen esenciales.

El objetivo de estas propuestas es alimentar e intentar enriquecer el debate y aportar de este modo una contribución a las orientaciones y decisiones que deberán adoptar los interlocutores sociales, el Consejo y los Estados miembros.

5.5. Dado que se trata de un instrumento que debería aplicarse en el nivel de la Unión Europea, el Comité cree que una directiva no es el medio más apropiado.

El Comité sugiere que los interlocutores sociales, por propia iniciativa o a instancias de la Comisión, inicien un diálogo social que trate de este problema y que conduzca a un intercambio, un dictamen, unas recomendaciones o cualquier otro tipo de conclusiones que consideren de utilidad. El resultado de este diálogo social, profundizado si es preciso, podría conducir a un «código voluntario de conducta», y sobre todo contribuir a dotar de contenido unas directrices para el empleo precisas y atractivas, instrumento que el Comité considera más adecuado al problema en cuestión.

<sup>(1)</sup> Fundación Europea para la Mejora de las Condiciones de Vida y de Trabajo: «La lucha contra las barreras de la edad en el empleo».

Bruselas, 19 de octubre de 2000.

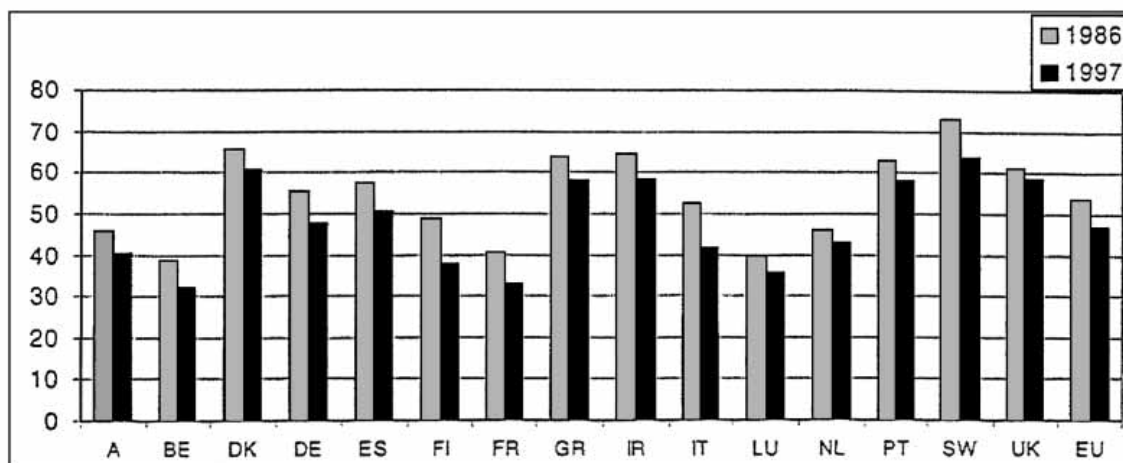
*El Presidente*  
*del Comité Económico y Social*  
Göke FRERICHs



## ANEXO

## al dictamen del Comité Económico y Social

Cuadro 1 — Tasa de actividad de la población masculina (tramo de edad de 55 a 64 años) en 1986(\*) Y 1997



(\*) Fuente: Eurostat «Estudio sobre la población activa», salvo para Austria, Suecia y Finlandia.

Los datos relativos al primer año de referencia para estos tres Estados miembros proceden de estudios nacionales y se refieren a 1985.

**Cuadro 2 — Tasa de empleo de los hombres en el tramo de edad de 55 a 64 años (a) en 12 países en el período 1971-1997**

País	1971	1975	1980	1985	1987	1989	1991	1993	1995	1996	1997	Variación
Estados Unidos	77,3	71,4	68,8	64,4	64,5	64,3	63,9	63,1	63,6	64,7	65,5	-15,3
Francia	73,0	67,1	65,3	46,7	43,9	43,3	42,0	40,3	38,7	38,6	38,4	-47,4
Alemania (b)	77,1	66,7	64,1	53,6	54,1	51,7	49,9	48,0	48,0	48,0	47,3	-38,7
Países Bajos	79,3	69,9	61,0	44,2	44,7	44,2	41,8	40,5	41,0	40,7	43,0	-45,8
Suecia	82,8	80,7	77,5	73,2	73,4	73,9	73,7	65,9	64,4	66,0	64,7	-22,0
Reino Unido	82,9	82,0	73,9	59,4	58,1	61,6	61,5	55,9	56,0	57,0	58,6	-29,3
Irlanda	82,4	76,1	72,2	64,7	62,7	59,9	60,2	59,1	59,1	58,7	57,8	-30,0
Portugal	82,1	77,1	74,8	64,9	62,1	63,9	66,5	59,9	59,1	58,5	58,2	-29,1
España	82,7	76,7	71,5	59,1	57,0	56,7	56,2	51,6	48,0	49,9	50,5	-39,0
Canadá	78,8	76,3	72,7	64,3	61,9	61,9	57,3	55,0	54,0	54,7	56,1	-29,0
Japón	85,3	83,2	82,2	78,9	78,2	79,2	82,0	82,1	80,8	80,6	80,9	-5,16
Australia	—	—	—	-56,0	56,3	58,93	54,5	50,7	55,3	54,4	54,3	—

Notas:

a) Los datos de corte transversal son difíciles de interpretar en lo que se refiere a las mujeres. Por lo general, apuntan a tasas estables o en ligero aumento a lo largo de todo el período. Sin embargo, este resultado global enmascara dos tendencias contradictorias que afectan a las mujeres: la tendencia a su entrada masiva en el mercado de trabajo, que se inició en fechas diferentes en cada país y la tendencia a una salida temprana de este mercado de trabajo. Los análisis de cohorte permitirán poner de relieve estas tendencias. Éstas demuestran que las mujeres, como los hombres, se vieron obligadas a abandonar pronto el mercado de trabajo, a pesar de que esta tendencia quedó oculta por su entrada masiva en este mercado.

b) Alemania reunificada (1991).

Fuente:

Datos de la OCDE y cálculos propios.

**Cuadro 2 bis — Cuadro 1 — Tasa de empleo de los hombres de más de 55 años por tramos de edad en doce Estados miembros de la Unión Europea**

		B	DK	F	G	GR	IRL	I	L	NL	P	S	RU
55-59	1983	60,9	77,4	60,3	77,6	76,4	76,5	71,1	52,5	65,3	74,7	79,1	75,8
	1986	54,2	78,3	57,3	73,9	73,7	71,6	67,2	56,5	—	72,1	67,9	73,3
	1988	48,1	78,8	56,3	72,2	72,4	69,9	66,4	54,6	63,4	69,9	66,6	72,6
	1990	48,4	81,6	56,2	73,9	70,7	69,6	66,4	62,8	63,6	73,5	69,4	74,9
	1992	48,7	75,7	58,1	67,2	70,8	66,7	63,9	53,3	60,9	68,8	66,7	69,5
	1994	48,6	75,1	55,9	63,9	71,0	67,8	59,3	51,3	59,3	68,9	60,7	67,3
60-64	1983	27,4	48,3	28,2	38,3	58,2	63,3	35,9	19,5	34,2	62,8	60,4	52,5
	1986	22,4	52,6	22,0	30,8	51,7	57,3	36,7	16,1	—	53,5	45,6	48,1
	1988	19,4	51,7	19,4	31,7	49,2	55,0	36,4	18,0	25,1	53,7	44,0	49,1
	1990	18,9	48,6	16,0	32,9	45,5	50,4	34,5	22,8	21,7	54,2	43,2	49,4
	1992	20,2	45,8	13,5	28,5	45,9	52,1	33,1	15,7	21,4	55,4	43,0	47,5
	1994	17,3	40,9	12,5	26,1	45,5	50,6	29,6	15,1	21,0	52,2	38,0	45,1
55-64	1983	47,7	63,1	46,0	60,2	68,8	70,3	55,3	38,0	50,5	—	—	64,3
	1986	38,8	65,8	40,6	55,4	64,0	64,6	52,7	39,6	—	63,2	57,5	61,1
	1988	34,4	65,5	38,7	54,1	61,6	62,7	52,0	39,7	44,1	62,2	55,9	61,1
	1990	34,3	65,6	37,0	54,3	58,4	60,2	50,9	42,9	44,0	64,6	56,9	63,3
	1992	34,7	61,5	35,9	49,5	58,6	59,8	48,9	40,0	42,2	62,0	55,0	58,7
65-69	1983	5,1	26,4	7,9	10,2	34,1	31,6	15,0	10,2	5,3	—	20,7	13,0
	1986	5,5	26,0	7,1	8,5	26,8	28,3	15,5	4,5	—	30,3	10,9	11,7
	1988	4,2	25,9	6,1	7,4	24,1	26,8	13,8	4,2	10,0	30,6	7,5	11,3
	1990	3,3	27,4	5,1	8,6	21,4	25,7	12,8	5,5	9,7	31,5	7,4	13,5
	1992	3,9	26,0	5,2	6,9	21,2	25,7	12,0	4,3	11,1	28,5	7,0	14,1
	1994	2,3	3,8	2,5	4,3	11,7	16,0	6,2	2,1	5,8	20,6	2,9	7,3

Fuente: Guillemard 1993, Cuadro 3, 2, Encuesta Eurostat sobre la mano de obra 1992 (1994), Cuadro 6; Encuesta Eurostat sobre la mano de obra, pendiente de publicación, Eurostat.

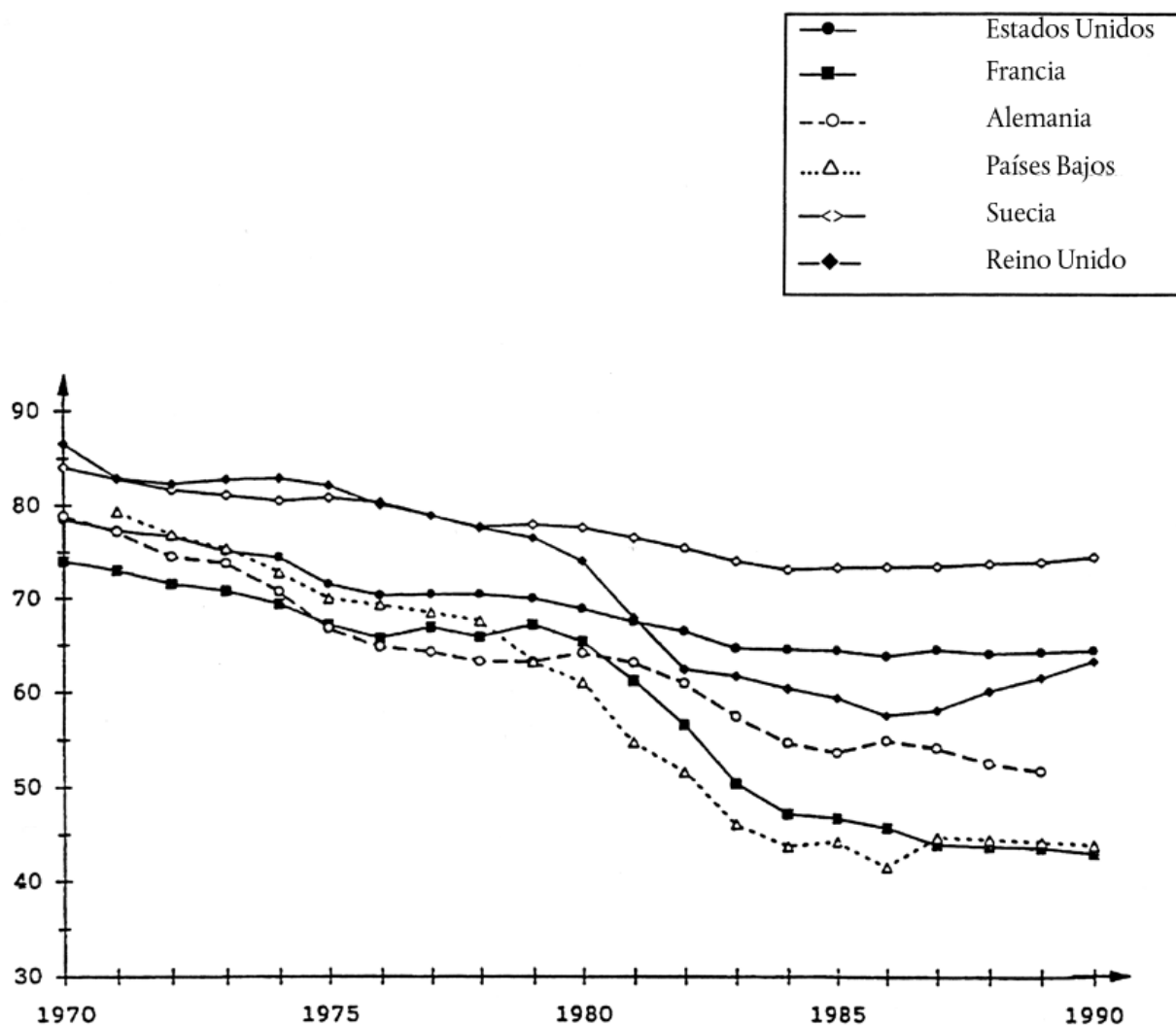
**Cuadro 2 ter — Cuadro 2 — Tasa de empleo de las mujeres de más de 50 años por tramos de edad en doce Estados miembros de la Unión Europea**

		B	DK	F	G	GR	IRL	I	L	NL	P	SP	RU
50-54	1983	26,1	63,8	52,7	45,2	35,6	24,6	29,7	20,1	25,9	—	—	60,8
	1986	26,5	68,1	53,2	47,4	38,1	23,3	31,2	25,1	—	42,9	23,7	62,1
	1988	25,8	72,6	53,7	47,9	37,9	24,3	30,8	24,0	33,3	45,9	24,7	62,0
	1990	28,6	72,9	55,3	53,8	36,3	25,5	31,7	26,9	36,0	47,6	25,5	65,2
	1992	31,8	74,1	57,1	59,5	35,1	27,9	33,4	30,6	39,9	51,9	28,7	65,7
55-59	1983	15,7	50,2	37,2	37,5	29,5	20,6	19,5	17,9	17,2	—	—	47,4
	1986	16,7	57,3	36,4	35,9	29,9	18,6	19,9	19,0	—	33,5	21,0	48,6
	1988	14,6	55,9	37,4	36,3	31,4	19,2	20,4	17,1	21,7	36,3	21,0	49,1
	1990	14,7	57,6	37,6	38,7	28,0	20,6	19,3	18,0	22,9	37,9	21,5	51,9
	1992	17,2	61,4	38,0	36,1	26,0	21,3	18,8	21,0	25,1	42,2	21,4	52,1
	1994	20,4	57,1	38,8	37,6	26,5	23,4	18,6	19,0	27,4	41,4	20,8	51,7
60-64	1983	6,0	28,0	16,6	12,1	19,9	16,5	9,0	10,2	7,7	—	—	19,7
	1986	4,2	29,2	14,7	10,5	20,9	12,1	9,5	7,5	—	23,6	14,8	18,0
	1988	3,8	22,9	14,2	10,3	22,0	11,8	9,9	7,4	7,2	26,0	15,8	18,6
	1990	4,0	26,9	11,8	11,6	19,7	13,8	10,0	9,5	8,3	23,7	14,6	21,8
	1992	5,0	24,6	11,3	9,2	17,4	12,6	8,6	9,8	6,3	27,1	15,3	22,8
	1994	4,9	20,8	11,3	8,4	18,5	13,6	8,0	7,5	7,2	24,9	15,0	24,7

Fuente: Guillemard 1993, Cuadro 3,2, Encuesta Eurostat sobre la mano de obra 1992 (1994), Cuadro 6; Encuesta Eurostat sobre la mano de obra, pendiente de publicación, Eurostat.

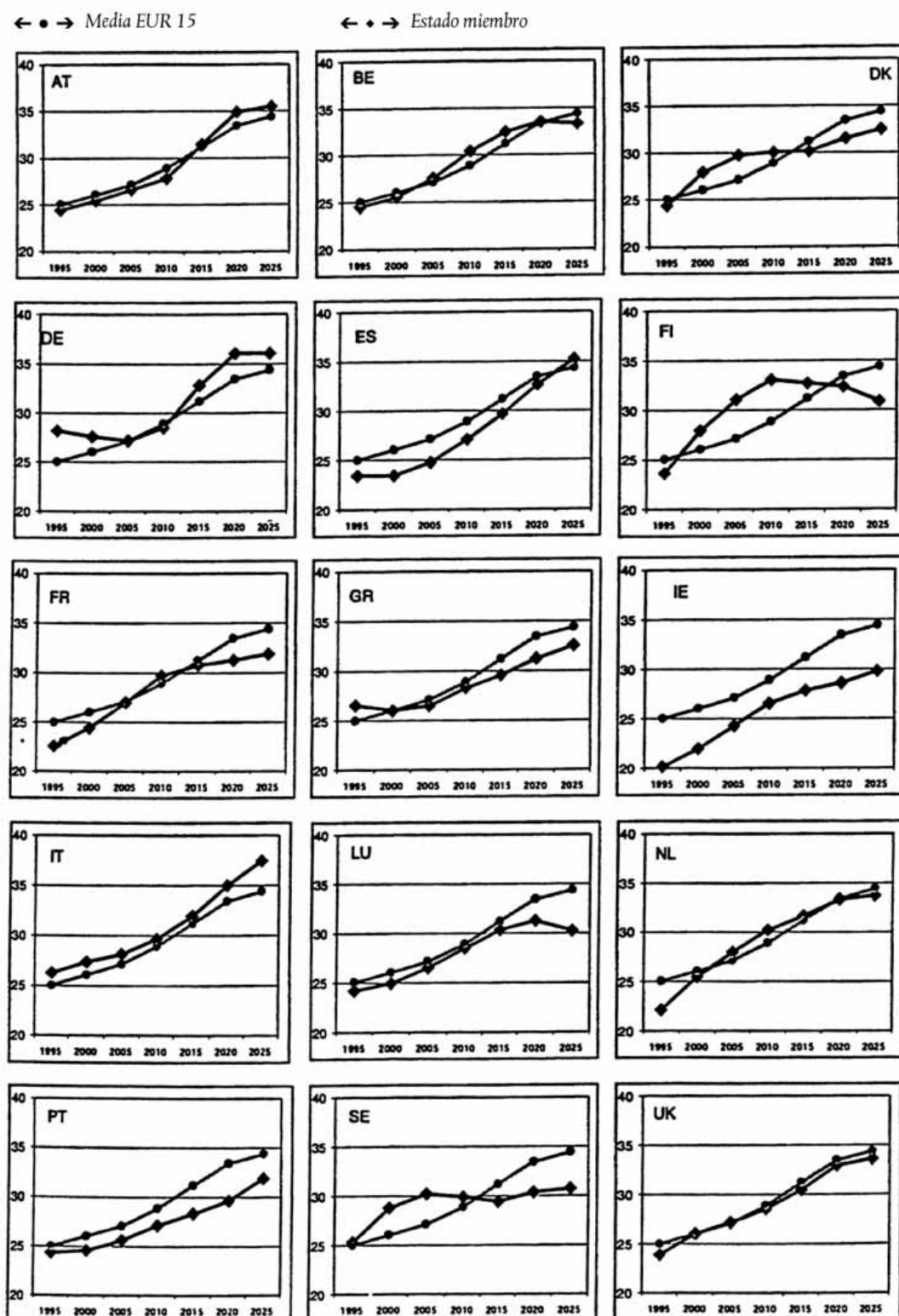


**Cuadro 3 — Evolución comparada de las tasas de empleo masculinas (de 55 a 64 años)  
(1970-1990)**



Fuente: OCDE, Encuesta sobre la mano de obra (1992).

Cuadro 4 — Tramo de edad de 50 a 64 años en % de la población  
1995-2025



Fuente: Eurostat, Previsiones demográficas 1997 (escenario de base).

**Dictamen del Comité Económico y Social sobre la «Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social y al Comité de las Regiones — Actuación local en favor del empleo — Una dimensión local para la Estrategia Europea de Empleo»**

(2001/C 14/13)

El 7 de abril de 2000, de conformidad con el artículo 262 del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea, la Comisión decidió consultar al Comité Económico y Social sobre la comunicación mencionada.

La Sección de Empleo, Asuntos Sociales y Ciudadanía, encargada de preparar los trabajos en este asunto, aprobó su dictamen el 3 de octubre de 2000 (ponente: Sr. Vinay).

En su 376º Pleno (sesión del 19 de octubre de 2000), el Comité Económico y Social ha aprobado por 103 votos a favor, ninguno en contra y 2 abstenciones el presente Dictamen.

## **1. Introducción**

1.1. El documento que la Comisión presenta al Comité pretende suscitar un debate y recoger observaciones, propuestas y sugerencias que contribuyan a definir, en el marco de la Estrategia Europea de Empleo, las posibilidades y las formas de un plan de desarrollo del empleo, articulado y sostenido a nivel local, a partir del análisis del contexto que se ha ido perfilando en los últimos años tanto a nivel comunitario como en los Estados miembros.

1.2. Desde hace ya tiempo la mayoría de los Estados miembros son conscientes de que el potencial de desarrollo de nuevos empleos encuentra, a nivel local, una capacidad de respuesta muy interesante y tanto más eficaz cuanto más avanza, al mismo tiempo, la descentralización de los procedimientos correspondientes allí donde aún no había tenido lugar.

1.2.1. La Unión Europea, a pesar de que ha adoptado una estrategia de empleo articulada fundamentalmente a nivel nacional, también ha apoyado una serie de iniciativas experimentales centradas en el nivel local (iniciativas locales de desarrollo y de empleo (ILDE), pactos territoriales en favor del empleo, acciones piloto «tercer sistema» y capital local con finalidad social).

1.2.2. Una atención comunitaria más marcada al nivel local se observa también en el nuevo Reglamento de los Fondos Estructurales de junio de 1999. En efecto, si la creación de empleo a través del desarrollo endógeno y el fomento de pactos territoriales en favor del empleo y de nuevos yacimientos de empleo entran en el ámbito de aplicación del FEDER, el FSE incluye también entre sus ámbitos de aplicación «las iniciativas de empleo locales y los pactos de empleo territoriales». Por otra parte, la propuesta de la Comisión relativa a las «directrices para las políticas de empleo de los Estados miembros para el

año 2001» subraya la necesidad de movilizar a todos los participantes a nivel regional y local para determinar todas las posibilidades de creación de nuevos empleos. También el Informe conjunto sobre el empleo 2000 destaca la necesidad de avanzar de forma decidida por la vía de la transferencia de competencias a las administraciones locales para el desarrollo de estrategias locales de empleo.

## **2. La Comunicación de la Comisión**

2.1. Si bien subraya el valor positivo añadido a la Estrategia de Empleo gracias a una mejor coordinación de las políticas comunitarias y nacionales, la Comisión destaca que es esencial proporcionar un margen de acción e instrumentos a todos los niveles institucionales o sectoriales para perseguir de la mejor manera posible el objetivo fundamental de la lucha contra el desempleo que, con el Tratado de Amsterdam, se ha reconocido plenamente como un asunto de la mayor relevancia para toda la Unión Europea y una referencia necesaria de todas las políticas y acciones comunitarias.

2.2. Tras exponer los puntos mencionados, la Comunicación de la Comisión analiza todos los aspectos objetivos, las perspectivas y los problemas relacionados con la viabilidad de un nivel local en el marco de la Estrategia Europea de Empleo.

2.2.1. Por tanto, se confirma que el potencial de acción local ha demostrado ser considerable, también a la luz de las macroevoluciones del mercado y de las tecnologías, en la medida en que el nivel local está más directamente vinculado al desarrollo de recursos endógenos y es más capaz de

responder a nuevas necesidades determinadas por exigencias tanto económicas como demográficas, prescindiendo del hecho de que los poderes y funciones característicos de los entes locales les sitúan entre los oferentes de trabajo más destacados, en la mayoría de los casos, en su ámbito de competencia.

2.3. Por otra parte, cabe señalar que, debido a que la evolución en materia de gestión de las administraciones locales no ha sido homogénea en todos los Estados miembros, incluso dentro de un mismo país, las poblaciones administradas tienden a juzgar a las distintas administraciones también en función de su capacidad de actuar con respecto al problema del empleo, lo que ha dado lugar a la adopción espontánea de iniciativas en materia de formación, de apoyo a la pequeña empresa o de otro tipo, que se han sumado a las políticas nacionales. Por este motivo se plantea la necesidad de identificar formas más orgánicas y mejor coordinadas así como instrumentos más homogéneos y evolucionados para permitir a los entes locales que integren el tema del empleo en sus iniciativas.

2.4. Junto a los entes locales son naturalmente las empresas quienes desempeñan una función primordial en la creación de empleo, en particular las empresas pequeñas o microempresas, que demuestran una dinámica de empleo positiva y para las que se deberán determinar instrumentos de estímulo y apoyo, además de formas de agilización burocrática y de servicios.

2.5. El tercer sistema, o economía social, reviste un interés especial a nivel local. Este sector se ha desarrollado como respuesta espontánea a exigencias colectivas no satisfechas por los servicios públicos o como iniciativa de apoyo y recuperación para las zonas, desgraciadamente demasiado amplias, que sufren de malestar social. A pesar de que se observan distintas tasas de crecimiento en los distintos Estados miembros, debido también a situaciones de base no homogéneas, este sector representa actualmente casi el 7 % del empleo total, sin contar el sector del voluntariado, con el que, si se convirtiera en tiempo completo retribuido, se alcanzaría el 10 % de la mano de obra.

2.5.1. Asimismo, y sobre todo para este sector, se deben determinar las nuevas posibilidades de desarrollo y las debilidades organizativas o de financiación que frenan el crecimiento.

2.6. En el documento se analizan también las funciones, el potencial y las posibles evoluciones de los servicios públicos de empleo, el papel actual y el potencial de los interlocutores sociales y las posibles acciones de apoyo por parte de los entes regionales y nacionales a las iniciativas locales.

2.7. Por último, la Comisión reitera que, después de que el Consejo Europeo de Viena decidiera establecer el FSE como instrumento principal para sostener la aplicación de los PNA (Planes nacionales de acción en favor del empleo), el nuevo

reglamento está abierto al apoyo de asociaciones locales y, más en general, al desarrollo local y a las iniciativas locales de empleo; especifica asimismo que la consulta sobre cualquier otra acción destinada a reforzar la dimensión local de la Estrategia Europea de Empleo, que es precisamente el objeto de la comunicación que se examina, está abierta no solo a la contribución de las instituciones de la Unión Europea, sino a todos aquellos, personas o asociaciones representativas, que están interesados en el desarrollo del empleo local y en los diversos temas expuestos en el documento. La Comisión apoyará asimismo la organización de seminarios transnacionales, pondrá fin al proceso de consulta en octubre de 2000 y expondrá las conclusiones en el mes de diciembre en una conferencia organizada en Estrasburgo por la Presidencia francesa durante la cual se evaluarán los resultados y las perspectivas.

2.8. La partida presupuestaria B5-503 se ha puesto a disposición para financiar todas las iniciativas en este ámbito; dicha partida se empleará también para demostrar las posibilidades de la estrategia basada en los planes locales de acción en el marco de las orientaciones europeas, sensibilizar sobre el potencial de creación de empleo a nivel local, desarrollar la cooperación transnacional y fomentar la selección y el intercambio de buenas prácticas. Por otra parte, es posible integrar el fomento del tercer sistema de conformidad con el artículo 6 del FSE.

### 3. Observaciones generales

3.1. El Comité acoge favorablemente la Comunicación de la Comisión, de la que aprecia tanto el asunto tratado como la profunda articulación de los temas expuestos y la disponibilidad para llevar a cabo una amplia investigación sobre las contribuciones y propuestas integradoras.

3.1.1. Las políticas de empleo, basadas hasta el momento en el nivel comunitario, nacional y regional, adquirirían sin duda una eficacia mejor enfocada mediante la introducción de planes de acción a nivel local, un nivel con el que puedan identificarse y en el que puedan actuar los numerosos actores que participan o que podrían participar, en función de su responsabilidad y sus competencias específicas, así como las distintas situaciones territoriales y nacionales. Al mismo tiempo se potenciaría la capacidad del nivel local para aportar una respuesta política a la Estrategia Europea de Empleo mediante una mayor participación de los actores locales en el análisis y la definición de los PNA. Naturalmente, este proceso debería inscribirse en el principio de subsidiariedad, en tanto que la iniciativa local debería ser compatible y coherente con las directrices y prioridades definidas a nivel nacional. En definitiva, se obtendría no sólo una mejor adaptación de las políticas a los resultados esperados sino también unas propuestas más interesantes cuanto más se aproximaran a las características de las realidades locales concretas y mejor correspondieran al potencial y las necesidades de los ciudadanos.



3.1.2. La exigencia de una valorización del nivel local con vistas al desarrollo y, por tanto, al empleo, se ha afirmado constantemente en numerosos dictámenes del Comité y en muy distintas épocas<sup>(1)</sup>, pero la importancia del nivel local en las políticas de empleo en el ámbito de la Estrategia Europea de Empleo se ha acentuado aún más tras el Tratado de Amsterdam<sup>(2)</sup>. Por tanto, el Comité apoya firmemente las iniciativas promovidas por la Comisión, a las que pretende contribuir con algunas consideraciones.

3.2. El proceso de coordinación global entre las políticas comunitarias, nacionales y locales de empleo puede también no sólo aportar la necesaria visibilidad, como es evidente, al papel de las instituciones territoriales y los agentes económicos como las PYME y las microempresas y a la economía social, sino también aprovechar al máximo la aportación fundamental de los interlocutores sociales, es decir, las organizaciones empresariales y sindicales, que desempeñan un papel especialmente importante a nivel local, como ha demostrado por ejemplo la experiencia de los pactos territoriales por el empleo, a los que han contribuido además los representantes de base de la ciudadanía, cuya participación es importante desde el punto de vista social y político.

3.2.1. Es precisamente a partir de este protagonismo común que pueden concretarse los cuatro pilares de las directrices para el empleo: capacidad de inserción profesional; desarrollo del espíritu empresarial; fomento de la adaptabilidad de los trabajadores y de las empresas; refuerzo de las políticas de igualdad de oportunidades para hombres y mujeres.

#### 4. Los actores en el territorio

##### *Los entes locales*

4.1. En el documento de la Comisión se hace constantemente referencia a los entes locales como nivel administrativo más cercano a las exigencias de la población; no obstante, carecen de competencias para formular políticas de empleo a pesar de que tienen, directa o indirectamente, una incidencia considerable en el empleo local. Por otra parte, de una consulta realizada por la Comisión se desprende que la mayoría de los cerca de 80 000 entes locales europeos no dispone de suficiente información, tanto en lo que se refiere a la Estrategia

Europea de Empleo como a las iniciativas que pueden emprenderse localmente para crear oportunidades de trabajo. Obviamente esto no afecta a los entes locales relevantes, ni tampoco al nivel regional, sino a numerosas localidades pequeñas.

4.1.1. A lo que hay que tender, en la valorización de la acción a nivel local en el ámbito de la Estrategia Europea de Empleo, es al desarrollo de un flujo de propuestas y de una capacidad de acción que puede enriquecer el planteamiento actual, orientado de arriba abajo, gracias a un enfoque «de abajo arriba» que ya se experimentó positivamente en la elaboración de los marcos comunitarios de apoyo para las intervenciones estructurales 2000-2006.

4.1.2. Precisamente para activar y aplicar la capacidad de iniciativa que puede hacer de la dimensión local un elemento estratégico para la consecución de los objetivos europeos de fomento del empleo, y también en función del principio de subsidiariedad, sería quizás conveniente asignar al nivel regional una especie de papel de enlace, no en función de una definición y elección centralizada de las posibles iniciativas, sino como apoyo, enriquecimiento y coordinación de las iniciativas, gestionadas siempre a nivel local.

4.1.3. Cabe recordar que muchos de los pactos territoriales financiados son fruto de la iniciativa conjunta de varios entes locales junto con numerosos socios. Tampoco se debe olvidar la función que desempeñan las asociaciones intermunicipales o las asociaciones basadas en características territoriales y socioeconómicas específicas, por ejemplo las comunidades de montaña. El nivel regional podría asimismo encargarse de una determinada actividad formativa e informativa, destinada en particular a los administradores de centros rurales, sobre los instrumentos de apoyo, nacionales y comunitarios utilizables en cada caso. A las redes de ciudades, que a menudo desempeñan una importante función informativa, se adhieren de hecho, por norma general, los entes locales que ya han desarrollado una disposición al conocimiento más amplio de instrumentos de apoyo a su propia acción de gobierno del territorio o a compartir buenas prácticas.

##### *Las empresas*

4.2. El crecimiento de la pequeña y mediana empresa en el sector privado no agrario, que ha caracterizado estos últimos años y ha hecho aflorar una significativa capacidad para crear nuevo empleo, está indisolublemente vinculado a un contexto local, cuyo potencial pone por consiguiente de manifiesto. Por este motivo, es fundamental que se determinen instrumentos encaminados a apoyar esta amplia iniciativa empresarial, sobre todo en la fase de puesta en marcha, así como que se introduzcan formas de facilitar los trámites, la fiscalidad y el acceso a la financiación.

(1) Dictamen del Comité Económico y Social sobre la «Comunicación de la Comisión relativa a la cooperación para la ordenación del territorio europeo — Europa 2000+» DO 301 de 13.11.1995; Dictamen sobre «El papel de la Unión Europea en cuestiones urbanas» (DO C 30 de 30.1.1997).

(2) Dictamen sobre la «Comunicación de la Comisión: Hacia una política urbana para la Unión Europea», DO C 95 de 30.3.1998; dictamen de iniciativa sobre los «Pactos territoriales para el empleo», DO C 407 de 28.12.1998; dictamen sobre la «Propuesta de directrices para las políticas de empleo de los Estados miembros en el año 2000», DO C 368 de 20.12.1999; dictamen de iniciativa sobre la iniciativa comunitaria URBAN, DO C 51 de 23.2.2000; dictamen de iniciativa sobre «Economía social y mercado único», DO C 117 de 20.12.1999.



4.2.1. Si bien los entes locales y el nivel regional pueden aportar una contribución palpable al desarrollo de las empresas locales a través de una reducción de las formalidades y los gastos administrativos, importancia similar o incluso fundamental reviste la capacidad de establecer unas condiciones generalizadas para disponer de créditos más accesibles y menos costosos, incluidas iniciativas en las que participen los sectores público y privado conjuntamente. No obstante, es indispensable que, paralelamente a la movilización de recursos locales o nacionales, se desarrolle un conocimiento amplio de las posibilidades de financiación ofrecidas por el conjunto de las políticas comunitarias.

4.2.2. De entre las condiciones necesarias para estimular la creación y el desarrollo de las pequeñas empresas locales debe hacerse especial hincapié en las iniciativas en materia de formación, que son distintas de las acciones informativas para fomentar entre los jóvenes el «espíritu empresarial». Se trata de elaborar o favorecer «iniciativas y acuerdos territoriales para la formación» que, coordinando las iniciativas de los entes locales, los interlocutores sociales, los servicios públicos de empleo, las estructuras de la economía social y los centros de investigación con la red de escuelas, propicien el crecimiento cultural, la difusión del conocimiento, la introducción de nuevas tecnologías de la sociedad de la información, el fomento de la capacidad de innovación en la producción y los servicios, la promoción de la profesionalidad y la disponibilidad para el empleo, tanto en función de la creación de nuevas empresas como de la inserción o reinserción en empresas ya existentes. En definitiva, se trata de iniciativas plenamente coherentes con las decisiones adoptadas en el Consejo Europeo de Lisboa en materia de formación.

4.2.3. El ámbito de la economía local es especialmente adecuado tanto para formar nuevas generaciones de empresarios o trabajadores que dispongan de los instrumentos cognoscitivos adaptados al modo en que esta economía crece y se orienta como para devolver a los marginados sociales las dos cualidades que se definen como «functioning» y «capability», es decir, la posibilidad de hacer cosas que garanticen su presencia en los procesos de socialización y la posesión de las capacidades indispensables para aprovechar las oportunidades que se presenten en un contexto determinado. Es importante que la actividad formativa no se limite a proveer las competencias que puedan requerirse en el presente o en el futuro más inmediato, sino que cree y consolide en las personas una cultura que les ayude a afrontar la evolución de las formas y de la organización del trabajo.

4.2.4. Este discurso se aplica igualmente a las microempresas, que están también en pleno crecimiento tanto cuantitativamente como en términos de empleos, pero que a menudo pueden no ser más que un intento, a corto plazo, de reaccionar ante una exclusión del mercado laboral en lugar de la expresión

espontánea del espíritu empresarial. Por tanto, es evidente que los datos proporcionados por la Comisión sobre el crecimiento de las pequeñas empresas y las microempresas podrían interpretarse mejor si estuvieran acompañados de indicaciones sobre la continuidad de su presencia en el mercado a corto, medio y largo plazo.

#### *La economía social*

4.3. El asunto de la función que puede desempeñar el tercer sistema, llamado también economía social o tercer sector, en el desarrollo del empleo a nivel local es al mismo tiempo muy simple y muy complejo. En efecto, si por norma general se admite que con estos términos se hace referencia a actividades autónomas y de gestión local, independientes de los sectores público y privado, encaminadas a satisfacer necesidades, antiguas o nuevas, propias del territorio en el que se llevan a cabo y que no han encontrado una respuesta adecuada, el fondo del problema consiste en la necesidad absoluta de encontrar una definición común de lo que se entiende por estos términos.

4.3.1. La definición más corriente se basa principalmente en el tipo de estatuto que caracteriza a las organizaciones que operan en este sector o sistema: cooperativas, asociaciones, mutualidades y fundaciones. No obstante, esta definición resulta inadecuada para designar una realidad que no es homogénea en los distintos Estados miembros, y ni siquiera en cada uno de ellos.

4.3.2. Para llegar a una interpretación común del tercer sector, más que proponer una definición «estatutaria» es necesario analizar el tipo de actividad que desempeña. En la mayoría de los casos se trata de organismos que operan, a menudo con un apoyo económico del ente local, en una especie de «welfare-mix», en el ámbito de los servicios de asistencia social, de formación, de protección ambiental y del tiempo libre, así como de la recuperación y reinserción de algunos grupos desfavorecidos, y que, por tanto, están estrechamente vinculados a la dimensión territorial. El Comité sugirió en un dictamen reciente que la definición del tercer sector se debería basar en el hecho de que se trata de organizaciones sin ánimo de lucro que conceden especial atención a objetivos y actividades centradas en el ciudadano<sup>(1)</sup>. Se podría añadir también que contribuyen de forma significativa a la cohesión social. Por lo que respecta a la labor de estas organizaciones, es especialmente útil para los grupos que padecen discriminación en el mercado de trabajo, como los discapacitados, los inmigrantes y las personas socialmente marginadas.

<sup>(1)</sup> DO C 117 de 26.4.2000. Dictamen sobre «Economía social y mercado único».

4.3.3. Entre las medidas que se deben adoptar para que de la economía social se desprendan unas posibilidades de empleo más sólidas y numerosas, además de las medidas de carácter fiscal y las distintas formas de apoyo económico, al menos durante la fase de puesta en marcha, resulta indispensable garantizar la formación de los interlocutores que, más allá del impulso inicial o de las competencias adquiridas sobre el terreno, permita también desarrollar una determinada capacidad de gestión, que es uno de los puntos más débiles de estas organizaciones. Cabe destacar la capacidad ya demostrada de determinar nuevas necesidades, así como la de encontrar nuevas formas para satisfacer exigencias que evolucionan también en función de los cambios demográficos. Asimismo se deben difundir una cultura y una capacidad de evaluación de la eficacia de la acción social incisivas y continuadas, que deben ser competencia de los entes locales.

#### *Los servicios públicos de empleo*

4.4. El proceso de modernización de los servicios públicos de empleo, aún en curso, ha dado lugar a una reorganización basada en unos criterios más descentralizados en numerosos Estados miembros. Por este motivo, las sedes locales están mejor situadas para adaptar sus propios recursos al mercado de trabajo local.

4.4.1. Por otra parte, con la abolición progresiva del monopolio público en materia de prestación de servicios de empleo, la aparición de nuevos agentes privados que actúan en el mismo ámbito imprime, debido a un mecanismo de competencia evidente, un impulso adicional a la renovación y la potenciación de la función de los servicios públicos de empleo, pero paralelamente exige a los nuevos actores que desempeñen una función de racionalización y de enlace entre todas las estructuras, tanto públicas como privadas, que actúan en favor del desarrollo del empleo y la actividad empresarial en su ámbito de competencia. La iniciativa de los servicios públicos de empleo debería ocuparse tanto de la oferta como de la demanda.

4.4.2. Para conseguir una recalificación operativa global de los servicios públicos de empleo son necesarias intervenciones generalizadas de reciclaje del personal y de introducción y difusión de nuevas tecnologías, pero, en particular a nivel local, parece oportuno establecer conexiones con las escuelas, las universidades, los centros de investigación y los interlocutores sociales. Es necesario desarrollar una capacidad de comparación y elaboración continua de datos de control sobre el mercado laboral y realizar una evaluación sistemática de la eficacia de las prestaciones.

4.4.3. Cabe destacar que además de la función que les incumbe de forma natural en relación con el pilar de la empleabilidad, los servicios públicos de empleo pueden también entablar una importante acción a nivel local en el ámbito de la igualdad de oportunidades y contribuir con acciones específicas en el ámbito de los otros dos pilares: el espíritu empresarial y el fomento de la adaptabilidad.

#### *Los interlocutores sociales*

4.5. Aunque el papel de los interlocutores sociales en la búsqueda de estrategias de desarrollo local de empleo parece desprenderse claramente de todos los puntos que aquí se han tratado, se considera que dicho papel debe ponerse de relieve de forma específica. También en el reciente Consejo Europeo de Feira, con respecto a la elaboración de los PNA, se afirmó que «se invita a los interlocutores sociales a desempeñar un papel más destacado en la definición, aplicación y evaluación de las directrices para el empleo que dependen de ellos, centrándose en particular en la modernización de la organización del trabajo, la educación permanente y el aumento del índice de empleo, especialmente del empleo femenino».

4.5.1. Por lo tanto, si bien la acción a nivel local que aquí se examina se inscribe como elemento estratégico del plan europeo en favor del empleo y de cada PNA, parece indispensable enriquecerla definiendo un enfoque conjunto y objetivos comunes para los interlocutores sociales que les permitan desarrollar una especie de «proceso dentro del proceso» en los marcos de referencia y objetivos que surgirán de la iniciativa de los entes locales. Debe prestarse especial atención y asignarse un cometido particular a los entes bilaterales que existan en cada sector, porque pueden constituir una herramienta inapreciable para iniciativas locales de formación, creación de empleo, ayuda en situaciones de crisis, gestión de la flexibilidad y asistencia organizativa a las pequeñas empresas. Los interlocutores sociales podrán también determinar el valor añadido de su aportación específica, elaborando evaluaciones periódicas y difundiendo las evaluaciones comparativas de los resultados de su acción concertada, en particular en lo que se refiere al pilar de la adaptabilidad.

## **5. Observaciones específicas**

5.1. Por lo general, la razón principal del éxito económico de algunas zonas con respecto a otras se debe en gran parte a la coherencia sistemática de los esfuerzos desplegados por los particulares y los grupos sociales, dentro de una pluralidad de orientaciones productivas, y a la función aglutinante desempeñada por las instituciones públicas. Por tanto, un modelo de desarrollo local que se inscriba en las políticas globales de empleo debería basarse en esta especificidad cultural y tener como objetivo principal la definición y la valorización específica de los recursos y el territorio de cada zona.

5.1.1. Existen, no obstante, otros elementos básicos que deberían destacarse de forma explícita en la medida en que a menudo revisten una especial importancia para el empleo a nivel local: el trabajo no declarado, el trabajo precario y la exclusión social.

5.1.2. El trabajo no declarado es un fenómeno bastante frecuente en los sectores que se caracterizan por una producción con una fuerte densidad de mano de obra y por circuitos económicos locales<sup>(1)</sup>. Asimismo está muy extendido en los sectores en los que prevalecen las pequeñas empresas y en la economía social (que por supuesto no debe confundirse con el sector del voluntariado). Como ha señalado reiteradamente la Comisión en diversas Comunicaciones<sup>(2)</sup>, este fenómeno se debe principalmente al peso de la fiscalidad y de las cargas sociales de la mano de obra, y aunque es aconsejable resolver este problema, no se podrá resolver a nivel local. Por esta razón, a la espera de que los gobiernos nacionales adopten una serie de disposiciones que favorezcan el que se declare el trabajo no declarado, es importante que a nivel local y en el marco de una política para el empleo se preste una atención particular al respeto de las normas y se garantice un control estricto.

5.1.3. En el primer artículo del nuevo reglamento del FEDER se afirma que el Fondo contribuye a la creación de puestos de trabajo sostenibles. La política de empleo que se conseguirá llevar a cabo a nivel local debería seguir también esta lógica. Las posibles intervenciones deberían ofrecer verdaderas oportunidades de creación de nuevos puestos de trabajo y evitar el riesgo de que se favorezca ese tipo de inserción o reinserción, causa de marginación, que da lugar a la aparición del fenómeno de los «*working poors*» (trabajadores pobres).

5.1.4. La exclusión social no es fruto únicamente de factores económicos como la pobreza, el paro de larga duración o el problema de la vivienda, sino que también intervienen una serie de factores culturales, tecnológicos, medioambientales, sanitarios y generacionales. Sin lugar a dudas se trata de un desafío que la política local de empleo no puede soslayar, independientemente de las iniciativas comunitarias o nacionales, en particular porque la experiencia adquirida hasta el momento ha demostrado no sólo la importancia de un enfoque integrado del problema, sino también el interés y la eficacia de las cooperaciones que permiten la participación activa de los excluidos junto con los entes locales, los interlocutores sociales, las organizaciones no gubernamentales y las asociaciones de solidaridad.

5.2. Uno de los elementos que pueden reducir las posibilidades de desarrollo son los obstáculos burocráticos y administrativos. Aunque la tendencia generalizada a la descentralización puede contribuir a disminuir la complejidad, es importante intentar simplificar los procedimientos en favor del desarrollo del espíritu empresarial, y crear servicios competentes de consulta y de formación en materia de gestión y de comercialización para apoyar en particular a las pequeñas empresas en la fase de lanzamiento, ya se trate de empresas artesanales o de estructuras que prestan servicios de proximidad.

5.2.1. El sector servicios, en particular los servicios prestados a las personas y la colectividades, actualmente el principal vector de crecimiento del empleo, pero no debemos olvidar

los sectores más tradicionales y la revalorización de las actividades artesanales tradicionales. Las políticas de sostenibilidad ambiental ofrecen también nuevas posibilidades en términos de empleo. No hay que infravalorar tampoco las posibilidades que se derivan de las iniciativas locales de empleo y las microempresas para dar vida a actividades empresariales significativas, como sucede, por ejemplo, con muchas actividades relacionadas con la informática. La rápida evolución de las tecnologías de la información y la comunicación, así como la capacidad de utilizarlas, constituyen una auténtica línea divisoria entre el éxito de un ámbito posible de desarrollo o la pérdida suplementaria de puestos de trabajo para las distintas realidades locales. Los nuevos programas para las acciones innovadoras a nivel regional que la Comisión ha presentado en los últimos días<sup>(3)</sup> constituyen un marco imprescindible en el que debe inscribirse toda estrategia local de empleo.

5.2.2. Aunque en el documento se subraya casi exclusivamente la función potencial de las pequeñas empresas y las microempresas, las medianas y grandes empresas no deben excluirse del contexto en cuestión<sup>(4)</sup>. Tampoco se debe olvidar la posibilidad de establecer un acercamiento periódico entre los entes locales y los interlocutores sociales, puesto que no son raros los casos de economías locales que se ven bruscamente inmersas en una situación de crisis debido a unas decisiones adoptadas de lejos y sin previo aviso. Por otra parte, el desarrollo de algunos contextos económicos locales puede dar pie a características muy interesantes, en particular en materia de creación de empleo, atrayendo así el interés de empresas medianas y grandes.

5.3. La necesidad de intervenciones de apoyo de carácter financiero por parte de los entes locales es evidente, pero resulta problemática porque la asignación de los recursos fiscales por parte del gobierno central, o la posibilidad de una imposición directa por parte de estos entes, varía de un Estado miembro a otro. Es fundamental que se consiga garantizar una determinada disponibilidad financiera, sin la cual es imposible desarrollar cualquier acción estratégica. A nivel comunitario, además de las disposiciones específicas contenidas en los artículos del FEDER y del FSE mencionados anteriormente, se deben explotar todas las posibilidades ofrecidas por los Fondos Estructurales, las iniciativas comunitarias y, en particular, los programas del FSE: el apoyo a las iniciativas locales para el empleo es una prioridad horizontal del FSE que debe llevarse a la práctica de forma concreta. Asimismo hay que considerar la posibilidad de utilizar los nuevos mecanismos de financiación, en particular para las microsubvenciones derivadas del artículo 4.2 del FSE, destinadas específicamente a organizaciones no gubernamentales y a agrupaciones locales.

(1) Dictamen sobre la «Comunicación de la Comisión sobre el trabajo no declarado», DO C 101 de 12.4.1999.

(2) Véase concretamente el COM(1998) 219 final.

(3) Proyecto de Comunicación de la Comisión a los Estados miembros «Las regiones en la nueva economía» — Orientaciones para las acciones innovadoras del FEDER del periodo 2000-2006; de 11.7.2000.

(4) Véase el dictamen «Gestión del cambio — Informe final del Grupo de alto nivel sobre las consecuencias económicas y sociales del cambio», DO C 258 de 10.9.1999.

5.4. Es fundamental poner en marcha un verdadero circuito eficaz de difusión de buenas prácticas que se desarrolle a nivel local, pero también sería útil dar a conocer las experiencias que no han dado los resultados esperados, puesto que de los errores también se aprende. No obstante, sería aconsejable

evaluar periódicamente las repercusiones reales no sólo por lo que se refiere a la creación de puestos de trabajo, sino también a su calidad, así como realizar un análisis de la evolución, en términos de crecimiento o de «mortalidad», de las pequeñas empresas y las microempresas.

Bruselas, 19 de octubre de 2000.

*El Presidente*

*del Comité Económico y Social*

Göke FRERICHS

---

**Dictamen del Comité Económico y Social sobre la «Propuesta de Decisión del Parlamento Europeo y del Consejo por la que se establece un programa de acción comunitario a fin de fomentar la cooperación entre los Estados miembros para luchar contra la exclusión social»**

(2001/C 14/14)

El 24 de julio de 2000, de conformidad con el artículo 137 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 3 de octubre de 2000 (ponente: Sra. Cassina, coponente: Sra. zu Eulenburg).

En su 376º Pleno de los días 18 y 19 de octubre de 2000 (sesión del 19 de octubre), el Comité Económico y Social ha aprobado por 99 votos a favor, 2 votos en contra y 2 abstenciones el presente Dictamen.

## **1. Introducción**

1.1. La «Propuesta de Decisión del Parlamento Europeo y del Consejo por la que se establece un programa de acción comunitario a fin de fomentar la cooperación entre los Estados miembros para luchar contra la exclusión social» (en adelante denominado «el programa») entra dentro de la dinámica generada por el objetivo estratégico<sup>(1)</sup> definido en el Consejo de Lisboa para la próxima década.

---

(1) «La Unión se ha fijado hoy un nuevo objetivo estratégico para la próxima década: convertirse en la economía basada en el conocimiento más competitiva y dinámica del mundo, capaz de crecer económicamente de manera sostenible con más y mejores empleos y con mayor cohesión social.» (Consejo de Lisboa, Conclusiones de la Presidencia, punto 5). «Es inaceptable el número de personas que viven en la Unión por debajo del umbral de pobreza y excluidas socialmente» (Consejo de Lisboa, Conclusiones de la Presidencia, punto 32).

1.2. La propuesta tiene por objeto la creación de un marco dinámico y abierto de cooperación entre los Estados miembros que han elaborado o elaboran planes nacionales de acción para luchar contra la exclusión. Su finalidad es, pues, realizar en común, de manera coordinada y solidaria, el objetivo de una «mayor cohesión social», partiendo de un mejor conocimiento del fenómeno de la exclusión social y de criterios de análisis y enfoques definidos en común.

1.3. Los objetivos del programa son la mejora de la comprensión de la exclusión, la organización de una cooperación y de una enseñanza mutua en el contexto de los planes de acción nacionales, y el desarrollo de la capacidad de los agentes para luchar contra la exclusión, en particular a través de redes a nivel de la UE.

1.4. Las acciones previstas son las siguientes:

— análisis de los distintos aspectos, causas y tendencias de la exclusión y el desarrollo de estadísticas comparables,



metodologías comunes y estudios temáticos;

- cooperación política e intercambio de información y de mejores prácticas a partir de indicadores y criterios de comparación cualitativos y cuantitativos, con una supervisión periódica;
- promoción de un diálogo entre los diversos interesados y el apoyo al establecimiento de una red a nivel europeo entre ONG activas en este ámbito.

1.5. La Comisión garantizará la puesta en práctica del programa, mantendrá las relaciones necesarias con todos los agentes interesados y fomentará un planteamiento integrado y coordinado de la lucha contra la exclusión. Asimismo, deberá promover la participación de las partes afectadas y garantizar la difusión de las acciones seleccionables para el programa.

1.6. Se pedirá a todos los agentes institucionales y sociales interesados que contribuyan al éxito del programa.

1.7. Según la propuesta, el programa de acción contra la exclusión social abarcará un período de 5 años. La dotación global es de 70 millones de euros, que se distribuirían entre: análisis de la exclusión social (27,6 millones), cooperación política —entre los Estados miembros— e intercambio de información y de mejores prácticas (29,3 millones) y, por último, participación de los interesados y creación de una red (13,1 millones).

1.8. La ejecución del programa deberá garantizar la coherencia y complementariedad de las acciones establecidas y también la coherencia y complementariedad con otras políticas, instrumentos y acciones de la Comunidad, particularmente en el marco del Fondo Social Europeo y el programa Equal.

1.9. Deberá establecerse igualmente una cooperación con los países de la AELC, del EEE y los países de Europa Central y Oriental candidatos a la adhesión, así como con Turquía, Malta y Chipre, países a los que se ampliará el programa según las bases y condiciones sentadas por los acuerdos existentes (o por negociar).

1.10. El fundamento jurídico del programa es el apartado 2 del artículo 137, párrafos 2 y 3 del Tratado CE, en conexión con los artículos 2 y 136.

## 2. Observaciones generales

2.1. El Consejo de Lisboa hizo hincapié en la necesidad de «modernizar el modelo social europeo mediante la inversión en capital humano y la lucha contra la exclusión social»: la construcción de la sociedad de la información se hará por y para todos los ciudadanos europeos, atendiendo tanto a la cantidad como a la calidad de los resultados, en un contexto social que perseguirá la erradicación de la pobreza y la promoción de la cohesión social, también a través de una cooperación a nivel europeo. Lejos de debilitarse, la competitividad europea se beneficiará de un modelo social equitativo y moderno, ya que un mejor equilibrio entre desarrollo económico y cohesión social representará, de cara a los terceros países, una baza única y específica de la UE, algo que caracterizará también su contribución y su papel en los foros internacionales.

2.2. Situar la cohesión social entre las primeras prioridades de la UE representa, pues, un cambio decisivo que confiere su justa prioridad al desarrollo humano y que debe traducirse en una serie de acciones, de políticas y de nuevos comportamientos. Situándose en el plano de los fundamentos de la democracia, el Comité Económico y Social recuerda que el enfoque de Lisboa nos propone de nuevo el estrecho vínculo entre la lucha por la cohesión social y los derechos fundamentales, definidos por las Naciones Unidas, la Carta Social revisada y pronto, si procede —confiando en que el trabajo de la Convención para la Carta de los derechos fundamentales consiga buenos resultados aceptados por los Estados miembros—, también en el Tratado.

2.3. El CES observa que la actual situación económica de la UE constituye un marco óptimo, sin parangón desde hace muchos años, para examinar las cuestiones de desarrollo social y humano. El CES señala igualmente que los gobiernos europeos<sup>(1)</sup> han contraído compromisos solemnes en este sentido. Además, es interesante comprobar que algunos medios empresariales son cada vez más conscientes de la necesidad de promover la cohesión social y consolidar así las estrategias y el proceso de desarrollo. Por consiguiente, es de la mayor importancia que la lucha contra la exclusión pueda aprovechar todas las posibilidades presentes a fin de convertirse en un verdadero instrumento que sirva para compartir nuevas oportunidades para todos. El CES recuerda que en la Comunicación «Construir una Europa que fomente la inclusión» (punto 5.1.1, cuarto guión) se destacaba la oportunidad «de fomentar y aprovechar el crecimiento económico previsto durante la próxima década invirtiendo en la participación activa de todos los ciudadanos con el fin de reducir a largo plazo la necesidad y el volumen de las transferencias sociales: en otras palabras, reestructurar el gasto público dando prioridad a las inversiones activas y a las medidas anticipadoras de adaptación frente a las transferencias pasivas». De acuerdo con

<sup>(1)</sup> Véase World Summit for Social Development (Copenhague 1995) and Five Year Review (Copenhague + 5).



este enfoque, la lucha contra la exclusión debe beneficiarse de un esfuerzo particular encaminado a la inserción estable de los excluidos en el mercado laboral y en la vida social y empresarial. El CES destaca, en particular, la necesidad de abrir los mercados laborales a los excluidos, reduciendo los obstáculos que existen para algunos grupos y personas particularmente desfavorecidos (como, por ejemplo, los que soportan pesadas cargas relacionadas con el cuidado de algún familiar, los minusválidos, las personas con bajas cualificaciones, los que padecen trastornos psíquicos y los excarcelados). Considerando que la participación en el mercado laboral es una condición necesaria, aunque no siempre suficiente, el CES recuerda la necesidad de luchar también, mediante medidas específicas y prioritarias, contra la raíz de la marginalización, rompiendo así ese círculo vicioso de la pobreza y la exclusión, perversa herencia transmitida de padres a hijos. En este contexto, es necesario reconocer el papel imprescindible de los sistemas de protección social y, en particular, la necesidad de prever redes de seguridad que, ante toda situación de desamparo, ofrezcan el mínimo vital (a la vez en prestaciones monetarias y en servicios y bienes). Es particularmente necesario fomentar igualmente una cultura de la inclusión que deje su impronta en las decisiones políticas, económicas y sociales.

2.4. El CES ha destacado también en reiteradas ocasiones, en sus dictámenes<sup>(1)</sup>, la necesidad de tener en cuenta, en las distintas políticas y programas, la realidad de la exclusión social y de la pobreza, fenómenos muy complejos, que no pueden ser objeto de análisis simplistas ni, menos aún, de remedios milagrosos y generales, que a menudo no hacen sino empeorar la situación de los excluidos. El CES comprende que el enfoque adoptado por la Comisión en el programa sea prudente y se presente como una especie de «preámbulo metodológico» de la lucha como tal, pero lamenta que el contenido del programa así como su dotación financiera no exploten bastante el clima favorable creado por las decisiones de Lisboa, la Comunicación «Construir una Europa que fomente la integración» y, recientemente, la Agenda social.

2.5. Además, la propuesta de programa habría podido definir algunas prioridades que pudieran ser objeto de cooperación entre los Estados miembros. El fenómeno de la exclusión y de la pobreza precisa ser bien ceñido y analizado en su totalidad, y es lamentable que el título de la propuesta se limite únicamente a la «exclusión social» y que, en el texto, las dos realidades no se nombren siempre conjuntamente. Debe

tenerse en cuenta cuanto antes y con la mayor claridad el carácter multidimensional del fenómeno, y aplicarse criterios reconocidos, imprescindibles para dirigir correctamente el proceso de cooperación. A este respecto, el CES se remite al «Informe sobre los avances de los trabajos»<sup>(2)</sup> donde, con vistas a definir indicadores que permitan evaluar las distintas situaciones, se recomienda profundizar en primer lugar en los principales ejes siguientes: rentas, empleo, condición de vida y comodidad, consumo, situaciones de riesgo y participación social. El CES se felicita por este enfoque, pero considera que estos ejes, no obstante, se deben completar y profundizar, tomando en consideración a la vez las antiguas tipologías de personas excluidas y las que pueden generar los nuevos riesgos.

2.5.1. En lo tocante a las prioridades, el CES llama la atención sobre el riesgo de nuevas exclusiones, en particular en el marco de la sociedad del conocimiento (no poseer los conocimientos técnicos requeridos puede empujar a muchas personas hacia la marginalización, pero ser analfabeto o analfabeto postescolar en la sociedad del conocimiento puede hundir para siempre en la exclusión); la atención debe centrarse también en las capas sociales con sueldos bajos persistentes (que pueden quedar excluidas al primer accidente que disminuya su capacidad de ingresos), las personas con baja probabilidad de empleo (obligadas a buscar trabajos cada vez más precarios, menos cualificados y mal pagados), las personas que trabajan con contratos (que determinan, en su vida de trabajo, frecuentes períodos de desempleo), las personas que recurren a la movilidad (a la vez los emigrantes de terceros países y las personas que se desplazan continuamente en busca de fuentes de ingresos), los trabajadores de más edad y los pensionistas con ingresos muy limitados. Pedir un análisis prioritario de los riesgos de exclusión responde a una actitud preventiva que debería ser compartida también por todas las instituciones comunitarias y los Estados miembros.

2.6. El CES considera que la dimensión de la exclusión social en la UE, sus tendencias y el riesgo de crear nuevas exclusiones merecerían medidas más audaces, al menos en los cuatro ámbitos siguientes:

- una mejor y diferente definición de prioridades, incluyendo también el desarrollo de iniciativas y enfoques innovadores y concretos in situ (que quedan excluidos en la propuesta de la Comisión, pero que resultan posibles de conformidad con el artículo 137.2 del Tratado CE<sup>(3)</sup>) que tengan un carácter de ejemplaridad y se basen en acciones concertadas entre los distintos agentes interesados y desarrolladas en red;

(1) Véase, en particular, el Dictamen «El coste de la pobreza y de la exclusión social en Europa» (ponente: Sr. Burnel) DO C 284 de julio de 1998.

(2) Informe sobre el avance de los trabajos del Grupo de alto nivel «Protección social» — Bruselas, 18 de mayo 2000 n° 8634/00.

(3) «... el programa no cofinanciará proyectos in situ que tengan por objeto hacer frente a la exclusión social a nivel local, regional y nacional y beneficiar directamente a las personas excluidas», (presentación del programa, punto 5).

- por consiguiente, un aumento y distribución diferente de los recursos: el presupuesto propuesto es exiguo para cubrir acciones in situ, aunque sólo se tengan en cuenta acciones ejemplares en cuanto a los métodos utilizados y a los resultados obtenidos en materia de integración social estable y sin riesgo de recaída en la marginalización que producen;
- la necesidad de tener en cuenta el objetivo de la cohesión social en todas las decisiones y políticas comunitarias<sup>(1)</sup> (incluidas las políticas macroeconómicas, financieras, industriales, de competencia, agrícolas, etc.) y el establecimiento de un sistema válido de examen analítico que permita evaluar previamente el contenido de las políticas y decisiones, proponer medidas complementarias destinadas a evitar nuevas exclusiones, evaluar a posteriori los efectos de las políticas y decisiones que afectan a la cohesión social, y recomendar soluciones;
- una participación más clara de los Estados miembros en la definición de planes de lucha contra la exclusión que ya se pueden acompañar de un calendario y objetivos cuantitativos, pero sobre todo cualitativos, para la erradicación de la pobreza.

2.6.1. Considerando que la inversión en la lucha contra la exclusión, a condición de que esta lucha modifique de manera real y estable la condición de los ciudadanos actualmente excluidos o pobres, es una inversión de alta rentabilidad social y económica, el CES pide encarecidamente al Parlamento Europeo que contribuya a modificar el programa en el sentido indicado (apoyo a las acciones y enfoques innovadores concretos) y, por consiguiente, como autoridad presupuestaria, revise el importe de los recursos del programa y sobre todo su asignación.

2.7. El programa propuesto hace hincapié en la necesidad de desarrollar medidas integradas y complementarias y establecer una óptima sinergia con la estrategia para el empleo, los programas y acciones previstos en el marco del Fondo Social Europeo y la estrategia para la modernización de los sistemas de protección social. El CES apoya vigorosamente este enfoque, pero lamenta la vaguedad del texto de la Decisión, que incluso puede generar malentendidos. Sería necesario indicar claramente que todos los programas acogidos al FSE deberían examinar su coherencia con relación al objetivo de la cohesión social. Además, el papel del Comité de Protección Social no se menciona en el texto, pese a que el Consejo de Lisboa afirmó que éste participaría en los trabajos del Consejo para la definición de los objetivos que deben asumirse en la lucha

contra la exclusión<sup>(2)</sup> y que ya las primeras contribuciones del Grupo de Alto Nivel, citadas en el apartado 2.5, han mostrado su validez.

2.8. Los agentes afectados por el programa deberían ser las autoridades comunitarias, los Estados miembros, las regiones y las administraciones locales, los interlocutores sociales y las ONG que trabajan con los excluidos, a todos los niveles, pero también los mismos excluidos y los pobres que deberían ser preparados para organizarse entre sí y participar en el programa. Se entiende que el grupo «ONG» incluye tanto a las organizaciones de las personas afectadas y las organizaciones de ayuda mutua como asociaciones que ofrecen servicios sociales y desarrollan acciones sociales. Sin embargo, existen dos filtros para acceder a la dinámica prevista por el programa: uno está constituido por los gobiernos nacionales, que son los agentes a los que compete la responsabilidad principal en la lucha contra la exclusión; otro está representado por las organizaciones de la sociedad civil (los interlocutores sociales y las ONG) establecidas a nivel europeo. Por tanto, en este contexto son cruciales la responsabilidad y la capacidad de incluir a los demás agentes, a nivel nacional, regional y local, ya que del buen funcionamiento de los mecanismos de participación a todos los niveles depende en gran medida el éxito del programa. Así pues, es importante que la Comisión permanezca abierta a la participación de redes (incluso de nuevas redes<sup>(3)</sup>) que puedan identificar potenciales y medidas innovadoras en la lucha contra la exclusión y la pobreza, sobre todo aquellas que desemboquen en la creación de entornos favorables para salir de la exclusión.

2.9. La propuesta de programa hace hincapié también en el desarrollo del trabajo en red. El CES comparte esta postura y destaca que las redes eficaces en la lucha contra la exclusión implican a varios agentes con estatutos diferentes: administraciones nacionales, regionales y locales, interlocutores sociales, ONG, instituciones religiosas, etc. Una red «polimorfa» eficaz deberá desarrollar una actividad bien centrada en objetivos reconocidos de común acuerdo. Las administraciones deben estar sensibilizadas, ser altamente responsabilizadas y estar dispuestas a cooperar (también entre los distintos niveles administrativos). Deberán también demostrar flexibilidad política y, al mismo tiempo, garantizar la mejor gestión posible de los medios de que se disponga. El éxito de la lucha contra la exclusión no dependerá de una única fuerza política, sino únicamente de las administraciones que sean capaces de movilizar al conjunto de sus ciudadanos, incluidos —prioritariamente— los excluidos. El CES insiste en la importancia crucial de las responsabilidades a nivel regional y territorial, así como de la sociedad civil organizada a este mismo nivel. Por esta razón, el Comité manifiesta su gran interés en poder establecer una cooperación con el Comité de las Regiones en el marco del programa.

<sup>(1)</sup> Como, por lo demás, se indica en la Comunicación «Construir una Europa que fomente la integración», puntos 2.4 y 5.1 — COM(2000) 79 final.

<sup>(2)</sup> Conclusiones de la Presidencia, punto 32.

<sup>(3)</sup> Contrariamente a lo previsto en el anexo, en el punto 3.1.

2.10. Con respecto a los procedimientos para acceder al programa, el CES subraya la necesidad de que sean claros, simples, sin lastres burocráticos: así es como se garantiza la transparencia, y no multiplicando los procedimientos. La misma claridad y flexibilidad de procedimientos se requiere en el desarrollo del «método abierto», que nunca deberá llegar a los foros institucionales de decisión u orientación sin haberse beneficiado de la contribución participativa de los demás agentes.

2.11. El CES expresa su decepción por las acciones contempladas, ya que aunque coincide con la Comisión en que para analizar la exclusión es esencial establecer criterios de enfoque comunes y estadísticas fiables y armonizadas, no comparte la importancia otorgada a los «estudios» e «investigaciones», ya que se corre el riesgo de que, dado que serían financiados en gran medida por el programa (5,1 millones de euros para estudios temáticos y 4,6 millones de euros por el trabajo de expertos y estudios específicos), ello dé lugar a una dispersión de fondos sin la garantía de tener repercusiones positivas en la lucha concreta contra la exclusión como tal. El CES, entre otras cosas, considera que la cantidad y calidad de los estudios ya disponibles sobre este tema merecerían un examen previo.

2.11.1. A este respecto, el CES, en colaboración con el Comité de las Regiones, estudiará la posibilidad de establecer un órgano de observación, enlace, seguimiento y apoyo, con la participación de redes europeas de ONG interesadas, así como del Parlamento Europeo. Este órgano sería una estructura ligera, compuesta por personalidades eminentes y competentes, nombradas de común acuerdo por el CES, el CDR, el Parlamento Europeo y las redes de ONG interesadas. Su tarea podría consistir en:

- interconectar las redes europeas, nacionales y locales, y establecer contactos y un trabajo permanente con los observatorios nacionales y, cuando proceda, regionales (<sup>1</sup>);
- seleccionar los estudios e investigaciones existentes sobre exclusión y pobreza;
- garantizar un seguimiento regular del programa y reunir los resultados y conocimientos obtenidos;
- evaluar las iniciativas y, en especial, determinar las mejores prácticas para darlas a conocer y apoyar el proceso de enseñanza mutuo;

(<sup>1</sup>) En particular, se debería utilizar la experiencia de los Comités de seguimiento de Copenhague.

- respaldar el proceso de «estudio sistemático» de las políticas, legislaciones y acciones dirigidas a garantizar la coherencia con el objetivo de la integración social;
- emitir su dictamen sobre el desarrollo del programa.

### 3. Observaciones particulares

3.1. El CES insiste en que el título del programa debe mencionar también la pobreza. El título podría ser: «Propuesta de Decisión del Parlamento Europeo y del Consejo por la que se establece un programa de acción comunitario a fin de fomentar la lucha contra la exclusión social y en particular la pobreza, fomentando la integración social»;

3.2. El considerando nº 2 debe citar también la Carta Social revisada del Consejo de Europa.

3.3. El CES observa con satisfacción que en el considerando nº 3 es citado entre las instituciones y órganos que han exhortado a reforzar la lucha contra la exclusión social.

3.4. En el artículo 1, después de «entre los Estados miembros» debería añadirse «, en un marco de responsabilidad compartida con todos los agentes interesados,».

3.5. En el apartado segundo del artículo 2 se afirma la necesidad de integrar la cohesión social en todas las políticas. El CES expresa su satisfacción, pero lamenta que el texto de la decisión se limite a esta afirmación sin dar más pistas en tal sentido: la integración de la cohesión social debería ser una de las acciones principales (acción que tendría un coste cero, dependiendo solamente de la voluntad política de los agentes interesados).

3.6. Los Objetivos (artículo 3), deberían reformularse del siguiente modo:

- «— mejorando la comprensión de la exclusión social y de la pobreza, para definir conjuntamente los criterios y parámetros que deben utilizarse en la lucha en favor de la cohesión social;
- organizando la cooperación política y el aprendizaje mutuo en el contexto de los planes de acción nacionales basados en parámetros comunes;
- desarrollando la capacidad de los agentes —incluidas las personas interesadas— para luchar con eficacia por la cohesión social mediante acciones ejemplares y desarrollar redes a todos los niveles oportunos.».

3.7. En el artículo 4 (Acciones comunitarias), se debería reformular el primer guión de la manera siguiente:

«— definición de criterios para el análisis del carácter multidimensional de las causas, procesos y tendencias etc.».

Al final del artículo 4 se debería añadir un guión, formulado de la manera siguiente:

«— apoyo directo a iniciativas y planteamientos ejemplares de lucha contra la exclusión, basados en las mejores sinergias entre los distintos agentes institucionales y sociales mediante el trabajo en red, y capaces de aportar nuevas pistas, sobre todo en cuanto a la consolidación de la integración, prevención de las repercusiones para la exclusión y redistribución de las oportunidades.».

3.8. En un nuevo apartado tercero del artículo 5 se debería mencionar la creación de un órgano de observación, enlace, seguimiento y apoyo, como se propone en el punto 2.11.1 del presente Dictamen.

3.9. Artículo 6 (Financiación). El CES insiste en que se debe revisar al alza el importe de referencia previsto, sobre todo si, como se pide, el programa prevé el apoyo a actividades y planteamientos innovadores y concretos in situ.

3.10. Artículo 7 (Comité). El CES considera que este comité debería ser un comité de gestión, al que no habría por qué consultar (tercer guión del apartado tercero del artículo 7) sobre el «plan anual de trabajo para la ejecución del programa y las propuestas de la Comisión relativas a los criterios de selección para recibir apoyo financiero». La elaboración de los «criterios de selección» (que es una tarea muy delicada y que implica una interpretación política del programa y de sus finalidades) se debería confiar al Comité Europeo de Protección Social (CEPS), el cual, según las Conclusiones de Lisboa, debe

definir los criterios y objetivos que deben asumirse en la lucha contra la exclusión. En cualquier caso, el papel político del CEPS, en lo que a la realización del programa se refiere, debe explicitarse en el texto de la Decisión.

3.11. En el apartado primero del artículo 8 se cita una serie de políticas para las cuales la Comisión, en cooperación con los Estados miembros, debe garantizar la coherencia global con el programa de lucha contra la exclusión. El CES manifiesta su acuerdo, pero pide a la Comisión que preste también especial atención a otras políticas que no se citan, en particular la política fiscal, económica, monetaria, de competencia, de protección de los consumidores y agrícola.

3.12. El CES se congratula de que el programa esté abierto (artículo 9 — Participación de los países de la AELC/EEE, los países asociados de Europa Central y Oriental, Chipre, Malta y Turquía), en particular a los países candidatos, pero destaca también la necesidad de desarrollar una consulta con estos países y estudiar a fondo con ellos la situación de la exclusión social y sus tendencias, previendo, en las estrategias de preadhesión, brindar a los países en cuestión una gama de ayudas —también financieras— para luchar eficazmente contra la exclusión, en particular apoyando la modernización y mejora de sus sistemas de protección social.

3.13. En cuanto a la Supervisión y Evaluación (artículo 10), el CES se pregunta si es necesario esperar al tercer año para tener una primera evaluación y considera que un informe intermedio, elaborado por los servicios de la Comisión, por ejemplo dos años después de la entrada en vigor del programa, podría contribuir a focalizar mejor las iniciativas en la segunda parte del período cubierto por el programa mismo. Por otra parte, el CES se declara ya dispuesto a proporcionar toda clase de apoyo útil a los trabajos de supervisión y evaluación y espera que la Comisión lo consulte para elaborar un dictamen sobre el informe.

Bruselas, 19 de octubre de 2000.

*El Presidente*  
*del Comité Económico y Social*  
Göke FRERICHs



**Dictamen del Comité Económico y Social sobre la «Propuesta de Decisión del Consejo relativa a las directrices para las políticas de empleo de los Estados miembros para el año 2001»**

(2001/C 14/15)

El 28 de septiembre 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 de Decisión del Consejo relativa a las directrices para las políticas de empleo de los Estados miembros para el año 2001»

La Sección de Empleo, Asuntos Sociales y Ciudadanía, encargada de preparar los trabajos en este asunto, aprobó su dictamen el 3 de octubre de 2000 (ponente: Sr. Beirnaert).

En su 376º Pleno (sesión del 19 de octubre) el Comité Económico y Social ha aprobado por 104 votos a favor, ninguno en contra y 2 abstenciones el presente Dictamen.

## 1. Introducción

1.1. De acuerdo con lo dispuesto en el apartado 2 del artículo 128 del Tratado, el Comité Económico y Social debe ser consultado sobre las propuestas de directrices para el empleo. En su calidad de foro de la sociedad civil organizada, el Comité concede especial importancia a esta consulta. Cabe recordar, a este respecto, los correspondientes dictámenes que emitió sobre las directrices para 1999 y 2000<sup>(1)</sup>.

1.2. Las propuestas de directrices para 2001, junto al informe conjunto sobre el empleo 2000 y las recomendaciones a los Estados miembros, fueron aprobados el 6 de septiembre por la Comisión.

1.3. Aunque el presente dictamen se limita, de acuerdo con los términos de la consulta, a realizar una evaluación de las nuevas directrices para las políticas de empleo, el Comité elaborará, por otra parte, un dictamen de iniciativa en el que efectuará una evaluación del propio mecanismo del proceso de Luxemburgo, en relación con los procesos de Cardiff y Colonia. Efectivamente, el Comité considera que debería entablarse una reflexión sobre los procedimientos adoptados, el papel respectivo de las instituciones comunitarias y de los interlocutores sociales, el número y la estructura de las directrices y la calidad de los progresos registrados.

1.4. Las directrices para el año 2001 están marcadas por las conclusiones de la cumbre de Lisboa, que estableció un objetivo estratégico para la próxima década. Se trata, para la Unión Europea, de «convertirse en la economía basada en el conocimiento más competitiva y dinámica del mundo, capaz de crecer económicamente de manera sostenible con más y mejores empleos y con mayor cohesión social.» «Tal objetivo se traza para que la Unión pueda alcanzar nuevamente las condiciones necesarias para el pleno empleo.»

El proceso de Luxemburgo, basado en la elaboración de directrices para la política de empleo y en su transposición en planes nacionales de acción, es un instrumento clave de esta estrategia. En las conclusiones de la cumbre de Lisboa este proceso se confirma y se consolida, si bien se solicita proceder a una evaluación a medio plazo, que debería «dar un nuevo ímpetu a este proceso enriqueciendo las directrices y dándoles unos objetivos más concretos, estableciendo relaciones más estrechas con otros ámbitos políticos pertinentes y definiendo unos procedimientos más eficaces para implicar a los diversos actores.»

1.5. En la línea de las conclusiones de las cumbres de Lisboa y de Feira, de la evaluación a medio plazo y de la evolución del mercado laboral, las directrices para el año 2001 se centran, en particular, en:

- el objetivo clave movilizador del pleno empleo;
- la imprescindible formación continua;
- la mayor asociación de los interlocutores sociales al proceso;
- la necesidad de una aplicación equilibrada de los diferentes pilares y
- la necesidad de indicadores cuantitativos y cualitativos.

El Comité respalda plenamente estas directrices que él mismo ya había destacado en anteriores dictámenes.

## 2. Observaciones generales

2.1. En 1999, se crearon 2,1 millones de puestos de trabajo, lo que representa un incremento del 1,4 %. La tasa de desempleo pasó del 10 % en julio de 1998 al 9,3 % en julio de 1999. No obstante, la evolución claramente positiva de los mercados de empleo no puede ocultar ciertas debilidades notorias que requieren una atención particular, como, por ejemplo:

<sup>(1)</sup> Dictámenes del Comité Económico y Social sobre las directrices para las políticas de empleo, DO C 209, de 22.7.1999 y DO C 368, de 20.12.1999.



- la participación de las mujeres, que, si bien ha mejorado —el 52 % de los nuevos puestos de trabajo está ocupado por mujeres—, sigue representando una diferencia del 19 % con respecto a la de los hombres;
- aunque los trabajadores de edad avanzada se han beneficiado en cierta medida de la recuperación del nivel de empleo, la tasa de actividad de los trabajadores de edades comprendidas entre 50 y 64 años sigue limitada al 48,6 %;
- sigue siendo importante la proporción de los desempleados de larga duración, entre los cuales también se encuentra una categoría especialmente vulnerable de jóvenes que no han podido terminar sus estudios, ya que en 1999 representaba el 46 %;
- debido a la insuficiencia de trabajadores cualificados, se observan con cada vez más frecuencia en los mercados de trabajo tensiones o «cuellos de botella»;
- la disparidad entre las tasas de desempleo regionales sigue siendo grande en muchos Estados miembros e, incluso, tiende a aumentar.

2.2. En consecuencia, las políticas de empleo en los Estados miembros deberán prestar especial atención a estos aspectos, teniendo en cuenta, sobre todo, que la escasez de cualificaciones coexiste con bolsas de desempleo estructural. Esta situación pone aún más de relieve la importancia de una política de formación y reciclaje suficientemente centrada en las necesidades del mercado laboral. Los Estados miembros deberán pues, prioritariamente, adaptar sus políticas en la materia. El Comité considera, a este respecto, que una colaboración estrecha y eficaz entre todos los agentes de la formación y los interlocutores sociales no sólo constituye un elemento sino una condición sine qua non para el éxito. El Comité subraya asimismo la valiosa colaboración de las ONG activas en el sector de la formación.

2.3. Aunque las políticas de mercado laboral deben conceder especial atención a estos aspectos más específicos, el Comité considera que ello no puede dispensar a los gobiernos de la necesidad de centrar el conjunto de sus políticas en el fomento del empleo, ya que este aspecto requiere una política integrada. A este respecto, el Consejo de Lisboa ha destacado, con razón, la importancia de la aportación de una política de investigación y desarrollo para la creación de empleo. Efectivamente, la creación de empleo también depende de un entorno reglamentario favorable para las inversiones, la innovación y el espíritu empresarial. Como ya se destacaba en el dictamen del Comité sobre las directrices para las políticas de empleo en 1999, los estudios sobre las condiciones para el éxito de una política de empleo recogen una serie de contribuciones<sup>(1)</sup>:

- enfoque macroeconómico global;

- creación de un marco general favorable a las inversiones y al fortalecimiento de la demanda interior;
- aumentos salariales moderados y sistemas salariales diferenciados con mantenimiento de la función reguladora de convenios colectivos para el mercado laboral;
- reducción de los costes del factor trabajo mediante la reducción de las cargas sociales legales;
- medidas activas a favor del empleo combinadas con incentivos institucionales para la búsqueda de un empleo;
- reformas estructurales de la economía a fin de aumentar la competitividad.

### 3. Observaciones específicas sobre las directrices para el empleo en 2001

#### 3.1. Contenido de las directrices para el empleo en 2001

Aunque el Comité considera positivo el mantenimiento de los cuatro pilares básicos de la estrategia europea para el empleo, en la medida en que es preciso dejar tiempo suficiente para que las disposiciones adoptadas a nivel nacional puedan surtir efecto y para mantener la coherencia de las políticas, considera necesario, sin embargo, incluir elementos nuevos que tengan en cuenta los objetivos establecidos en la cumbre de Lisboa y la evolución sociológica, económica, política y social en los diferentes Estados miembros (por ejemplo, salud y seguridad, formación, exclusión social, etc.). El Comité respalda, por tanto, el enfoque de la Comisión.

##### 3.1.1. Fomentar la capacidad de empleo

El Comité recuerda el objetivo global que se fijó en la cumbre de Lisboa, consistente en aumentar la tasa de empleo actual de una media del 61 % a tan cerca como sea posible del 70 % a más tardar en 2010 y aumentar el número actual de mujeres empleadas de una media actual del 51 % a más del 60 % a más tardar en 2010.

Los Estados miembros no podrán lograr este objetivo si no invierten en mayor medida en la cualificación de los trabajadores y de los solicitantes de empleo mediante la formación continua. Esta formación deberá responder a las necesidades de las empresas, tanto del sector comercial como del sector no comercial, y ser prospectiva. Estos esfuerzos permitirán aumentar la participación de los jóvenes, de las mujeres y de los trabajadores de edad avanzada en el mercado laboral. Ésta es la razón por la que el Comité comparte la opinión de la Comisión según la cual es necesario dar prioridad a las medidas activas en favor del empleo, aunque subraya la aportación esencial de las medidas de formación para el empleo.

<sup>(1)</sup> Dictamen del Comité Económico y Social sobre las directrices para las políticas de empleo, DO C 209 de 22.7.1999.

3.1.1.1. El Comité considera positiva la integración de las directrices 1 (nueva oportunidad para los desempleados jóvenes) y 2 (nueva oportunidad para los desempleados adultos), que tiene por objeto destacar la necesidad de medidas preventivas globales. No obstante, el Comité subraya que la mayor vulnerabilidad de los jóvenes y de los adultos amenazados con el desempleo de larga duración requiere realizar mayores esfuerzos. En lo referente a los jóvenes, por ejemplo, la experiencia muestra que los que abandonan la enseñanza con escasas cualificaciones constituyen un grupo de riesgo especial. Ello explica que las directrices aboguen por la adopción de ayudas específicas para dichos jóvenes. El Comité defiende, por ejemplo, orientar a los jóvenes hacia vías educativas adaptadas.

3.1.1.2. En el dictamen de iniciativa que emitió con motivo de la cumbre de Lisboa, el Comité ponía de relieve la necesidad de facilitar el acceso de las mujeres a las nuevas tecnologías. Es ésta una de las maneras más eficaces para fomentar la igualdad de oportunidades en la sociedad de la información. Es preciso suplir las carencias en este ámbito, al objeto de que las mujeres no se vean apartadas del mercado laboral.

3.1.1.3. El aumento del nivel de empleo requiere también una mayor participación de los trabajadores de mayor edad en el mercado laboral. En el dictamen de iniciativa que emitirá el Comité sobre los trabajadores de edad avanzada se destaca la necesidad de una política de mantenimiento de la capacidad de empleo a lo largo de la vida y de la nueva cualificación de los trabajadores mayores de 40 años. Por ello, el Comité observa con satisfacción la inclusión en la directriz nº 3, por parte de la Comisión, de unas medidas positivas dirigidas a mantener la capacidad y las cualificaciones de los trabajadores, a introducir formas de trabajo flexibles y a sensibilizar a los empresarios con respecto al potencial de los trabajadores de edad avanzada. La ventaja de la fórmula de las directrices radica en que se confían responsabilidades operativas a los Estados miembros dentro de un marco común.

3.1.1.4. El Comité siempre ha prestado mucha atención a los problemas de los grupos y personas desfavorecidas en el mercado de trabajo, como los minusválidos, las minorías étnicas y los trabajadores migrantes. Por lo tanto, respalda plenamente el llamamiento, recogido en la directriz nº 8, en favor de una política de lucha contra la discriminación de estas personas en su acceso al mercado laboral. Todas las fuerzas vivas deberían asociarse a esta política de apertura de los mercados laborales. El Comité también se adhiere a la propuesta de la Comisión de organizar un año europeo de la minusvalía. Considera, sin embargo, que la especial atención que debe concederse a los minusválidos se podía haber plasmado en las directrices sobre el fomento de la capacidad de empleo.

Con respecto a la directriz que invita a los Estados miembros a definir líneas de medidas eficaces en favor de la integración de los grupos y personas de riesgo, con objeto de evitar su marginación, el Comité considera importante que participen

en la definición de las mismas las asociaciones interesadas y, en particular, las que se ocupan de minusválidos.

### 3.1.2. Desarrollar el espíritu empresarial

3.1.2.1. La política de creación de empresas es un elemento clave de una política eficaz en el ámbito del empleo. Cabe observar, sin embargo, que pese a las innegables mejoras la enorme cantidad de trámites administrativos necesarios sigue disuadiendo las vocaciones de creación de empresas. Asimismo, constituye un freno al crecimiento de las empresas, pequeñas o grandes, que tienen que enfrentarse con los desafíos planteados por una competencia cada vez más fuerte. En el dictamen que emitió para la cumbre de Lisboa, el Comité insiste en la necesidad de suprimir los obstáculos que frenan la creación y el desarrollo de las empresas<sup>(1)</sup>. Esta opinión se suma a las preocupaciones expresadas en la Carta europea para las pequeñas empresas, respaldada por el Comité, en la que se afirma que las pequeñas empresas, especialmente en el sector de los servicios, constituyen una fuente de empleo insustituible<sup>(2)</sup>. A este respecto, el Comité desea subrayar la importancia de una reducción de los trámites y gastos administrativos relativos a la creación de empresas en las regiones que registren tasas de desempleo elevadas.

3.1.2.2. Como observa la Comisión, los esfuerzos dirigidos a reducir la imposición fiscal y parafiscal del trabajo siguen siendo lentos en muchos Estados miembros, pese a que la reducción de estas cargas ha representado en varios países un factor importante, aunque no el único, de fomento del empleo. Al igual que la Comisión, el Comité considera necesario emprender estas reformas sin poner en peligro el equilibrio financiero de los sistemas de seguridad social.

### 3.1.3. Fomentar la capacidad de adaptación de las empresas y de sus trabajadores

3.1.3.1. El Comité comparte la opinión de la Comisión según la cual el pilar de la adaptabilidad debería ser objeto de una mayor atención por parte de los Estados miembros y de los interlocutores sociales, cuya importancia subraya con razón la Comisión. La organización del trabajo sigue rigiéndose en exceso por esquemas tradicionales que obstaculizan o

<sup>(1)</sup> Dictamen del Comité Económico y Social sobre el tema «Empleo, reforma económica y cohesión social: hacia una Europa de la innovación y del conocimiento», DO C 117 de 26.4.2000, p. 62.

<sup>(2)</sup> Dictamen del Comité Económico y Social sobre la «Carta europea para las pequeñas empresas», DO C 204 de 18.7.2000.

frenan la necesaria adaptación a las fluctuaciones del mercado. Paralelamente, la protección de los derechos sociales debe integrar los cambios de valores que se observan en la sociedad. Las fórmulas de interrupción de la carrera profesional, ausencias por razones familiares, saldos de tiempo de trabajo o de trabajo a tiempo parcial, por ejemplo, deben permitir la expresión de las preocupaciones sociales y familiares y la formación continua.

3.1.3.2. En su dictamen sobre la salud y seguridad en el puesto de trabajo, el Comité consideraba que la preocupación por la seguridad y la salud en el puesto de trabajo debía ser objeto de una de las directrices para el empleo. Una política eficaz en materia de salud y seguridad se justifica no sólo por razones humanas evidentes y por los costes económicos que suponen los accidentes y las enfermedades, sino también porque mejora la capacidad de inserción profesional y la productividad del trabajador, lo que beneficia directamente al empleo<sup>(1)</sup>. Por lo tanto, el Comité manifiesta su satisfacción por que la Comisión haya integrado estas preocupaciones en sus propuestas.

#### 3.1.4. Mejorar la igualdad de oportunidades

El Comité considera que las directrices para el empleo deben hacerse eco de la conclusión de la cumbre de Lisboa según la cual es preciso mejorar la igualdad de oportunidades desde todos los puntos de vista y, en particular, facilitar la conciliación de la vida profesional y familiar, por ejemplo, mediante la fijación de un criterio de evaluación de los resultados relativos a la mejora de las estructuras de cuidado de niños. Asimismo, considera que podría ser útil examinar con mayor detenimiento la aplicación concreta de las directivas sobre la igualdad de

<sup>(1)</sup> Dictamen del Comité Económico y Social sobre la «Salud y seguridad en el puesto de trabajo: aplicación de las medidas comunitarias y nuevos riesgos», DO C 51 de 23.2.2000, pp. 33-41.

trato entre mujeres y hombres. En cuanto a la igualdad de trato en el acceso al empleo, será objeto de un dictamen separado del Comité.

#### 3.2. Los mecanismos de aplicación

3.2.1. El Comité observa que, a pesar de la importancia concedida por las instituciones comunitarias a la participación de los interlocutores sociales en el proceso de la creación de empleo, desde la preparación hasta la aplicación de los PNA, su aplicación en la práctica no resulta tan eficaz en todos los Estados miembros, en particular, en el momento de la evaluación de los PNA por la Comisión Europea. Se suma, por tanto, al llamamiento de la cumbre de Lisboa de asociar más estrechamente los interlocutores sociales al proceso de Luxemburgo. Sin embargo, el Comité considera esencial que tanto la Comisión como los gobiernos nacionales brinden la oportunidad a los interlocutores sociales de desempeñar el papel que les corresponde, evitando un intervencionismo inadecuado o prematuro y permitiéndoles asumir plenamente sus responsabilidades en el ámbito de sus competencias.

3.2.2. El papel de los interlocutores sociales se justifica tanto más cuanto que en la cumbre de Lisboa se destacó la importancia de crear un nuevo método abierto de coordinación como manera de extender las prácticas idóneas y alcanzar una mayor convergencia en torno a los principales objetivos de la UE. Este método ha demostrado su eficacia precisamente en el ámbito de la política de empleo, cuya responsabilidad incumbe, en primera instancia, a los Estados miembros.

3.2.3. El Comité considera muy positiva la creciente coherencia y organización, que se plasman en las prioridades fijadas en las directrices para el empleo, los documentos de programación aprobados por el Comité del Fondo Social Europeo y las orientaciones de la agenda social propuesta por la Comisión.

Bruselas, 19 de octubre de 2000.

*El Presidente*  
*del Comité Económico y Social*  
Göke FRERICHS

**Dictamen del Comité Económico y Social sobre la «Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social y al Comité de las Regiones — Agenda de política social»**

(2001/C 14/16)

Mediante carta de fecha 26 de julio de 2000, la Sra. Aubry, Presidenta del Consejo de Empleo y Política Social, decidió consultar al Comité Económico y Social sobre la comunicación mencionada.

La Sección de Empleo, Asuntos Sociales y Ciudadanía, encargada de preparar los trabajos en este asunto, aprobó su Dictamen el 3 de octubre de 2000 (ponente: Sr. Bloch-Laine).

En su 376º Pleno de los días 18 y 19 de octubre de 2000 (sesión del 19 de octubre), el Comité Económico y Social ha aprobado por unanimidad el presente Dictamen.

## INTRODUCCIÓN

1. El día 28 del pasado mes de junio, la Comisión dirigió al Consejo, al Parlamento, al Comité Económico y Social y al Comité de las Regiones, una Comunicación relativa a una Agenda de política social. La Presidencia francesa ha solicitado un Dictamen del CES sobre este documento.

2. El Comité ha acogido esta consulta con gran satisfacción, debido a la importancia de los asuntos examinados en el texto objeto de examen. Éste, en efecto, responde a un planteamiento que, de adoptarse, representaría una etapa capital en la construcción de Europa en relación con dos aspectos principales: por una parte, se afirmaría, en términos innovadores, la importancia de la política social, considerada ya no como un campo de acción yuxtapuesto y sometido al de la política económica, sino como factor de eficacia y potencia productivas; por otra parte se definirían, también de manera innovadora, unos objetivos, un método y un calendario. Un proyecto de tal calado responde plenamente a la misión consultiva del CES, el cual, por lo demás, no habría desdeñado una consulta previa al trabajo realizado por la Comisión.

3. El Comité considera que la perspectiva que abriría una Agenda social tiene el carácter de trayecto primordial, inevitablemente difícil. Considera que, desde el principio, es y será importante a lo largo de todo el camino elegir los itinerarios adecuados; adoptar un ritmo de progresión realista; evitar equívocos, malentendidos o desacuerdos que puedan obstaculizar, interrumpir de manera duradera o, incluso, condenar el proceso.

4. El Comité ha estimado que en esta fase, su papel más útil no habría consistido en pronunciarse sobre la Comunicación de la Comisión pasando revista a todos y cada uno de los temas y acciones, tarea para la que —opina— habrá tiempo más tarde. El Comité ha juzgado preferible, hoy por hoy, elaborar un dictamen sucinto que incluya, por una parte, una apreciación global y, por otra, algunas recomendaciones.

En concreto:

- La apreciación viene a significar una adhesión desprovista de ambigüedades
- Las recomendaciones tienen por objeto reforzar, en algunos puntos, el equilibrio del documento.

## I. UNA ADHESIÓN

### 1. Observaciones generales

1.1. En el documento de la Comisión se reconocen indudablemente los efectos de las conclusiones del Consejo Europeo de Lisboa. Desde hace tiempo, el Comité se esfuerza en valorizar y reforzar el papel de la política social como factor productivo. Por ello, se congratula de que el texto reafirme este «principio rector» y reconozca como objetivo principal el mutuo fortalecimiento de la política económica y social. El Comité suscribe este enfoque, ya que recomienda que la cohesión social y la inversión en bienestar y capital humanos se consideren fuentes sostenibles de eficiencia colectiva y competitividad. El Comité se felicita de que en el documento se haga hincapié en la calidad, punto fundamental para el futuro y la identidad de Europa.

### 2. El método abierto de coordinación

2.1. El Comité suscribe este planteamiento. Ya ha dado resultados, en particular en el ámbito de la política de empleo (proceso de Luxemburgo), así como en los trabajos preparatorios relativos al Comité de Protección Social. Es importante que este método afecte a todos los agentes interesados, mediante una participación razonablemente estructurada en la que se compartan las responsabilidades. El Comité opina que el «método abierto de coordinación» no debe limitarse a un ejercicio entre expertos, sino que debe tender —y, afortunadamente, el documento así lo recomienda— a aprovechar al máximo el potencial de contribuciones de los expertos de la sociedad civil organizada. El Comité



se declara dispuesto a trabajar en este sentido, apoyando, por ejemplo, los trabajos ya iniciados relativos a la protección social y la exclusión social. Por lo que se refiere a este último tema, el Comité considera que la Comisión podría contribuir en mayor medida al desarrollo de iniciativas y enfoques innovadores y concretos in situ, que tengan carácter de ejemplaridad y se basen en acciones concertadas entre los distintos agentes interesados y desarrolladas en redes<sup>(1)</sup>.

2.2. El Comité suscribe plenamente los objetivos contenidos en los capítulos sobre empleo y calidad del trabajo. Su realización requiere indicadores cuantitativos y cualitativos mutuamente reconocidos. El Comité ya ha abogado por una participación más eficaz de los interlocutores sociales en el desarrollo de los planes nacionales, y aprueba todo lo que a este respecto contiene el documento, así como el acento puesto en la dimensión regional y local.

### 3. El diálogo social

3.1. El Comité se felicita de la importancia concedida por la Comisión al «diálogo social» como medio de modernización de las relaciones contractuales, adaptación de la organización del trabajo y realización de un equilibrio adecuado entre flexibilidad y seguridad (en este contexto, el Comité se congratula de la intención de crear un grupo de reflexión sobre el futuro de las relaciones laborales). Este punto es vital para el tema «Prever y gestionar el cambio». El Comité acoge favorablemente la idea de instar a los interlocutores sociales a desarrollar de forma independiente sus propias iniciativas en ámbitos de su responsabilidad.

### 4. Instrumentos legislativos y no legislativos; papel de la sociedad civil organizada

4.1. El Comité toma buena nota del enfoque equilibrado del documento respecto de los instrumentos comunitarios legislativos y no legislativos y destaca positivamente que la Comisión manifieste su deseo de garantizar el desarrollo y respeto de los derechos sociales fundamentales, en estrecha cooperación con la sociedad civil. El Comité observa con satisfacción la importancia concedida a las propuestas legislativas de lucha contra la discriminación y la perspectiva de aprobación inminente de la carta de derechos fundamentales.

4.2. La propuesta de codificar y simplificar la legislación en materia de salud y seguridad en el trabajo y la aprobación de una comunicación relativa a una nueva estrategia comunitaria sobre este asunto responden igualmente a un planteamiento necesario.

4.3. Para el Comité, otro ejemplo de equilibrio es el enfoque del tema de la seguridad social —en particular en lo relativo a las pensiones complementarias—, que constituye un reto principal.

### 5. Preparar la ampliación y promover la cooperación internacional

5.1. El Comité suscribe plenamente la preocupación de la Comisión en lo que se refiere a la preparación de la ampliación en condiciones equilibradas de desarrollo económico y social. El proceso de transición y reforma ya efectuado por los países candidatos desde finales de los años ochenta ha ido acompañado en una amplia mayoría de casos de un aumento importante del desempleo y una reducción preocupante de la protección social y sanitaria. Alcanzar el nivel del acervo comunitario en política social representa un reto principal en el proceso de ampliación. A este respecto, el Comité acoge favorablemente el compromiso del Consejo de Empleo y Asuntos Sociales, celebrado el 9 de marzo de 1999, de reforzar los aspectos relacionados con el empleo y la política social en el programa Phare. Sin embargo, es evidente que una transición sostenible hacia la adhesión requiere una participación estructurada y compartida por los interlocutores sociales y toda la sociedad civil organizada de los países candidatos. Los intentos de la Comisión por promover el diálogo social y civil en estos países deben ir acompañados de una movilización de todos los agentes interesados. El Comité Económico y Social puede seguir desempeñando un papel clave en este asunto, a través de los distintos Comités consultivos mixtos y Consejos económicos y sociales de los países candidatos, basándose en las redes de intercambios, los estudios y las reuniones que promueve. La metodología propuesta en la Agenda de política social, así como las acciones específicas previstas, van totalmente en este sentido. Mientras tanto, la promoción de la cooperación internacional, propuesta por la Comisión, y el estímulo para la ratificación de los Convenios de la OIT deben ser apoyados con estrategias de desarrollo y una estrecha cooperación entre los países candidatos y la Unión Europea. Simultáneamente, deberían eliminarse los obstáculos de procedimiento existentes en la Comunidad Europea a la ratificación de distintos convenios de la OIT (en particular, el Convenio nº 170 sobre productos químicos, de 1990) en los cuales la competencia se reparte entre los Estados miembros y la Comunidad Europea.

## II. RECOMENDACIONES

Una de las principales dificultades para la elaboración de un documento como el que en este caso se somete a la consulta del Comité Económico y Social es conseguir un equilibrio dinámico. La Comunicación de la Comisión refleja esta preocupación de modo meritorio y digno de encomio.

<sup>(1)</sup> Véase el Dictamen del CES sobre la «Lucha contra la exclusión social» — ponente: Sra. Cassina; coponente: Sra. zu Eulenburg (CES 1187/2000 de 19.10.2000).



El Comité, en aras de ese equilibrio necesario en los planteamientos, propone algunas recomendaciones, que se formulan a continuación:

1. El tema de la ampliación podría tratarse con mayor profundidad en lo que respecta a la necesidad de que algunos de los nuevos y futuros países miembros de la Comunidad desarrollen a corto plazo sus sistemas sociales. Si se quiere evitar que los ciudadanos de estos países experimenten el paso a la economía de mercado como un ejercicio de inversión económica en detrimento de la inversión social, será esencial que el cambio vaya acompañado de esfuerzos considerables en materia de formación favorecedora de la capacidad de empleo.
2. Convendría hacer mayor hincapié en el equilibrio necesario para el mutuo fortalecimiento de la política económica y social; esto implica, como destaca la Comisión, «una interacción positiva y dinámica entre las medidas económicas, de empleo y sociales y un acuerdo político que movilice a todos los agentes clave para trabajar conjuntamente en la consecución del nuevo objetivo estratégico»<sup>(1)</sup>, con evaluación a corto y medio plazo.
3. En lo tocante al sistema sanitario y a la seguridad, convendría prestar mayor atención a la importancia de la prevención y la formación permanente.
4. Las opiniones coinciden en que Europa deberá acoger en un futuro próximo un mayor número de emigrantes. Esta perspectiva es muy importante y plantea un gran reto. Su importancia estriba en el refuerzo, mediante capital humano procedente del exterior, de la vitalidad demográfica y capacidades productivas de las economías europeas. El reto consiste en lograr integrar armoniosamente en nuestra sociedad a personas pertenecientes a culturas diferentes. La integración multiétnica es difícil por su propia esencia; requiere una preparación cuidadosamente meditada, con bastante antelación, en materia de política social, y en particular con respecto al acceso al empleo, formación profesional y sistemas de protección social. La anticipación en este asunto merecería destacarse aún más en el documento.
5. El Comité observa con satisfacción que se ha previsto ahora una línea directriz de empleo, más precisa, ambiciosa y responsabilizadora, a fin de favorecer el empleo de los trabajadores de edad avanzada<sup>(2)</sup>, sin la cual el objetivo del Consejo Europeo de Lisboa de elevar el índice de empleo global al nivel más próximo posible del 70 % hasta el 2010 no podría alcanzarse. Esto necesita igualmente un planteamiento que dé cabida a una mayor participación, a fin de provocar un cambio de mentalidad y sensibilizar tanto a las empresas como a los trabajadores. Por esta razón, el Comité recomienda a la Comisión que promueva, en cooperación con los Estados miembros,

una amplia campaña informativa y explicativa a fin de contribuir a una percepción positiva del papel que pueden desempeñar los trabajadores de edad avanzada en las empresas o servicios, tanto del sector privado como público. Esta campaña podría ir acompañada de instrumentos específicos que incluyan a las autoridades públicas y los interlocutores sociales, como ya es el caso en varios Estados miembros.

6. El Comité observa con satisfacción que la salud y seguridad en el trabajo son también objeto de una de las líneas directrices de empleo. Dicha directriz debería basarse en ejemplos de buenas prácticas, siguiendo el ejemplo del «benchmarking», que sirve de base para directrices que se están aplicando actualmente. Esta directriz, a juicio del Comité, debería ir acompañada de acciones de información, sensibilización, formación y «benchmarking» con arreglo a los ejemplos más instructivos y, en particular, las prácticas aplicadas por los interlocutores sociales<sup>(3)</sup>. El Comité, no obstante, lamenta que en el documento no se haga mayor hincapié en el tema de la salud y seguridad en el trabajo.
7. En lo tocante a los papeles que deberá desempeñar la «sociedad civil organizada», el Comité considera que en el documento no se presta suficiente atención a las Asociaciones, que llevan a cabo, en condiciones a menudo difíciles y sin lujo de medios, una acción importante en materia de inclusión y cohesión sociales, en particular a nivel regional y local. Las asociaciones movilizan energías y capacidad inventiva. Crean vínculos sociales según modos de solidaridad ajenos a la función de los entes públicos y de las empresas con fines lucrativos.
8. El Comité considera que «la Carta de Derechos Fundamentales debe ser algo más que una proclamación solemne y constituir un verdadero compromiso político, social y cívico». El Comité estima sobre todo que la Carta debe ser un proceso de apertura, con carácter participativo a escala comunitaria, en el que la sociedad civil organizada pueda expresarse y garantizar el pleno respeto y la aplicación de los derechos y obligaciones recogidos en la Carta. A nivel institucional, el Comité considera que representa a la sociedad civil organizada a nivel europeo y, por esta razón, en el marco de dicho proceso de integración y revisión, convendría otorgarle formalmente un estatuto consultivo correspondiente a sus misiones<sup>(4)</sup>.

<sup>(1)</sup> COM(2000) 379 final, prefacio, párrafo tercero.

<sup>(2)</sup> Dictamen de iniciativa del CES sobre el tema «Trabajadores de edad avanzada» — ponente: Sr. Dantin (CES 1185/2000 de 19.10.2000).

<sup>(3)</sup> Dictamen de iniciativa del CES sobre «Salud y seguridad en el puesto de trabajo: aplicación de las medidas comunitarias y nuevos riesgos» — ponente: Sr. Beirnaert (CES 1126/99 de 8.12.1999 — DO C 51 de 23.2.2000). Dictamen del CES sobre la «Propuesta de Decisión del Consejo relativa a las directrices para las políticas de empleo de los Estados miembros para el año 2001» — ponente: Sr. Beirnaert (CES 1188/2000 de 19.10.2000).

<sup>(4)</sup> Dictamen de iniciativa del CES sobre el tema «Por una Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea» — ponente: Sra. Sigmund — coponente: Sr. Briesch (CES 1005/2000 de 20.9.2000).

### III. CONCLUSIÓN

Es posible, e incluso probable, que la aprobación de una «Agenda de política social» marque algo más que una etapa, es

decir, un cambio de dirección, en la construcción europea. El documento de la Comisión lo esboza. El deseo del Comité es, en este estadio y en los venideros, contribuir a que la nueva trayectoria sea lo más visible y fecunda posible.

Bruselas, 19 de octubre de 2000.

*El Presidente  
del Comité Económico y Social  
Göke Frerichs*

#### **Dictamen del Comité Económico y Social sobre la «Iniciativa de la República Francesa con vistas a la adopción del Reglamento del Consejo relativo a la ejecución mutua de resoluciones judiciales en materia de derecho de visita de los hijos»**

(2001/C 14/17)

El 27 de julio 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 iniciativa mencionada.

La Sección de Empleo, Asuntos Sociales y Ciudadanía, encargada de preparar los trabajos en este asunto, aprobó su dictamen el 3 de octubre de 2000 (ponente: Sr. Retureau, coponentes: Srs. Burnel y Rodríguez García Caro).

En su 376º Pleno de los días 18 y 19 de octubre de 2000 (sesión del 19 de octubre), el Comité Económico y Social ha aprobado por 106 votos a favor, 1 en contra y 1 abstención el presente Dictamen.

El Consejo ha consultado al Comité Económico y Social sobre una propuesta de Reglamento relativo a la ejecución mutua de resoluciones judiciales en materia de derecho de visita de los hijos. Esta propuesta, presentada por iniciativa de Francia, se inscribe en el desarrollo progresivo de la cooperación judicial en materia civil y de su armonización a nivel comunitario.

#### **1. Introducción: la cooperación judicial y el mercado interior**

1.1. El mercado interior y la libertad de circulación implican, en particular, la posibilidad del reconocimiento y ejecución de resoluciones judiciales dictadas en un país miembro, en materia civil y mercantil, en otro país miembro, por razones de seguridad jurídica en las transacciones financieras, los contratos, los movimientos de personas, bienes y capitales.

1.2. La libre circulación de personas en el mercado interior contribuye en particular a la formación de vínculos familiares entre personas de nacionalidades diferentes o residentes en distintos países, de lo que pueden derivarse litigios, en particular en materia de divorcio y ejercicio de la autoridad

parental en cuanto al derecho de custodia y derecho de visita de los hijos. Es esencial que las sentencias dictadas en uno de los países miembros en dichos litigios sean reconocidas y aplicadas por las autoridades judiciales competentes de los demás países miembros.

1.3. La voluntad política de los Estados de reforzar el reconocimiento mutuo de las resoluciones judiciales, en particular en materia civil, ha sido claramente manifestada en el punto 34 de las conclusiones del Consejo Europeo de Tampere (15 y 16 de octubre de 1999) y de ella deriva directamente la propuesta de Reglamento sobre el derecho de visita de los hijos.

1.4. Se han celebrado distintos convenios entre Estados sobre estos temas, según las normas del derecho de los convenios internacionales; en particular, a nivel europeo, cabe mencionar:

— El Convenio de Bruselas de 27 de septiembre de 1968 relativo a la competencia judicial y la ejecución de resoluciones judiciales en materia civil y mercantil y el Protocolo de Luxemburgo de 3 de junio de 1971 sobre la interpretación de dicho Convenio por el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas;

- El Convenio de Bruselas de 28 de mayo de 1998 relativo a la competencia, el reconocimiento y la ejecución de las resoluciones en materia matrimonial.

Hay que mencionar igualmente el Convenio de La Haya de 25 de octubre de 1980, en particular su artículo 13, sobre los aspectos civiles de la sustracción internacional de menores, el Convenio de la Haya del 19 de octubre de 1996<sup>(1)</sup> relativo a la competencia, la ley aplicable, el reconocimiento, la ejecución y la cooperación en materia de responsabilidad parental y de medidas de protección de los niños, y el Convenio del Consejo de Europa de 20 de mayo de 1980 sobre el reconocimiento y la ejecución de resoluciones relativas a la custodia de los hijos y el restablecimiento de la custodia de los hijos, que constituyen textos internacionales pertinentes sobre el derecho de la familia, así como el Convenio internacional de Nueva York de 1990 relativo a los derechos de los niños.

1.5. Desde el Tratado de Amsterdam, los asuntos de derecho internacional privado de familia forman parte, a nivel comunitario, del primer pilar. Se trata del ámbito de la cooperación judicial en materia civil (artículo 65) y del nuevo Título IV del TCE. Por consiguiente, el acto debe adoptarse según el procedimiento previsto por el artículo 67, según el cual el Consejo decide por unanimidad. El Consejo tiene derecho de iniciativa en materia civil durante un período de cinco años a partir de la entrada en vigor del Tratado de Amsterdam, el 1 de mayo de 1999.

1.6. El CES ha examinado recientemente<sup>(2)</sup> la «Propuesta de Reglamento (CE) del Consejo relativo a la competencia, el reconocimiento y la ejecución de resoluciones judiciales en materia matrimonial y de responsabilidad parental sobre los hijos comunes» (COM(1999) 220 final — 99/0110 CNS).

El Reglamento (CE) n° 1347/2000 se adoptó finalmente el 29 de mayo de 2000<sup>(3)</sup> y entrará en vigor el 1 de marzo de 2001<sup>(4)</sup>. La elección del reglamento se justificaba por la necesidad de adoptar normas uniformes de aplicación directa en los ámbitos de la competencia, el reconocimiento y la ejecución de resoluciones relativas a la disolución del vínculo matrimonial y la custodia de los hijos. Para las definiciones de los conceptos jurídicos y el alcance del texto conviene remitirse al dictamen antes mencionado. Este Reglamento constituye la aplicación a nivel comunitario del Convenio de Bruselas

de 1998 mencionado supra, denominado corrientemente «Bruselas II», mediante el cual se amplía su campo de aplicación y se adaptan algunas disposiciones.

1.7. Su ámbito de aplicación es restrictivo; únicamente afecta a los procedimientos civiles relativos al divorcio, la separación o anulación del matrimonio y los procedimientos relativos a la responsabilidad parental sobre los hijos comunes de los esposos (autoridad parental, derecho de custodia y de visita, pensión alimentaria, etc.).

1.8. El Comité observa a este respecto que hasta ahora no se ha prestado la suficiente atención a nivel comunitario a la familia en general y a la familia natural en particular, cuando esta constituye una realidad importante en la mayoría de los países miembros y gran número de hijos nacen actualmente de padres no casados<sup>(5)</sup>. El Comité exhorta a las instituciones comunitarias a incluir esta cuestión en el orden del día de sus actividades, y en particular a que la Comisión la incluya en el programa relativo a las medidas de reconocimiento mutuo que prepara para finales del presente año.

1.9. Por tanto, el Comité considera urgente armonizar las normas de competencia y de reconocimiento de las decisiones relativas a la familia natural con las existentes para la familia legítima, sobre todo en interés de los hijos.

## 2. **Análisis del contenido del proyecto de Reglamento relativo a la ejecución mutua de las resoluciones en materia de derecho de visita de los hijos**

2.1. Este proyecto, sometido al Consejo por iniciativa de la República Francesa, está siendo debatido actualmente en el Consejo. El Parlamento debatirá sobre este asunto al mismo tiempo que el Comité.

2.2. La propuesta consiste en una derogación del Reglamento (CE) n° 1347/2000 sobre un punto muy concreto: el ejercicio del derecho de visita de los hijos menores de 16 años en un país miembro distinto de aquel donde se dictó la resolución con el padre que debe consentir ese derecho por un período limitado, fuera de la residencia habitual del hijo (Capítulo I, Ámbito de aplicación).

(1) Este último Convenio aún no ha entrado en vigor, por falta de un número suficiente de ratificaciones.

(2) Dictamen aprobado el 20 de octubre de 1999, ponente: Sr. Braghin, DO C 368 de 20.12.1999.

(3) DO L 160 de 30.6.2000.

(4) Dinamarca no está vinculada al Reglamento (CE) n° 1347/2000 de 29 de mayo de 2000 ni sometida a su aplicación, de conformidad con los artículos 1 y 2 del Protocolo relativo a la posición de la Dinamarca anejo al TUE y al TCE. Irlanda y el Reino Unido han optado por vincularse a dicho Reglamento y someterse a su aplicación. La situación particular de estos países resulta del artículo 3 del Protocolo relativo a la posición del Reino Unido e Irlanda anejo al TUE y al TCE que faculta para decidir si aceptan vincularse o no.

(5) Documento informativo (iniciativa), ponente: Sr. Burnel (CES 930/1999 fin) de 16 de abril de 2000 «Situación y perspectivas demográficas de la Unión Europea»; véase también EUROSTAT tema 3 — 10/2000, primeros resultados de la recogida de datos demográficos para 1999 en Europa, cuadro 3: fecundidad, de donde se desprende que en 1998 el 26 % de los nacimientos totales en la Unión ocurrieron fuera del matrimonio, y que esta cifra va en continuo crecimiento en un largo período (9,6 % en 1980).

2.3. Se trata de suprimir el exequatur, en este caso particular, para toda resolución ejecutoria (aún con carácter provisional) que haya sido dictada en un Estado miembro, según lo dispuesto en el artículo 1 del Reglamento (CE) nº 1347/2000, y solamente para las disposiciones de la resolución relativas al derecho de visita de los hijos; esto significa que por lo que se refiere al derecho de visita, dicha resolución podrá ejecutarse directamente en los demás Estados miembros sin que sea necesario recurrir a procedimiento alguno en dichos Estados<sup>(1)</sup>. El Estado que ejecute dicha resolución en aplicación del Reglamento deberá aplicar, en idénticas condiciones, los mismos medios de ejecución de los que sería beneficiaria una resolución de la misma naturaleza que fuera ejecutoria en el Estado miembro que efectúe dicho reconocimiento tras haber sido dictada por las autoridades de éste (Capítulo II, Reconocimiento mutuo del carácter ejecutorio de las resoluciones judiciales relativas al derecho de visita).

2.4. Los casos de posible denegación de ejecución de una resolución en materia de derecho de visita (Capítulo III) quedan definidos estrictamente, en el marco de una acción destinada a oponerse al ejercicio del derecho de visita y de alojamiento en otro Estado miembro ante los órganos jurisdiccionales competentes del Estado miembro en el que resida habitualmente el hijo. Dichos casos se limitan a dos:

- a) cuando, debido a circunstancias nuevas desde la resolución inicial, el ejercicio del derecho de visita y de alojamiento pusiera seria y directamente en peligro la salud física o psíquica del hijo,
- b) cuando exista una resolución incompatible ya ejecutoria en el territorio del otro Estado miembro donde hubiera de ejercerse la visita.

Las modalidades de presentación y notificación de la acción en oposición introducida por el padre que tiene la custodia (deudor) al padre beneficiario (acreedor) del derecho de visita estarán determinadas por la ley del Estado miembro donde resida este último.

No obstante, la ejecución no podrá suspenderse mediante la introducción de una acción destinada a hacer constar un motivo de no reconocimiento o de no ejecución de la totalidad o de parte de la resolución ejecutoria en vigor, salvo si ya se hubiera dictado una resolución anterior que haya adquirido fuerza de cosa juzgada (*res judicata*).

La acción introducida por el padre deudor del derecho de visita en los dos casos previstos de denegación de ejecución se efectuará mediante un procedimiento de urgencia tras mantener debates contradictorios, y, en su caso, audiencia del hijo, habida cuenta de las circunstancias y de su grado de madurez. Esta resolución deberá ser dictada por la autoridad competente para el recurso en un plazo no superior a ocho días a partir de la fecha en que el beneficiario del derecho de visita haya

presentado sus observaciones a petición del padre deudor, y será ejecutoria sin perjuicio de que se ejerza el recurso contra la decisión (recurso sin efecto suspensivo).

2.5. Aunque la autoridad competente del Estado donde se efectúa la visita organice, en caso de necesidad imperiosa, una protección inmediata y provisional del hijo, dicha autoridad no puede valerse de esas circunstancias para declararse competente para modificar la resolución que se ejecute (Capítulo IV, Modificación de la autorización).

2.6. El Capítulo V trata del retorno del hijo. El principio fundamental radica en que, transcurrido el periodo del derecho de visita determinado por la resolución del país de origen, el hijo debe ser restituido al padre que tenga su custodia. En su defecto, éste podrá reclamar su retorno inmediato ante el órgano central competente, o el del país donde se realice la visita, o donde tenga su residencia habitual.

Las autoridades competentes del Estado miembro de estancia del hijo ordenarán entonces el retorno inmediato del hijo, sin que el padre beneficiario del derecho de visita pueda oponerse a ello, ni siquiera alegando una acción en curso, una resolución dictada en su favor en dicho Estado o que pueda ser reconocida en él o el Convenio de La Haya alegando la excepción de un supuesto interés del hijo.

2.7. Por último, la propuesta trata de la cooperación entre Estados miembros (Capítulo VI) y del seguimiento y posibles modificaciones ulteriores del Reglamento (Capítulo VII, Disposiciones finales).

Los Estados cooperarán mediante los órganos centrales competentes, designados por ellos, con el fin de garantizar el ejercicio efectivo del derecho de visita y el retorno del hijo tras su periodo de estancia. Así se garantizará la protección del interés del hijo y los derechos respectivos de los padres, inclusive mediante medidas obligatorias aplicables a los padres que rehusaran cumplir sus obligaciones.

Las autoridades se mantendrán mutuamente informadas sobre sus disposiciones legales, la situación del hijo y cualquier otra información útil para la realización de sus funciones, inclusive sobre las dificultades que puedan hallarse.

El beneficiario de una resolución que no pueda ejercer normalmente su derecho podrá dirigirse a estas autoridades, provisto de los documentos que certifiquen su derecho, enumerados en el artículo 13 del proyecto.

<sup>(1)</sup> Dinamarca no estará vinculada por el eventual futuro Reglamento; Irlanda y el Reino Unido darán a conocer a su debido tiempo, cuando proceda, su aceptación o su negativa a vincularse.



2.8. La Comisión presentará al Parlamento, al Consejo y al Comité Económico y Social un informe cinco años después de la entrada en vigor del Reglamento, acompañado, en su caso, de propuestas destinadas a modificarlo o adaptarlo. Los órganos centrales cooperarán en este informe.

Los Estados miembros proporcionarán a la Comisión cualquier información sobre los órganos centrales, los órganos jurisdiccionales, y las autoridades nacionales competentes y las vías de recurso recogidas en los Anexos del Reglamento.

Los órganos centrales se reunirán periódicamente en la sede del Consejo para intercambiar sus experiencias y buscar soluciones a los problemas prácticos y jurídicos que hallen en el marco de su cooperación y de la aplicación del Reglamento. Tras cada reunión se redactará un informe, que se presentará a los Estados miembros y a la Comisión.

### 3. Observaciones generales

3.1. El Comité observa que la propuesta de Reglamento del Consejo deroga la Sección 2 («Ejecución») del Capítulo III del Reglamento (CE) n° 1347/2000, pero solamente por lo que se refiere al derecho de visita y de alojamiento de los hijos según disponga una resolución dictada conforme al artículo 1.

El Comité considera justificada dicha derogación por permitir tomar mejor consideración del interés de los hijos afectados. El interés del hijo es, en efecto, mantener relaciones estables con el padre que no tiene la custodia, sino que es beneficiario del derecho de visita y de alojamiento, en aplicación de una resolución judicial anterior con carácter definitivo de sentencia. Redunda también en interés de este padre mantener relaciones con su o sus hijos, cualquiera que sea su lugar de residencia en la Unión o el del hijo (con la salvedad de los países no vinculados; véanse notas a pie de página n°s 83 y 84). El mantenimiento de relaciones directas entre padres e hijos que viven separados aporta una contribución indispensable para la educación y formación de la personalidad de los hijos.

3.2. El Comité opina que la propuesta de Reglamento contribuye a facilitar el ejercicio del derecho de visita y de alojamiento, al tiempo que impide que el hijo se convierta en rehén de un conflicto entre sus padres residentes en países miembros diferentes, y que, por ejemplo, el padre beneficiario del derecho de visita utilice procedimientos judiciales o acciones dilatorias para recurrir la resolución judicial que determina la naturaleza y los límites de sus derechos para con el hijo, o que el padre encargado de la custodia proceda de igual modo para no respetar sus propias obligaciones.

3.3. Las disposiciones que permiten oponerse al ejercicio del derecho de visita y los recursos correspondientes (artículos 4 a 8) o el reconocimiento implícito del derecho del Estado donde se efectúa la estancia de adoptar las medidas oportunas para la protección del hijo y de su integridad física, moral y psíquica (artículo 9) parecen ofrecer garantías suficientes para la protección del hijo. Se trata, en materia de oposición, del advenimiento de circunstancias nuevas que pudieran poner seria y directamente en peligro la salud física o psíquica del hijo; asimismo, la existencia en el país de visita de una resolución contradictoria que haya adquirido fuerza de cosa juzgada permite al padre encargado de la custodia rehusar el retorno del hijo a ese país. Al mismo tiempo, el carácter urgente del procedimiento en caso de acción contra el derecho de visita impide que se utilice como un medio dilatorio prolongado, o incluso se transforme en obstáculo injustificado a largo plazo al ejercicio de este derecho, garantizando al mismo tiempo, llegado el caso, la protección de los intereses del hijo si la acción resulta justificada.

Por tanto, el Comité manifiesta su satisfacción en general por el conjunto de estas disposiciones que protegen el interés superior del hijo y los derechos de los padres, que disponen en particular de vías de recurso rápidas, respetando el principio de contradicción.

No obstante, el Comité pide que el derecho del hijo a ser escuchado por el juez sea lo más amplio posible, y que el juez tenga en cuenta efectivamente la palabra del hijo, quien, además, debería poder recurrir a una representación personal para defender sus propios intereses.

3.4. Para el Comité, la propuesta tiene además el mérito de hacer progresar la cooperación judicial en materia parental y familiar, y en particular de hacer progresar la confianza en las instituciones judiciales y la legislación de todos los países miembros y el respeto de las resoluciones dictadas por las instancias competentes en materia de derecho de visita y de alojamiento de los hijos comunes de esposos separados que residen en países miembros diferentes.

Esta medida, ciertamente limitada en su ámbito de aplicación, pero importante desde el punto de vista humano para los hijos y sus padres, puede contribuir al mismo tiempo a acrecentar la conciencia comunitaria y la ciudadanía en Europa, a la par que a armonizar el derecho y los procedimientos relativos al derecho de familia, en particular a través de la cooperación que instaure, y la promoción de una mejor comprensión recíproca sobre cuestiones espinosas y complejas de derecho privado internacional.

3.5. El Comité apoya, pues, el espíritu y el objetivo del proyecto, cuya formulación definitiva —espera— no deberá modificarse sustancialmente. El CES seguirá de cerca la evolución de este asunto y las actividades de seguimiento que resulten de la adopción del Reglamento propuesto.



#### 4. Observaciones particulares

4.1. Respecto a las referencias al derecho público internacional aplicable, el Comité considera legítimo que el Derecho comunitario se desarrolle de manera apropiada a la convergencia progresiva, a la armonización o a la uniformación, según los casos, de las legislaciones de los países miembros, de conformidad con los Tratados y la voluntad de los países miembros de constituirse en una Unión basada en el derecho y la democracia, la cooperación y la paz. La Unión Europea, con relación al derecho internacional existente, constituye una construcción *sui generis*, original, que sigue vías propias y evoluciona en el tiempo y en el espacio.

Esta particularidad debería inducir a los negociadores competentes a que en los Tratados internacionales que ratifiquen o que suscriban, cuando proceda, hagan constar una cláusula de excepción que respete la autonomía y la superioridad del Derecho comunitario al que se someten los Estados miembros. Es decir, que el enfoque adoptado para la aplicación del Convenio de Bruselas de 1998 en la Comunidad de manera apropiada y uniforme, mediante el Reglamento (CE) n° 1347/2000, que no es una copia conforme del Convenio, sino una adaptación a la realidad de la Comunidad y a sus particularismos jurídicos, culturales y sociales, debería plantearse como un principio general, reconocido por los países no comunitarios que sean partes en los mismos convenios internacionales.

4.2. El Comité considera que la limitación de la edad máxima del hijo a 16 años para la aplicación del Reglamento

tiene en cuenta efectivamente el desarrollo psíquico y las facultades de discernimiento y comprensión, así como la autonomía relativa del o de la adolescente.

El Comité considera apropiado este límite máximo, incluso si el menor (en general, menor de 18 años) es considerado como niño en distintos convenios internacionales; sin embargo, en la mayoría de los países, el menor de 16 años puede estar emancipado por las personas que disponen de la autoridad parental, lo que pone de manifiesto que el derecho reconoce a estos adolescentes la capacidad de orientar su propia vida y administrar sus propios intereses, ya sean materiales, según el objetivo mismo de la emancipación (por ejemplo, administración de los bienes, ejercicio del comercio), como también morales o afectivos.

El Comité observa que podría existir una desigualdad jurídica con respecto a los hijos de 16 a 18 años de edad; en ausencia de una disposición específica, en estos casos, regiría el Reglamento (CE) n° 1347/2000.

4.3. Por último, el Comité lamenta profundamente que el estado de la cooperación en materia civil sea excesivamente timorato, y que el derecho de familia se siga abordando de manera limitada, sin que, por ejemplo, se reconozcan ni apliquen en el marco comunitario los derechos de la familia y de los hijos naturales.

El Comité manifiesta su viva esperanza de que estos problemas se solucionen cuanto antes, en aras de la equidad, con una actitud realista con respecto a las tendencias sociológicas y a la igualdad de deberes y derechos para todos los ciudadanos de la Unión.

Bruselas, 19 de octubre de 2000.

*El Presidente del  
Comité Económico y Social  
Göke FRERICHS*

**Dictamen del Comité Económico y Social sobre la «Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo y al Comité Económico y Social — Integración del medio ambiente y el desarrollo sostenible en la política de cooperación económica y para el desarrollo — Elementos para una estrategia general»**

(2001/C 14/18)

El 18 de mayo de 2000, de conformidad con el artículo 262 del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea, la Comisión decidió consultar al Comité Económico y Social sobre la comunicación mencionada.

La Sección de Relaciones Exteriores, encargada de preparar los trabajos del Comité en este asunto, elaboró su dictamen el 10 de octubre de 2000 (ponente: Sr. Ribbe; coponente: Sr. Gafo Fernández).

En su 376º Pleno de los días 18 y 19 de octubre de 2000 (sesión del 19 de octubre), el Comité Económico y Social ha aprobado por 83 votos a favor y 6 abstenciones el presente Dictamen.

## **1. Introducción**

1.1. El artículo 177 del Tratado de Amsterdam estipula que el fomento del desarrollo duradero constituye uno de los principales objetivos de la política comunitaria de cooperación al desarrollo.

1.2. El Consejo Europeo, en su cumbre de Cardiff de junio de 1998, subrayó la importancia de la integración de la protección medioambiental y el desarrollo sostenible en todas las políticas de la Comunidad y encargó a la Comisión y a las formaciones especializadas del Consejo que elaborasen las estrategias pertinentes.

1.3. La Comunicación de la Comisión «Integración del medio ambiente y el desarrollo sostenible en la política de cooperación económica y para el desarrollo — Elementos para una estrategia general»<sup>(1)</sup> debe analizarse dentro del marco de dicha estrategia de integración.

1.4. El Comité tiene conocimiento de las deliberaciones del Consejo de Desarrollo de 11 de noviembre de 1999 y 18 de mayo de 2000, así como de la Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo «Política de Desarrollo de la Comunidad Europea»<sup>(2)</sup>.

## **2. Observaciones generales**

2.1. El Comité acoge positivamente la presentación del documento por parte de la Comisión, que con ello no sólo demuestra que se esfuerza por aplicar los propósitos del Tratado de Amsterdam y de la cumbre de Cardiff, sino que al mismo tiempo pone de relieve que se trata de un tema sumamente importante en el que aún queda por hacer.

2.2. La Comisión deja claro en numerosas ocasiones, tanto en la Comunicación objeto de estudio como en su documento general sobre política de desarrollo<sup>(2)</sup>, que a la sociedad civil le corresponde un papel clave a la hora de hacer frente a dicha falta de actuación. Desde este punto de vista, el Comité lamenta

el hecho de que, como representante de la sociedad civil organizada, hasta ahora sólo se lo haya incluido parcialmente en las reflexiones de la Comisión. El Comité señala a la Comisión, el Consejo y el Parlamento que la contribución del CES al desarrollo de esta importante política no tiene sentido si se le consulta solamente sobre aspectos aislados y documentos concretos, sino que es necesario que pueda hacer un seguimiento de todo el proceso de la evolución de la política de desarrollo. El Comité insta a la Comisión a que le comunique qué lugar le corresponde en el desarrollo de la política de cooperación económica y para el desarrollo.

2.3. El Comité ve con preocupación las tendencias mundiales actuales. Considera que la mayoría de los países industrializados no cumplen las promesas que ya hicieron en la Asamblea General de las Naciones Unidas de 24 de octubre de 1970, confirmadas posteriormente en varias ocasiones, en el sentido de invertir al menos el 0,7 % de su PNB en ayuda al desarrollo y sólo dedican una media del 0,23 %.

2.4. El foso entre ricos y pobres sigue creciendo en todo el mundo. El círculo vicioso en el que se encuentran muchos países en vías de desarrollo y que sólo cabe describir insuficientemente con las palabras subdesarrollo económico, pobreza, bajo nivel de instrucción, crecimiento demográfico e insuficiente protección medioambiental, es bien conocido desde hace tiempo y el mundo desarrollado también es consciente de ello. Hasta ahora no se ha podido superar, en parte por falta de voluntad política.

2.5. La situación medioambiental en cada uno de los países o regiones en vías de desarrollo es, evidentemente, muy variable y no cabe generalizar. Sin embargo, puede hablarse en muchos casos de una situación dramática: muchas personas carecen de agua potable limpia, el tratamiento de las aguas residuales (y, consecuentemente, las condiciones higiénicas) es catastrófico, en muchos casos no se conoce la gestión ordenada

<sup>(1)</sup> COM(2000) 264 final.

<sup>(2)</sup> COM(2000) 212 final de 26.4.2000.

de residuos y no sólo en las aglomeraciones es dramática la situación del aire ambiental. A menudo se sobreexplotan los recursos naturales, en parte para satisfacer las necesidades propias, y en parte para cubrir la demanda externa.

2.5.1. Un ejemplo de la problemática situación medioambiental lo constituye el pastoreo excesivo y la sobreexplotación agrícola de suelos marginales, que reducen la fertilidad y la rentabilidad. Otro ejemplo es la deforestación de grandes superficies, con muy diversas consecuencias ecológicas posibles, desde el cambio climático al recrudecimiento de la desertización y las grandes inundaciones. Los efectos pueden ser tanto mundiales como regionales o locales. En otras palabras: la mayoría de los países en vías de desarrollo está muy lejos de tener una situación medioambiental saneada y un «desarrollo sostenible», lo cual afecta no sólo a los países en vías de desarrollo, sino que también tiene efectos en los países desarrollados, de modo que la iniciativa de la Comisión cobra una relevancia especial también en interés propio bien entendido.

2.6. Hay que señalar que la responsabilidad principal de muchos de los problemas medioambientales mundiales no corresponde a los países en vías de desarrollo, sino a los países industrializados. El hecho es que alrededor de un 20 % de la población mundial consume el 80 % de los recursos y que, además, en parte lo hace a costa de la explotación o sobreaprovechamiento de recursos renovables y no renovables en los países en vías de desarrollo.

2.6.1. El 20 % de la población que consume el 80 % de las materias primas vive, sobre todo, en los países industrializados. Por tanto, los modelos de producción, consumo y comportamiento de los países industrializados son los principales responsables de la amenaza de agotamiento de los recursos, el cambio climático o la dramática pérdida de biodiversidad y, por tanto, de variedad genética. Transferirlos a los países en vías de desarrollo agravaría enormemente una situación mundial ya de por sí extremadamente sensible.

2.6.2. Asimismo, los países industrializados pueden contribuir mucho a resolver los problemas de los países en vías de desarrollo mediante una transferencia de conocimientos en lo que se refiere al desarrollo de tecnología medioambiental adecuada.

2.7. El Comité advierte que la integración de la protección medioambiental y el desarrollo sostenible en la política de cooperación al desarrollo de la UE no puede pretender implantar el estilo de vida europeo en los países en vías de desarrollo. La propia Comisión declaró en su «Evaluación global del V Programa de medio ambiente»<sup>(1)</sup> que se estaba lejos de poder garantizar un desarrollo sostenible en Europa.

### 3. Observaciones específicas

#### 3.1. Carencias del planteamiento estratégico del documento

3.1.1. Llama la atención que la Comisión formule en su Comunicación propuestas relativamente no vinculantes en relación con los temas que trata. El Comité considera que el documento apenas hace referencias claras a las siguientes cuestiones:

- dónde reside exactamente la raíz de los problemas en opinión de la Comisión;
- cuáles son las principales carencias en la cooperación entre la UE y los países en vías de desarrollo;
- cómo abordarlas de manera eficaz.

3.1.2. El documento de la Comisión se concentra en el ámbito del medio ambiente. No hay ninguna referencia a cómo se concibe la integración del desarrollo sostenible en la política de cooperación al desarrollo, lo que impide al Comité estar de acuerdo con que la Comunicación trata todos los «elementos para una estrategia general» a los que se refiere su subtítulo.

3.1.3. Un tema de gran y decisiva importancia para el desarrollo sostenible en los países en vías de desarrollo es, por ejemplo, el desarrollo demográfico. El documento de la Comisión lo excluye totalmente. El Comité recomienda revisar las carencias del documento y completar las reflexiones estratégicas.

3.1.4. En este sentido, es preciso encontrar respuesta a las siguiente preguntas:

- ¿Es sostenible a largo plazo la frecuente tendencia a la emigración rural y el desarrollo de megalópolis cada vez mayores en las que viven 10, 20 o hasta 30 millones de personas?
- ¿No implica cierta contradicción fomentar juiciosamente, por un lado, la educación y la formación de las personas en los países económicamente subdesarrollados y al mismo tiempo atraer trabajadores de dichos países a través de determinadas iniciativas públicas (por ejemplo, normas de inmigración), práctica que obstaculiza enormemente el desarrollo y la competitividad de las empresas locales (fuga de cerebros)?
- ¿Por qué el documento de la Comisión no prevé el fomento de mecanismos para incrementar la transferencia de tecnologías más allá de los incluidos en el protocolo de Kioto?

<sup>(1)</sup> COM(1999) 543 final de 24.11.1999.

3.1.5. La Comisión señala que «el análisis de la coherencia de las políticas de la Unión Europea y de la Comunidad Europea y sus repercusiones en los países en vías de desarrollo no ha sido sistemático». Este reconocimiento crítico es muy positivo. El CES echa en falta en el documento una referencia concreta a cuándo se llevará a cabo y publicará un estudio tan necesario.

3.1.6. Para continuar y elevar el nivel del debate entre la Comisión, el Consejo y el Parlamento, en el que con gusto participará el Comité (véase el punto 2.2), sería conveniente realizar un claro análisis de las carencias de la política y el desarrollo que se ha puesto en práctica hasta ahora. El Comité señala que el Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA) ya ha realizado importantes trabajos que deben evaluarse sistemáticamente e integrarse en la estrategia.

3.1.7. El debate podría desarrollarse de manera más clara y ser más comprensible para la opinión pública, a la que es muy importante sensibilizar al respecto, si se señalasen con mayor exactitud determinadas tendencias consideradas incompatibles con el medio ambiente o no «sostenibles». En este sentido, debería especificarse qué parte corresponde a los organismos públicos o a las empresas de los países desarrollados.

### 3.2. Fundamentos de una mayor protección medioambiental

3.2.1. El documento de la Comisión subraya en varias ocasiones la importancia de fomentar en el sector público y en el privado las condiciones básicas necesarias para el desarrollo y la organización de las capacidades que exige la gestión medioambiental, algo con lo que está de acuerdo el Comité. Sin embargo, sólo en un lugar se trata el fomento de la conciencia y la educación en materia medioambiental.

El Comité insiste en que la protección medioambiental no funciona si solamente se impone desde arriba. Sólo tendrá éxito si la sociedad la apoya, si las personas comprenden los pasos que se dan y los aceptan e incluso piden más medidas.

La plena participación de la opinión pública y de la sociedad civil organizada en el proceso de desarrollo de estructuras sostenibles debería ser objeto de mayor atención en el futuro. Para que la sociedad civil participe de manera adecuada, se requiere, por un lado, informar ampliamente sobre los proyectos previstos, celebrar asambleas de ciudadanos y publicar los resultados de los análisis de impacto ambiental de todos los proyectos de desarrollo, en línea con el Convenio de Århus, firmado por la Comunidad Europea. Por otro lado, apoyar proyectos pequeños y microproyectos para la protección del medio ambiente constituye un importante enfoque para lograr la participación de la población local. Lamentablemente, la Comunicación de la Comisión trata insuficientemente ambos aspectos.

3.2.2. A menudo, los países en vías de desarrollo siguen presentando importantes carencias de formación en el ámbito de la gestión y el derecho medioambientales y su aplicación. El Comité considera necesario garantizar a los países en vías de desarrollo más ayudas en este ámbito, especialmente en lo que se refiere al desarrollo de ofertas de formación adecuadas y programas de estudio en las instituciones de enseñanza superior.

3.2.3. En lo que se refiere al diálogo sobre las estrategias de desarrollo, la Comisión dispone de un marco estable para sus relaciones con los países ACP que supone un instrumento de integración idóneo, sobre todo por la necesidad de incluir a los agentes económicos y sociales en el diálogo, como ha recomendado el Comité Económico y Social.

3.2.4. Mientras en los países en vías de desarrollo no se tengan lo suficientemente en cuenta los requisitos de una moderna política medioambiental, será una cuestión de interés público europeo y mundial («global governance») el que la Comisión Europea y los gobiernos de los Estados miembros den la importancia necesaria a los aspectos ecológicos en las conversaciones y negociaciones bilaterales. Replegarse en la postura de que la protección del medio ambiente debe ser una cuestión «orientada a la demanda» es inaceptable.

3.2.5. Por tanto, es importante que todos los funcionarios de la Comisión que trabajan en la política de desarrollo estén convencidos de la importancia que revisten la protección del medio ambiente y el desarrollo sostenible. La integración de la protección medioambiental comienza ahí.

3.2.6. En este sentido, el Comité desea hacer un comentario sobre la dotación de personal de los servicios de la Comisión encargados de las cuestiones de desarrollo. Las cifras mencionadas en la nota a pie de página número 22 de la Comunicación son alarmantes: por ejemplo, un empleado de los servicios de la Comisión debe supervisar la sostenibilidad medioambiental de inversiones de 1 300 millones de euros en los países ACP. Es imposible llevar a cabo los necesarios controles de manera adecuada. La Comisión debería explicar cómo va a hacer frente al más que probable aumento de tareas ante la perspectiva de la reestructuración prevista entre las direcciones generales RELEX y DEV y el Servicio Común de Relaciones Exteriores.

3.2.7. Una posibilidad para lograr mayor eficiencia sería coordinar y aprovechar mejor los recursos disponibles, sobre todo por parte de la Comisión, pero también de los Estados miembros y de las organizaciones públicas y privadas pertinentes.

### 3.3. Efectos del comercio

3.3.1. La Comunicación de la Comisión trata el problema del comercio, pero, a juicio del Comité, no lo hace con la profundidad necesaria.



3.3.2. Algunos de los problemas que han hecho imposible o han dificultado enormemente hasta ahora un desarrollo sostenible, tanto en los países en vías de desarrollo como en los países desarrollados, tienen su raíz en las relaciones comerciales entre los Estados miembros de la UE y los países en vías de desarrollo. Tomemos, por ejemplo, las importaciones de piensos. El sector agrario europeo importa considerables cantidades de piensos (u otras materias primas agrarias) de países en vías de desarrollo. Dentro de la UE, eso se traduce parcialmente en una concentración de la ganadería intensiva en regiones costeras, algo lógico desde el punto de vista de la competitividad empresarial, pero que al mismo tiempo representa un problema medioambiental y supone un problema para el desarrollo de un sector agrario sostenible en la UE. El cultivo de materias primas para pienso en los países en vías de desarrollo causa a su vez diversos problemas sociales y medioambientales como, por ejemplo, la expulsión de los pequeños agricultores de los terrenos, la deforestación y la explotación de suelos frágiles o el hecho de que no se respeten las condiciones medioambientales a la hora de procesar las materias primas (por ejemplo, en las fábricas de harina de pescado). En este sentido, aún se ignoran las futuras consecuencias ecológicas del uso y comercio mundial de especies genéticamente modificadas. En un documento que se supone debe contener «elementos para una estrategia general», la Comisión debería tratar estos temas en mayor profundidad y aportar ideas para su solución.

3.3.3. El documento de la Comisión hace referencia en repetidas ocasiones a la importancia que tienen las empresas con actividades internacionales en los países en lo que se refiere a impulsar la protección del medio ambiente y el desarrollo sostenible. Sin duda es cierto, ya que las empresas pueden llevar a cabo una transferencia masiva de conocimientos y dar pie a procesos económicos «limpios» gracias a su experiencia de gestión y al uso de tecnologías medioambientales modernas. Se trata del lado positivo de una tendencia que es preciso apoyar.

3.3.4. Por otro lado, el Comité considera necesario señalar que lamentablemente sigue habiendo tendencias que van en sentido opuesto: empresas multinacionales que respetan elevados estándares medioambientales en los países desarrollados, pero que se aprovechan en parte de los bajos estándares sociales, laborales y medioambientales de los países en vías de desarrollo y con ello obstaculizan el desarrollo sostenible. Dado que se trata de un factor nada despreciable, sería deseable que la Comisión reflexionase, junto con las instituciones europeas e internacionales, sobre cómo acabar con esta circunstancia, por ejemplo mediante la elaboración de un código de conducta. Asimismo, es imprescindible que la UE y los Estados miembros apoyen activamente la campaña internacional de ratificación de los convenios fundamentales de la OIT y supediten las inversiones, la concesión de préstamos públicos y la participación en determinados programas al cumplimiento de dichas disposiciones.

3.3.5. Es inaceptable que en los países en vías de desarrollo a menudo se sigan utilizando materiales perjudiciales para la

salud y el medio ambiente que ya están prohibidos desde hace tiempo por razones medioambientales o de salud en los Estados miembros de la UE y que, sin embargo, ellos mismos producen. Además, en muchos países en vías de desarrollo se utilizan productos químicos tóxicos de efecto persistente, como el DDT<sup>(1)</sup> en la lucha contra la malaria, que por su volatilidad y perdurabilidad se convierten en una creciente amenaza para el medio ambiente mundial.

3.3.6. Partiendo de la base de las conocidas lagunas causadas por el comercio, la máxima de la Comisión «el comercio y el medio ambiente deben apoyarse mutuamente» (punto 4.2. del documento de la Comisión) debe entenderse hoy por hoy, hasta cierto punto, más como un deseo que como una realidad. La Comisión y los Estados miembros deben hacer lo necesario para que se incluya la dimensión medioambiental en el mandato de negociación de la OMC.

#### 3.4. *Inversiones para la protección del medio ambiente*

3.4.1. En vista de la evidente falta de inversiones en protección medioambiental en los países en vías de desarrollo, conviene reflexionar sobre la posibilidad de elevar la proporción de tales inversiones en el conjunto de la ayuda comunitaria al desarrollo (según la Comisión, actualmente suponen sólo el 8,5 %). El Comité señala, asimismo, que para el desarrollo sostenible es igualmente importante velar por que los demás recursos asignados dentro de las prioridades propuestas en abril de 2000 para la política de desarrollo europea (por ejemplo, lucha contra la pobreza, promoción del comercio, programas de ajuste estructural, salud, formación, fomento del sector privado y de los sectores productivos, que suponen la mayor parte) tengan en cuenta los aspectos ecológicos.

3.4.2. Algunos problemas medioambientales de los países en vías de desarrollo residen a menudo en cuestiones relativamente irrelevantes desde el punto de vista de los países industrializados. La desertización se expande, entre otras razones, por la recogida de leña para cocinar. Con una tecnología medioambiental moderna y adecuada (por ejemplo, cocinas de energía solar) podrían hacerse mejoras decisivas. Al mismo tiempo, podrían iniciarse los correspondientes programas de cualificación que permitiesen a los habitantes de dichos países desarrollar ellos mismos la tecnología necesaria. Sería un error considerar a los países en vías de desarrollo simples receptores de aparatos fabricados en los países industrializados. El CES querría que la Comisión se pronunciase sobre si no debería recurrirse más a la organización de la producción y el uso de la tecnología adecuada en los países dentro de proyectos de abajo arriba para resolver muchos problemas específicos.

<sup>(1)</sup> Aproximadamente el 30 % del DDT utilizado en los países en vías de desarrollo vuelve a través de la atmósfera a los países desarrollados.



3.4.3. Con este tipo de proyectos adaptados puede demostrarse perfectamente que la protección medioambiental no es un bien de lujo que sólo pueden permitirse las sociedades ricas, sino un principio fundamental para garantizar la estabilidad económica y ecológica mundial.

3.4.4. Por último, no está claro cómo llega la Comisión a la conclusión de que «la privatización de los servicios medioambientales tales como la gestión de los desechos, el saneamiento y el tratamiento de las aguas residuales también podría mejorar la eficacia económica y medioambiental».

Bruselas, 19 de octubre de 2000.

*El Presidente*  
*del Comité Económico y Social*  
Göke FRERICHS

**Dictamen del Comité Económico y Social sobre el tema «El refuerzo del derecho de concesiones y de contratos de asociación entre los sectores público y privado (APP)»**

(2001/C 14/19)

El 2 de marzo de 2000, de conformidad con lo dispuesto en el apartado 3 del artículo 23 de su Reglamento Interno, el Comité Económico y Social decidió elaborar un dictamen sobre el tema mencionada.

La Sección de Mercado Único, Producción y Consumo, encargada de preparar los trabajos en este asunto, aprobó su dictamen el 1 de septiembre de 2000 (ponente: Sr. Levaux).

En su 376º Pleno de los días 18 y 19 de octubre de 2000 (sesión del 19 de octubre), el Comité ha aprobado por 72 votos a favor, 2 en contra y 7 abstenciones el presente Dictamen.

## 1. Introducción

1.1. En su reunión del 14 de diciembre de 1999, la Sección de Mercado Único, Producción y Consumo decidió pedir a la Mesa su autorización para elaborar un dictamen de iniciativa sobre la necesidad de reforzar el Derecho de concesiones y de contratos de APP como instrumentos para reactivar el crecimiento europeo al servicio de los ciudadanos europeos y de la integración de los mercados. La legislación comunitaria en materia de contratos públicos no se ha ocupado de todos los contratos APP. En su Directiva 93/37/CEE<sup>(1)</sup> da una definición y un marco de concesiones de obras públicas, pero para los contratos de APP no ha dado nunca un marco general. Sin embargo, ha reconocido su necesidad de varias formas:

- el Grupo de alto nivel constituido por el Sr. Kinnock emitió recomendaciones que fueron adoptadas íntegramente por la Comisión pero que siguen siendo papel mojado en la legislación europea y en la realidad jurídica de varios Estados;

- la Comunicación interpretativa de la Comisión sobre las concesiones en el Derecho comunitario<sup>(2)</sup> publicada tras el Libro Verde de enero de 1997 sobre los contratos públicos y la nota de orientación de marzo de 1998 son otras tantas reflexiones que plantean diversas cuestiones fundamentales. La Comisión ha reconocido la variedad de relaciones contractuales que comprende la APP y ha centrado su análisis en las concesiones únicamente.

1.2. El Comité se propone aportar sus reflexiones en torno a dos grandes grupos de cuestiones.

### 1.2.1. Cuestiones económico-sociales y de estrategia

- ¿Se debe ofrecer un marco armonizado a estos contratos, habida cuenta de la lentitud de construcción de las redes transeuropeas (RTE) que se pretende realizar con ellos?

<sup>(1)</sup> DO L 199 de 9.8.1993.

<sup>(2)</sup> DO C 121 del 29.4.2000.

¿No debería tenerse en cuenta el interés estratégico de estos contratos

- para su aspecto específico relacionado con prestaciones de servicios de interés general (social, medio ambiente)?
- para la consolidación del crecimiento y la formación de un verdadero mercado de capitales privados destinados a infraestructuras, cuando tropiezan tantas veces con el freno de las incertidumbres que reinan en torno al actual Derecho contractual europeo?

- ¿Debemos dejarnos distanciar por los demás continentes, que están desarrollando muy vigorosamente estos tipos de contratos, lo que a su vez podría retrasar a largo plazo nuestro desarrollo económico?

#### 1.2.2. Cuestiones de armonización jurídica y de clarificación del Derecho europeo

- ¿Deben armonizarse las normas que regulan estos contratos, tal como propone la CNUDMI?<sup>(1)</sup>
- ¿Se debe desarrollar la legislación sobre «contratos públicos», teniendo en cuenta el considerable avance que ha habido de las nuevas formas de contratos de APP y la reorganización de algunos de los Estados miembros en cuanto a la gestión de las infraestructuras por operadores privados?

1.3. El presente informe tiene por objeto hacer un repaso de los trabajos europeos efectuados previamente en la materia y a partir de ahí definir un enfoque más claro que promueva la creación de un Derecho de concesiones en Europa. Es necesario contar con una buena definición del término «concesión» y ofrecer un marco adaptado a estos contratos para hacer posible su desarrollo. Tomando como punto de partida las dificultades encontradas en las concesiones de infraestructuras, el informe presenta propuestas para Europa.

## 2. Los obstáculos a las APP y un repaso de las anteriores iniciativas europeas sobre el tema

### 2.1. Los obstáculos jurídicos

2.1.1. Las concesiones tienen un marco confuso en las directivas europeas. En efecto, dentro del Derecho comunitario, la cuestión de las concesiones tiene sus fuentes, por una parte, en los principios y las normas del Tratado y, por otra parte, en

las seis directivas que aplican estos principios. Las directivas elaboradas por la Unión Europea tienen por objeto garantizar la transparencia de la apertura a la competencia en el ámbito de los contratos públicos en su conjunto<sup>(2)</sup>, y su ámbito de aplicación es a veces confuso en el caso de la APP. Hoy en día, el contrato de concesión únicamente está definido en la Directiva 93/37/CEE por la que se coordinan los procedimientos de adjudicación de los contratos públicos de obras, en su artículo 1) letra d); la definición se refiere únicamente a la concesión de obras públicas y se prevé una publicidad previa publicada en el Diario Oficial de las Comunidades Europeas (DOCE). Desgraciadamente, se toma como única referencia los contratos de obras públicas<sup>(3)</sup>.

2.1.1.1. Si bien está claro que una concesión de obras públicas —que implica tanto la realización de obras como la explotación del servicio asociado a esta realización— está sujeta a la Directiva 93/37/CEE, no ocurre lo mismo con las concesiones en el sector de telecomunicaciones, transportes, agua o energía. Por una parte, en la Directiva 92/50/CEE sobre los contratos públicos de servicios no hay definición ni de la concesión ni de su modalidad de adjudicación. Por otra parte, en la Directiva 93/38/CEE (que trata de los contratos celebrados por los titulares de concesiones o de derechos exclusivos en las telecomunicaciones, el agua y la energía) no hay definición de estos contratos de concesión ni de su modalidad de adjudicación.

2.1.1.2. Existen, pues, incoherencias entre las definiciones y los ámbitos de aplicación de estas directivas, que requieren una verdadera clarificación para los contratos calificados como concesiones o de APP.

2.1.2. El concepto de concesión de obras públicas en Derecho europeo es bastante criticable. Esta crítica se refiere por una parte fundamentalmente a la limitación de las concesiones a los contratos de obras, lo que es un absurdo, y por otra parte a la ignorancia en la mayoría de los Estados miembros de las propuestas autónomas de concesiones ofrecidas por el sector privado.

<sup>(2)</sup> — Directiva 93/37/CEE del Consejo, de 14 de junio de 1993, sobre coordinación de los procedimientos de adjudicación de los contratos públicos de obras (y que recoge las dos Directivas elaboradas en 1971 y en 1989: la Directiva 71/305/CEE, DO L 185 de 16.8.1971, y la Directiva 89/440/CEE, DO L 210 del 21.7.1989;

— Directiva 93/36/CEE del Consejo, de 14 de junio de 1993, sobre coordinación de los procedimientos de adjudicación de los contratos públicos de suministro;

— Directiva 92/50/CEE del Consejo, de 18 de junio de 1992, sobre coordinación de los procedimientos de adjudicación de los contratos públicos de servicios;

— Directiva 93/38/CEE del Consejo, de 14 de junio de 1993, sobre coordinación de los procedimientos de adjudicación de contratos en los sectores del agua, de la energía, de los transportes y de las telecomunicaciones (denominados «sectores especiales»).

<sup>(3)</sup> La «concesión de obras públicas» es un contrato que presenta las mismas características que las contempladas en el punto a), a excepción del hecho de que la contrapartida de los trabajos consista, o bien solamente en el derecho de explotación la obra, o bien en este derecho combinado con un precio.

<sup>(1)</sup> Comisión de las Naciones Unidas para el Derecho Mercantil Internacional.

2.1.2.1. Una concesión de obras públicas es un contrato complejo por el cual una autoridad pública delega en una organización privada la tarea de crear una obra y financiarla, para luego mantenerla y explotarla durante un periodo largo de tiempo que permita la amortización de las inversiones. Ello requiere por tanto una transferencia de responsabilidad del concedente al concesionario y un concepto de globalidad del contrato, que incluye numerosas funciones (construcción, financiación, explotación) cualesquiera que sean las modalidades de pago del concesionario. La remuneración de los capitales y los riesgos del inversor debe equilibrar de forma equitativa el servicio prestado al consumidor o al usuario.

2.1.2.2. A raíz del Libro verde publicado por la Comisión Europea en noviembre de 1996<sup>(1)</sup>, el Comité adoptó el 28 de mayo de 1997 un dictamen<sup>(2)</sup> en el que pedía a la Comisión que revisara su planteamiento en materia de concesiones con el fin de darles un mayor grado de autonomía frente a la definición del contrato de obras:

- «El tema de las concesiones, igualmente, debería examinarse en profundidad, ya que su adjudicación debe ser transparente y obedecer a criterios objetivos. Existen diferencias fundamentales entre una concesión y un contrato público: objeto, duración, condiciones de financiación, modo de gestión, alcance de la responsabilidad. Con vistas a favorecer el desarrollo de estos contratos, en particular desde la perspectiva de las RTE (redes transeuropeas), la Comisión Europea podría estudiar el desarrollo de un instrumento jurídico adecuado en cuanto al régimen de ejecución de dichos contratos.»

Merece la pena citar también otros puntos del dictamen:

- «3.7. En diversos países se desarrollan métodos de financiación privada de las obras públicas. Se trata de contratos a largo plazo que implican una aportación de financiación privada, lo cual los diferencia claramente de los contratos públicos. Debido al ahorro que entrañan para el erario público de los diversos Estados, estos métodos merecen difusión y promoción. Es importante al respecto que la Comisión, en una Comunicación interpretativa, proteja el carácter negociado de estos contratos garantizando al mismo tiempo su necesaria publicidad.»;
- «8.3.6. [El CES] Expresa el deseo de que la actividad de las concesiones sea objeto de un régimen específico, particularmente para las Redes Transeuropeas (RTE).»;
- «8.3.7. [El CES] Propone que la Comisión Europea favorezca la promoción de los nuevos métodos contractu-

ales basados en la financiación privada de las infraestructuras públicas.».

2.1.3. El Derecho europeo actual no garantiza la igualdad de trato de las concesiones en los ordenamientos jurídicos nacionales. De este modo, la Comisión, consciente de los problemas planteados por el marco jurídico actual, publicó una «Comunicación interpretativa de la Comisión sobre las concesiones en el Derecho comunitario» (29 de abril de 2000).

2.1.3.1. Esta Comunicación, en su versión definitiva, se publicó tras una consulta a nivel europeo en la cual, sin embargo, no se incluyó al CES. Esta interpretación trata del anclaje de las concesiones en el Tratado, del concepto de concesión y de sus ámbitos de aplicación. El trabajo realizado es útil, pero no constituye más que un paso, y ha habido muchas voces que se han pronunciado a favor de una Directiva europea sobre el tema con el fin de salir de ambigüedades jurídicas inútiles y disponer de bases jurídicas armonizadas para estos contratos, tal como ocurre en el resto del mundo. En la actualidad, los ordenamientos jurídicos nacionales no armonizados, que incluyen un número variable de derechos y obligaciones, tratan las concesiones y la APP de manera extremadamente dispar. No es normal que la adjudicación y la ejecución de este tipo de contrato varíe tanto en el seno de los Estados miembros, mientras las autoridades europeas repiten sin cesar que el recurso a la APP permitirá realizar las infraestructuras estructurantes de Europa. Los conceptos de consorcio público-privado y de concesión deben ser establecidos claramente en el Derecho europeo con el fin de no desincentivar la inversión privada en equipamientos públicos.

2.1.3.1.1. La Comunicación interpretativa incluye un útil recordatorio de las normas del Tratado en su aplicación a todas las concesiones de servicios o de obras así como a la adjudicación de derechos exclusivos<sup>(3)</sup>. Hace hincapié, y con razón, en la necesidad de que las estructuras parapúblicas o públicas compitan con el sector privado en la adjudicación de contratos o actos unilaterales equivalentes a una concesión. En nombre del principio de igualdad de trato, la Comisión considera contrarias a las normas antes citadas del Tratado y al principio de igualdad de trato las disposiciones «que reserven contratos públicos a las sociedades en las cuales el Estado o el sector público tiene de manera directa o indirecta una participación mayoritaria o total».

<sup>(3)</sup> Las entidades públicas deben respetar el principio de transparencia, el principio de proporcionalidad y el principio del reconocimiento mutuo. «La Directiva 93/37/CEE impone una publicidad previa para la atribución de todo contrato de concesión de obras públicas, independientemente de que el concesionario potencial sea privado o público». No se pronuncia sobre la adjudicación de las concesiones de servicios.

<sup>(1)</sup> «Libro Verde — La contratación pública en la Unión Europea: reflexiones para el futuro», COM(96) 583 final.

<sup>(2)</sup> DO C 287 del 22.9.1997, p. 92.

2.1.3.2. No obstante, la Comunicación no soluciona todos los problemas, ni en lo que respecta al contenido de los contratos de concesión ni en lo referente a la legislación aplicable a éstos. La Comisión utiliza «el derecho de explotación de la obra o este derecho combinado con un precio» como criterio distintivo exclusivo entre el contrato y la concesión, precisando que «el derecho de explotación permite percibir derechos sobre el usuario». Para la Comisión, la remuneración directamente percibida de los usuarios de la obra diferencia las concesiones de los contratos, y asimila «explotación» a «riesgo de frecuentación», lo cual no se corresponde ni con la realidad de todos los contratos de concesión ni con la Directiva sobre obras y aún menos con la Directiva sobre servicios.

2.1.3.3. Los riesgos varían mucho según el servicio prestado y no se reducen exclusivamente a los de tráfico (hospital, aparcamiento, red de aguas, etc.). Antes de llevar a cabo la explotación, el concesionario se tiene que encargar de la concepción, la financiación, la ejecución de las obras y su servicio de mantenimiento durante muchos años. La concesión de obras no puede por tanto reducirse a un único criterio, el riesgo o la fuente del pago; se trata de un concepto mucho más amplio, y es necesario especificar y jerarquizar todos sus elementos si se quiere realmente clarificar el concepto. Las transferencias de riesgos se fijan en cada contrato mediante negociación caso por caso.

2.1.4. Aplicaciones dispares del Derecho europeo que generan disparidades jurídicas. El Comité observa que el régimen jurídico de los contratos de concesión es muy distinto de un Estado a otro. Por ejemplo, en Bélgica, España y en Portugal la calificación de contrato de concesión de obras públicas se reserva para las concesiones de obras con una explotación de larga duración y sufragadas públicamente; no así en Alemania, Francia e Italia. Sin embargo, se trata de los mismos tipos de contratos, que por lo demás están experimentando actualmente un desarrollo muy fuerte en Europa y en el resto del mundo.

2.1.4.1. Por lo tanto, cabe destacar que los conceptos contractuales públicos europeos actuales no son fuente de unidad en Europa, y en un país se considerará que un contrato es un contrato de obras y en otro que es una concesión: de este modo, el mismo contrato tendrá dos regímenes de adjudicación según el país en el que estemos. No se ve claro lo que en la Comunicación interpretativa podría cambiar a este respecto: los contratos PFI («Private Finance Initiative») en Gran Bretaña son de muy larga duración, se negocian íntegramente e implican un pago público total después de una transferencia de riesgos más o menos grandes al sector privado. Estos contratos pueden considerarse contratos públicos o bien concesiones atendiendo a la Comunicación interpretativa.

2.1.5. Por lo que se refiere a las propuestas autónomas presentadas por el sector privado fuera de los procesos de consulta del sector público, muchos países del mundo instituyeron un derecho específico que reconoce a los protagonistas privados la posibilidad de proponer un proyecto a las autoridades públicas competentes. Si las autoridades públicas lo validan, se abre una licitación y se reconocen los derechos al autor de la idea<sup>(1)</sup>.

## 2.2. Los obstáculos económicos

### 2.2.1. El Derecho europeo es además incompleto con vistas al desarrollo correcto de las financiaciones privadas en las infraestructuras públicas

2.2.1.1. Los inversores destacan el carácter incierto del Derecho europeo, poco creador de derechos, lo que da como resultado un medio ambiente poco favorable a la financiación privada de las infraestructuras. Esto es tanto más deplorable cuanto que el Derecho de las asociaciones entre los sectores público y privado ha progresado formidablemente en el resto del mundo, como lo muestran los trabajos de la Comisión de las Naciones Unidas para el Derecho Mercantil (CNUDMI)<sup>(2)</sup>. Estos trabajos ponen de manifiesto que los ordenamientos nacionales incluyen disposiciones referentes no solo a la adjudicación sino también al régimen de ejecución de las concesiones. La cuestión fue abordada en parte en la publicación del Libro verde sobre los contratos públicos por la Comisión en noviembre de 1996. Sigue sin respuesta. Un Derecho centrado únicamente en la adjudicación de los contratos es insuficiente e incluso disuasivo, lo que por otra parte ya se decía en el informe Kinnock.

2.2.2. La constatación de un escaso desarrollo del programa de la red transeuropea de transporte ha llevado desde hace tiempo a cuestionar la eficacia del enfoque actual en el terreno del Derecho de concesiones en Europa. Esta cuestión fue estudiada a fondo por el grupo Kinnock, autor del informe final del Grupo de alto nivel sobre la financiación de proyectos de la red transeuropea de transporte por asociaciones entre el sector público y el sector privado (mayo de 1997).

— Los grupos de trabajo presentaron numerosas propuestas relativas a distintos aspectos del régimen jurídico de las concesiones. Pocas de ellas se han seguido realmente hasta la fecha y muy pocos son también los proyectos de infraestructuras de transporte que se han realizado en el marco de una verdadera APP. Y esta es, naturalmente, una de las causas de los retrasos que ha habido en el programa aprobado en Essen para los 14 proyectos prioritarios.

(1) Esta es la práctica, en particular, en Italia, y no se ve por qué los demás Estados miembros no van a disponer de procedimientos similares. La CNUDMI ha publicado además recientemente recomendaciones de legislación a este respecto.

(2) Véase el informe «Los proyectos de infraestructura con financiación privada», 2 de marzo de 1998, CNUDMI, 31ª sesión.



2.2.3. Resumen de las propuestas del informe del Grupo de alto nivel relativo a los problemas que encuentra la APP en Europa (puntos 2.2.3.1 a 2.2.3.3):

2.2.3.1. Contar con una estrategia europea en materia de concesiones

- La estructura política de la APP debe ser clara. Es necesario dar certeza a los proyectos y ofrecer una estructura de soluciones de los problemas iniciales.
- Se señala la falta de coordinación y motivación de los protagonistas públicos.
- Sería necesario disponer de fondos públicos iniciales importantes y de agencias de proyectos que prepararan con mucha antelación los expedientes de viabilidad financiera y de estudio de suelos; para los proyectos transfronterizos se propuso la idea de una agencia europea que garantizase la capacidad y la continuidad de la cooperación.
- Crear un estatuto de una sociedad europea para las concesiones transfronterizas y desarrollo de agrupaciones de interés público.
- Desarrollo de métodos comunes de evaluación y presentación de proyectos basados en análisis de la relación coste-beneficio transparentes y que incluyan las medidas de externalidades y las rentas fiscales futuras.
- Confiar al sector privado la misión de demostrar la viabilidad financiera de los proyectos.
- Desarrollar los conocimientos técnicos de las autoridades públicas en el montaje de proyectos de concesiones.
- Solucionar de manera armonizada el problema central de la fiscalidad evolutiva en el tiempo.
- Establecer una fiscalidad garantizada a largo plazo. Es una barrera para la inversión (ej. IVA del 20 % en Francia).
- Las sociedades de construcción asumen el riesgo principal de concebir y construir un proyecto con un plazo y un presupuesto determinado.

2.2.3.2. Desarrollar métodos financieros ad hoc

- Desarrollar anticipos reembolsables (cuando se alcanza el nivel de tráfico fijado).

- Permitir la reinversión de los reembolsos.
- Crear un verdadero mercado de financiación a largo plazo y disponer de cuasi-fondos propios.
- Animar a los inversores privados (reembolso en caso de rescate).
- Crear una obligación con tipo cero.
- Permitir co-concesiones de actividades adicionales para equilibrar la concesión principal.
- Desarrollar el recurso a los fondos de pensiones.
- Desarrollar una valoración del riesgo con arreglo a criterios justos, razonables y armonizados.
- Afirmar el principio del equilibrio financiero de los contratos de concesiones.
- Procurar que el concesionario no soporte otros riesgos que los del coste de las obras, funcionamiento y mantenimiento. Hacer que el sector público soporte los riesgos medioambientales y el coste de la fase inicial garantizada.
- Reducir el coste de los estudios y el riesgo asociado.
- Reducir los costes de negociación mediante pliegos de condiciones bien elaborados.
- Desarrollar la garantía mínima de ingresos a cambio de la participación en los beneficios. La Comisión debería recurrir a los contratos de concesiones con fondos públicos.

2.2.3.3. Adoptar métodos comunes de adjudicación

- Con el fin de reducir los costes del procedimiento de adjudicación, lograr que las autoridades públicas intervengan más en el trabajo de preparación de los proyectos: estudios de tráfico, estudios geológicos, protección de las ideas de los perdedores.
- Desarrollar los procedimientos de negociación después de licitaciones restringidas — Elección de la oferta mejor.
- Limitar el nivel de descripción para la parte relativa a la construcción. La Comisión ayudaría a simplificar los procedimientos.
- Prohibición de cambios de programa a medio camino de la construcción.
- Los concursos no deberían lanzarse hasta después de comprados los terrenos, aprobados los planes, efectuados los estudios de viabilidad y definida la subvención.



- Desarrollar procedimientos de precualificación de los concesionarios.
- Permitir la recepción de propuestas autónomas del sector privado.

2.2.4. La situación jurídica europea no ha evolucionado desde la publicación del informe Kinnock. Por otra parte, el Comité considera que deberían utilizarse los procedimientos para tener en cuenta los tres pilares (economía, medio ambiente y aspectos sociales).

#### 2.2.5. El mantenimiento de monopolios en los grandes proyectos

2.2.5.1. A pesar de las solicitudes reiteradas de la Comisión a los Estados miembros en favor de un verdadero recurso a los contratos de APP, se observa a veces una disminución de éstos en determinados proyectos (enlace Barcelona-Perpiñán) o proyectos en los que el sector privado está completamente excluido, como el enlace Lyon-Turín, aun pudiendo aportar soluciones innovadoras o alternativas.

2.2.5.2. Aunque hay criterios de perecuación económica que pueden justificar una derogación oponible al contenido del artículo 90.2 del Tratado<sup>(1)</sup> (véase el informe «Los proyectos de infraestructura con financiación privada», 2 de marzo de 1998, CNUDMI, 31ª sesión), o también consideraciones relativas a la ordenación del territorio y el orden público<sup>(2)</sup>, los objetivos del Tratado de Maastrich con las normas de la competencia se imponen. En efecto, el Tratado fija como objetivo para la acción de los Estados miembros obrar «de conformidad con el respeto al principio de una economía de mercado abierta y de libre competencia<sup>(3)</sup>».

2.2.5.3. La Comunicación interpretativa destaca claramente, y con razón, el sometimiento de las entidades públicas y parapúblicas al Derecho actual de las directivas y del Tratado en materia de competencia entre el sector público y el privado.

2.2.6. Europa tiene ante sí un enorme desafío, tanto a corto plazo (la necesidad de determinadas infraestructuras) como a medio y largo plazo (el mantenimiento de la competitividad y la capacidad exportadora de las empresas europeas). El recurso a las APP puede permitir resolver el problema de financiación que plantea el carácter limitado de los recursos públicos. Actualmente, y en comparación con terceros países, Europa sigue empleando poco este instrumento. Por ello, Europa debería esforzarse con especial ahínco por aprender de las

experiencias de otros países en este campo. En particular, habría que analizar las repercusiones para el consumidor.

#### 2.2.7. Una falta de diversificación de los métodos de gestión pública

2.2.7.1. Está claro que el control del equilibrio de los presupuestos públicos incita a utilizar en algunos casos procedimientos de externalización de estos gastos con el uso de APP.

2.2.7.2. Algunos Estados han decidido hacer de la APP una herramienta central de su acción pública. El Gobierno británico sentó el principio de que el recurso al sector privado permite limitar la acción del poder público a la parte fundamental de sus misiones y concentrarse en la calidad de las prestaciones. La APP no significa únicamente recurrir al sector privado para financiar proyectos de inversión, sino también recurrir a las competencias y al «know-how» de gestión del sector privado para realizar y gestionar proyectos públicos de manera más eficaz durante el largo periodo de su explotación.

#### 2.2.8. Una falta de principios firmes y unificados a nivel europeo para desarrollar las APP

2.2.8.1. En lo que se refiere a las RTE, este inmenso proyecto sólo progresará realmente si los Estados miembros deciden adoptar las medidas necesarias para impulsarlo, dejan de confiarlo todo a las sociedades públicas o parapúblicas y lanzan de manera coordinada licitaciones para hacer que avancen con ideas alternativas y propuestas variadas provenientes del sector privado.

2.2.8.2. Corresponde a la Comisión propiciar la emergencia de proyectos y recordar a los Estados que los proyectos de RTE no pertenecen a las empresas estatales. Pero, en un plano más general, el papel de la Comisión es ofrecer un marco jurídico más satisfactorio para estos contratos con el fin de que afluayan fondos y de que éstos no se vean penalizados con relación a otras formas de inversión.

2.2.8.3. Es necesario que la Comisión adopte una visión estratégica: o Europa toma a tiempo el tren de la gestión pública del nuevo milenio, lo cual responde a su tradición, o permanecerá aprisionada en un corsé reglamentario que genera costes excesivos tanto para los consumidores como para los inversores privados que asumen un coste de financiación más alto.

(1) TJCE, Corbeau, 19 de mayo de 1993, Recopilación de Jurisprudencia 1993 página I-2533.

(2) TJCE, Comuna de Almelo, Recopilación de Jurisprudencia 1994 página I-1477.

(3) Véase «Estrategia para el mercado interior europeo y recomendaciones para la revisión de las medidas específicas» (Dictamen de iniciativa, ponente: Little), DO C 140 de 18.5.2000.

### 3. Las principales realizaciones en APP en Europa y en el mundo

3.1. Todos los países europeos han utilizado o utilizan actualmente el sistema de concesiones. Hay que recordar que la «primera Europa», la del tiempo de los romanos, ya utilizaba hace dos mil de años el sistema de concesiones en numerosos ámbitos de los servicios y las infraestructuras. En nuestros tiempos, este contrato permite realizar en muchos países europeos (Francia, Reino Unido, Países Bajos, Portugal, Italia, España, etc.), y en otras partes del mundo, no sólo autopistas y aparcamientos, sino también redes de agua, museos, aeropuertos, tranvías o metros, barrios urbanos, renovaciones íntegras de escuelas y hospitales, etc.

### 4. Propuestas del Comité destinadas a mejorar y a unificar el Derecho de concesiones

#### 4.1. Definición de «concesión»

4.1.1. Únicamente el concepto de «concesión de obras públicas» tiene hoy día una definición (muy somera, como ya se ha dicho) y una normativa comunitaria, resultante de la Directiva europea 93/37/CEE de 14 de junio de 1993. Todo indica que falta en primer lugar una definición de los contratos de concesión o APP que explice ante todo su contenido y su amplitud.

4.1.2. En efecto, la concesión —y, más ampliamente, la delegación— no se resume en un único criterio (el riesgo o el pago, como se considera en la Directiva 93/37/CEE), ni en la sola característica de una modalidad de pago, sino que viene definida por todo un conjunto de elementos.

4.1.3. Una concesión de obras públicas es un acto (contrato o acto unilateral) por el cual una autoridad pública delega en una organización privada la tarea de concebir, construir, financiar, mantener y explotar una infraestructura o un servicio para un período largo y determinado. Es, en general, un contrato por el cual una autoridad pública encarga a una empresa que realice por cuenta suya las inversiones necesarias para la creación del servicio y que lo haga funcionar durante un período de larga duración; la empresa puede remunerarse mediante un precio pagado por los usuarios y/o por la administración pública, sin que esta disposición modifique su carácter de concesión.

#### 4.2. Un marco armonizado para el desarrollo de las concesiones y otros contratos de APP

##### 4.2.1. Un marco jurídico global

4.2.1.1. Mantenimiento del enfoque liberal de las concesiones: en la redacción de la Directiva 93/37/CEE debe mantenerse un enfoque que favorezca la competencia.

4.2.1.2. Un marco financiero europeo: para la creación de financiación a largo plazo es necesario un marco jurídico conveniente, tanto más cuanto que los fondos comprometidos son cuantiosos y requieren recurrir a los centros financieros internacionales, que necesitan garantías en cuanto a las condiciones de ejecución de los contratos. No obstante, el recurso a capitales provenientes de fondos de pensión parece poco adaptado a la mayoría de los Estados miembros habida cuenta de los regímenes de protección social existentes.

4.2.1.3. Utilizar los capitales y la experiencia del BEI: este establecimiento bancario fundado por los Estados miembros financia numerosos programas subvencionados por Europa y tiene una rica experiencia en materia de asociaciones.

4.2.1.4. Un estatuto jurídico armonizado de las concesiones en Europa: es necesario proceder a la definición de una normativa vinculante para los Estados miembros que garantice un reparto adecuado y justo de los derechos y las obligaciones entre concesionario y concedente.

##### 4.2.2. Una adjudicación armonizada y transparente

4.2.2.1. Una adjudicación transparente: las autoridades públicas deben ponerse al abrigo de posibles críticas en cuanto a la adjudicación de estos contratos. A esos efectos es necesario un «website» europeo que reúna los datos jurídicos relativos a estos tipos de contratos. De ese modo, las asambleas competentes, según el país de que se trate y previa consulta de los interlocutores sociales, podrían manifestarse con toda transparencia y controlar mejor la adjudicación de esos contratos.

4.2.2.2. Elección final del concesionario: la autoridad pública debe definir de antemano los objetivos y finalidades del proyecto, dejando al mismo tiempo a la parte privada la responsabilidad técnica y económica de las soluciones que serán objeto de su propuesta (los concesionarios no son favorables a los concursos de proyectos previstos por la Comisión).

4.2.2.3. Criterios de selección: una selección de los licitadores basada únicamente en criterios cuantitativos no conviene a proyectos tan amplios y complejos. El procedimiento debe estar presidido por el principio de transparencia de los criterios. La selección debería basarse en una combinación de criterios idóneos —cualitativos, cuantitativos y realistas— a través del procedimiento más transparente posible, incluida la consideración de las referencias de cada uno de los candidatos.

4.2.2.4. Coste de los estudios: teniendo en cuenta que los estudios de viabilidad de una concesión son largos y costosos, es importante animar a las empresas a participar en el concurso estableciendo la posibilidad de indemnización para una parte significativa de los costes de preparación de la oferta.

4.2.2.5. Respeto de la innovación: la respuesta de un candidato a una concesión puede tener un carácter original, con innovaciones importantes y esenciales en todos los aspectos técnicos, financieros o comerciales. Es indispensable evitar que esos elementos originales de un determinado candidato lleguen a conocimiento de los demás competidores. La propiedad de la idea debe seguir siendo de su autor. Es una cuestión de ética que debe garantizarse al licitador, ya que sus propuestas originales no pueden generalmente ser protegidas por patentes (solución sugerida por la Comisión). A falta de la protección de esta propiedad intelectual, es cierto que ningún candidato a una concesión revelaría jamás sus ideas originales, lo que privaría a la colectividad de los progresos que pudieran derivarse de ellas.

4.2.2.6. Respeto del desarrollo sostenible: Debido a la importancia de estos proyectos, es necesario que las autoridades públicas tengan en cuenta los aspectos sociales y medioambientales.

4.2.2.7. Procedimiento negociado: una propuesta de contrato de concesión debe obedecer al objetivo de servicio, que debe ser definido por el concedente. El concesionario debe contar con todas las libertades en la forma de lograr este objetivo: concepción de la obra, planificación de las obras, asunción de riesgos técnicos, etc. Eso implica que, tras la presentación de las propuestas por uno o más candidatos, se abra un diálogo con los concesionarios potenciales en el cual el concedente debe dar pruebas de elasticidad y flexibilidad en la elaboración definitiva del contrato de concesión, sin detrimento de las necesidades del concedente.

4.2.2.8. Necesidad de elasticidad y flexibilidad. Debe excluirse cualquier otro procedimiento, ya que no integraría esta fase de diálogo que es indispensable para que el concedente elija la oferta mejor adaptada a sus objetivos. Las disposiciones de la Directiva 93/37/CEE no introducen, en lo que respecta a las concesiones de obras públicas, la obligación del concedente de elegir entre los distintos procedimientos abiertos, restringidos o negociados. Procede, pues, precisar la necesidad de la utilización del procedimiento negociado para celebrar este tipo de contratos.

#### 4.3. *La necesidad de una Directiva*

4.3.1. La Directiva deberá definir las concesiones y demás formas de contratos de APP por su carácter de larga duración y sus elementos constitutivos fundamentales (concepción, realización, financiación, mantenimiento y gestión de las obras). Respecto a las concesiones de obras que incluyen servicios conexos, deberá definir el papel atribuido al concesionario en la concepción, financiación, ejecución, gestión y mantenimiento. Conviene dar un marco unificado a los contratos de aparcamientos, autopistas, puertos, aeropuertos, redes de saneamiento, etc.

4.3.2. Un marco jurídico bien adaptado a las concesiones es esencial en la ejecución del contrato de concesión o APP. La posibilidad de hacer contratos de asociación depende básicamente de la posibilidad de alcanzar y respetar el equilibrio contractual sin el cual ningún operador se comprometería en un contrato de concesión. Es necesario, pues, crear principios que permitan un reparto equilibrado de los riesgos entre concedente y concesionario, tanto en la concesión de obras como en la de servicios. En la legislación europea deberían figurar los principios siguientes:

4.3.2.1. Los riesgos de una concesión de infraestructura deben definirse, cuantificarse y asignarse claramente a la parte que en mejores condiciones esté de asumirlos.

4.3.2.2. El concesionario y sus financiadores deben tener la garantía de que el contrato llegará a término sin modificación. Por el contrario, la modificación del marco económico prevista en el contrato inicial dará lugar a una renegociación. El *factum principis* y la fuerza mayor deben estar previstos. (Principio de estabilidad del contrato).

4.3.2.3. Deben elaborarse normas para los casos de riesgo excepcional: suceso imprevisible, repentino y que aumenta el coste del contrato. Es el caso, en particular, de la modificación de las dificultades administrativas.

4.3.2.4. El concesionario debe contar con una flexibilidad suficiente para asumir la misión delegada por el concedente. El concedente no debe interferir de manera indebida en la ejecución del contrato. Su papel se refiere a cuestiones de soberanía, de seguridad o de orden público, incluidas —y sin perjuicio de— su función organizativa política y su responsabilidad social.

4.3.3. Deberían dictarse normas claras a nivel europeo sobre las cuestiones de acceso a los recursos esenciales, es decir, las infraestructuras creadas anteriormente en el marco de monopolios con fondos públicos y que deberían ser accesibles a todos. En los contratos de transporte, esta cuestión ha sido convenientemente regulada por la Directiva 91/440/CEE sobre el desarrollo de los ferrocarriles comunitarios, pero en otros ámbitos no ocurre lo mismo. Por ejemplo, en el ámbito de las ondas hertzianas las inversiones realizadas

hasta ahora con cargo al erario público deben ponerse a disposición de las compañías que entran en competencia con los antiguos monopolios.

4.3.4. La Comisión debe imperativamente proponer un texto legislativo claro que permita la asociación del sector privado y el público para desarrollar las infraestructuras y servicios que necesita Europa, que deberá ser aprobado lo antes posible a nivel europeo.

Bruselas, 19 de octubre de 2000.

*El Presidente*

*del Comité Económico y Social*

Göke FRERICHS

---

**Dictamen del Comité Económico y Social sobre la «Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo sobre el acceso desagregado al bucle local»**

(2001/C 14/20)

El 20 de septiembre 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.

El 11 de julio de 2000, la Mesa del Comité Económico y Social encargó a la Sección de Transportes, Energía, Infraestructuras y Sociedad de la Información la preparación de los trabajos en este asunto.

En su 376º Pleno del 19 octubre de 2000, el Comité Económico y Social, habida cuenta de la urgencia de los trabajos, ha nombrado ponente general al Sr. Cambus y ha aprobado por 77 votos a favor y 1 voto en contra el presente Dictamen.

## **1. Introducción**

1.1. El sector de las telecomunicaciones está en permanente evolución tecnológica, tanto más rápida cuanto que la gestión de las redes físicas o inmateriales y de los servicios que lo componen se basa, fundamentalmente, en las más modernas tecnologías informáticas. Dicho sector contribuye de forma decisiva a la difusión de las nuevas tecnologías de la información y, por ende, a la realización de los objetivos de la Unión respecto a la sociedad del conocimiento y la innovación.

1.2. Por este motivo, se ha pedido expresamente a los operadores de telecomunicaciones que, para finales del año 2000, ofrezcan un acceso rápido, fácil y barato a Internet tanto a las empresas como a los particulares. Con este fin, las

conclusiones de los Consejos de Lisboa y Feira imponen a los Estados miembros la obligación de abrir a la competencia los bucles locales antes del 1 de enero de 2001.

1.3. El sector de las telecomunicaciones está, de oficio, abierto a la competencia desde la Directiva de 1996, cuya aplicación no iba más allá del 1 de enero de 1998. Por tanto, cualquier nuevo operador puede entrar hoy día en dicho sector de actividad y competir con los operadores históricos de telecomunicaciones. Las nuevas tecnologías han sido, además, una razón y un medio de desarrollo de la competencia; ejemplo de ello es el GSM, que ha dado a nuevos operadores la oportunidad de hacerse una clientela con unos costes de



inversión razonables. Por el contrario, el objetivo de abrir a la competencia los servicios de telefonía que se prestan a todos los abonados, sin excepción, no puede alcanzarse a corto plazo mientras no se imponga a los operadores históricos la obligación de permitir a sus competidores el acceso al último eslabón de la red telefónica: el bucle local.

1.4. El bucle local de cobre consiste en el circuito físico que conecta las instalaciones del cliente al conmutador local del operador de telecomunicaciones o a la instalación equivalente de la red de acceso local. Se trata de un par de hilos de cobre por los que, hasta ahora, no se podía hacer pasar simultáneamente la telefonía vocal y la información digital. Para proporcionar servicios de transmisión de datos digitales a los abonados era necesario un par de hilos suplementario especial, de tipo ISDN (integrated services data network). Los progresos tecnológicos alcanzados permiten desde hace un año que por el mismo par de hilos de cobre pasen al mismo tiempo la telefonía vocal y los servicios de transmisión de datos de alto rendimiento, llamados xDSL (entre 50 y 100 veces más rápidos que los anteriores).

1.5. Los bucles locales se han construido paralelamente al desarrollo de redes y abonados a la telefonía vocal, en un contexto normativo de derechos exclusivos que eran consecuencia del peso de las inversiones, de unos plazos de recuperación largos y de la voluntad política de prestación de un servicio universal. Ahora se han convertido en un reto entre los operadores históricos y los nuevos, que desean tener acceso a este último elemento de la red para poder prestar a los abonados los nuevos servicios que ellos proponen.

1.6. En teoría, ya pueden hacerlo, pero a condición de construir equipos materiales o inmateriales (por ejemplo, bucles locales de radio) competidores. Ya que no se puede esperar a que se desarrollen redes competitivas o tecnologías diferentes, porque sería una espera necesariamente larga que retrasaría aún más a la Unión Europea en el campo de las tecnologías de la información, la única opción posible, decidida en los Consejos de Lisboa y Feira, era la de liberar el acceso al bucle local.

1.7. En cuanto a los aspectos técnicos, el Reglamento contiene tres conceptos: acceso completamente desagregado al bucle local, acceso compartido al bucle local y, para efectuar uno u otro, coticación del equipo de un nuevo operador. Ninguna de las dos posibilidades técnicas, acceso completamente desagregado o compartido, es neutra desde el punto de vista económico.

## 2. Resumen de la propuesta de la Comisión

2.1. La propuesta forma parte de un nuevo marco jurídico para todas las redes y servicios de transmisión, cuyo fin es garantizar la competitividad del mercado de la comunicación electrónica<sup>(1)</sup>. La propuesta de Reglamento responde a dos objetivos:

- proporcionar un fundamento jurídico a las autoridades nacionales de reglamentación de los Estados miembros que podrían tener dificultades para imponer el acceso desagregado al bucle local, lo que les impedirá cumplir el objetivo establecido por los Consejos Europeos de Lisboa y Feira, y
- permitir una puesta en práctica del acceso desagregado al bucle local armonizada con el plan europeo, con el fin de evitar distorsiones de la competencia.

2.2. La motivación del Reglamento se expone en los Considerandos:

2.2.1. La red de acceso local continúa siendo uno de los segmentos menos competitivos del mercado liberalizado de las telecomunicaciones, porque los nuevos operadores no tienen infraestructuras de red alternativas y extensas y, con las tecnologías tradicionales, no pueden igualar las economías de escala y de alcance de los operadores notificados que tienen un peso significativo en el mercado de redes públicas de telefonía fija.

2.2.2. El acceso desagregado al bucle local afecta principalmente a la infraestructura de cobre de una entidad dominante y la inversión en infraestructuras alternativas debe tener asegurada una rentabilidad razonable, ya que ello podría facilitar la expansión de estas infraestructuras en las zonas en las que todavía tienen escasa penetración.

2.2.3. Es conveniente obligar a facilitar el acceso desagregado a los bucles locales de cobre solamente a los operadores de redes designados por la autoridad nacional de reglamentación por tener un peso significativo en el mercado en virtud de las disposiciones comunitarias pertinentes.

2.2.4. Las normas sobre valoración de costes y de tarifas referentes al acceso desagregado al bucle local y a sus instalaciones conexas (por ejemplo, la coticación y la capacidad de transmisión arrendadas) deben ser transparentes, no discriminatorias y objetivas para asegurar la equidad. Las normas sobre tarifas deben asegurar que el suministrador del bucle local pueda cubrir los costes correspondientes más un beneficio razonable.

<sup>(1)</sup> Véase, en particular, la Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo relativa a un marco regulador común de las redes y los servicios de comunicaciones electrónicas, COM(2000) 393 final; TEN/057 — Dictamen del CES en curso de elaboración.

2.2.5. La publicación por el operador notificado de una oferta de referencia apropiada para acceso desagregado al bucle local en un breve espacio de tiempo y preferentemente en Internet, bajo el control de la autoridad nacional de reglamentación, debe contribuir a la creación de condiciones de mercado transparentes y no discriminatorias.

2.2.6. El objetivo de lograr un marco armonizado para el acceso desagregado al bucle local no lo pueden lograr todos los Estados miembros de forma segura, armonizada y oportuna y, por consiguiente, puede alcanzarse mejor a escala comunitaria. El Reglamento propuesto se limita a lo estrictamente necesario para lograr esos objetivos y no excede de lo necesario a tal fin.

2.3. *El contenido del proyecto se limita a cinco artículos:*

2.3.1. El artículo 1, «Ámbito de aplicación», precisa que corresponde a la autoridad nacional de reglamentación designar a los organismos que tengan un peso significativo en el mercado y notificarlo a la Comisión.

2.3.2. El artículo 2, «Definiciones», considera:

- el acceso desagregado como un acceso total o compartido ofrecido al nuevo operador;
- el acceso compartido como la posibilidad de suministrar acceso al espectro de frecuencias no de voz al nuevo operador, conservando el operador preexistente el espectro de frecuencias vocales;
- la coubicación como el suministro del espacio físico y las condiciones técnicas necesarias a un nuevo operador dentro de la instalación del operador preexistente.

2.3.3. El artículo 3, «Suministro de acceso desagregado», fija en el 31 de diciembre de 2000 la fecha límite para que los operadores notificados faciliten a terceros el acceso desagregado al bucle local en condiciones transparentes y no discriminatorias; impone la obligación de facilitar al nuevo operador el acceso a cualquier punto del bucle local de cobre; en ese mismo plazo, obliga a publicar una oferta de referencia (modalidades, condiciones y precio) para el acceso desagregado a los bucles locales y los recursos asociados, incluida la coubicación.

2.3.4. El artículo 4, «Supervisión de las autoridades de reglamentación», precisa que, mientras el grado de competencia en la red de acceso local sea insuficiente, las autoridades nacionales de reglamentación son competentes para intervenir en las condiciones de las ofertas —en los casos justificados—, así como para resolver conflictos entre empresas relacionados con los asuntos a los que se refiere el Reglamento.

2.3.5. El artículo 5 fija la entrada en vigor del Reglamento, que será tres días después de su publicación en el Diario Oficial.

### 3. Observaciones generales

#### 3.1. *Conveniencia del proyecto de Reglamento*

3.1.1. Hasta ahora nunca se ha adoptado un reglamento en el ámbito de las telecomunicaciones, por lo que este texto constituye una novedad. Con él, la cuestión del acceso desagregado al bucle local quedará separada de otros documentos relativos a la revisión del marco reglamentario de las redes y los servicios de comunicaciones electrónicas. Cabe señalar, sobre todo, que un reglamento, al no necesitar transposición por parte de los Estados miembros, es el mejor medio de garantizar la rápida aplicación de las disposiciones que contiene.

3.1.2. El Comité conviene en la urgencia de la difusión lo más amplia posible de las tecnologías y los servicios de la sociedad de la información entre las empresas y los particulares. La liberalización del sector de las telecomunicaciones, emprendida, desde el punto de vista jurídico, en 1996, se empezó a aplicar en las actividades más propicias, como la telefonía de larga distancia. El retraso de la apertura a la competencia del bucle local no se debe únicamente a una falta de herramientas legislativas, sino más bien a lo reciente de los procesos tecnológicos (xDSL) y al interés de los operadores alternativos, centrado en un primer momento en las zonas más rentables.

3.1.3. Por este motivo, el Comité considera indispensable dotarse de los medios para acelerar el acceso del público a las nuevas posibilidades de conexión a Internet y a los servicios de transmisión de datos que ahora permiten las aplicaciones xDSL. El objetivo de los Consejos de Lisboa y Feira de colocar a la Unión a la cabeza de la competitividad mundial en cuanto a las aplicaciones de la sociedad del conocimiento y de la innovación exige la más amplia difusión de dichas aplicaciones en todos los ámbitos, así como la capacidad de responder inmediatamente a las demandas de los abonados que ya utilizan las posibilidades de Internet para que puedan disponer de acceso privado de alto rendimiento con las conexiones telefónicas existentes.

#### 3.2. *Contenido del proyecto*

3.2.1. Desde el punto de vista económico, el proyecto incluye la noción de puesta a disposición del bucle local en unas condiciones que permitan cubrir costes y garantizar una remuneración razonable para el operador que presta el servicio, algo legítimo, en opinión del Comité, en lo que concierne a la justa expectativa de cualquier operador de recuperar lo invertido en sus instalaciones.

3.2.1.1. El Comité precisa además que la tarificación de la puesta a disposición deberá ser neutra también en lo que concierne a las opciones tecnológicas, dado que un precio demasiado elevado incitaría a los nuevos operadores a invertir en otros equipos no siempre de manera justificada, mientras que un precio demasiado bajo les llevaría a privilegiar el acceso desagregado al bucle local de cobre sin llevar a cabo estudios serios sobre tecnologías más económicas. Por ello, es fundamental insistir en la necesidad de imponer unos precios que se ajusten lo más posible a la realidad económica.

3.2.2. Desde el punto de vista técnico, el Reglamento contiene tres conceptos: el acceso desagregado total, el acceso compartido y, para efectuar uno u otro, la coubicación de los equipos del nuevo operador. También prevé la posibilidad de un acceso desagregado sólo a una parte del bucle local.

3.2.3. La propuesta de la Comisión se basa en las posibilidades ofrecidas por la tecnología y la técnica para diferenciar el servicio de telefonía vocal tradicional de los nuevos servicios xDSL. El Comité subraya a este propósito que las autoridades nacionales de reglamentación deben velar por que los nuevos operadores no acaben por desviar comercialmente el acceso desagregado de su objetivo para garantizar la telefonía vocal a través de los xDSL.

#### 4. Observaciones particulares

##### 4.1. *Ámbito de aplicación*

4.1.1. El Comité aprueba la definición de la Comisión relativa a los operadores notificados de telefonía pública fija. Sin embargo, estima juicioso añadir que las autoridades nacionales de reglamentación podrían asumir sin traba alguna una actitud de abuso de posición dominante en situaciones concretas que no afectaran a la telefonía fija pública, como por ejemplo en el caso de las redes más recientes en zonas de equipamiento por cable audiovisual.

##### 4.2. *Modalidades de acceso desagregado*

4.2.1. El Comité aprueba plenamente la obligatoriedad impuesta a los operadores notificados de responder a la demanda de acceso desagregado total, consistente en alquilar todo el bucle local al nuevo operador, sin modificar la propiedad del mismo. Esta solución tiene la ventaja de ser sencilla y permite al operador entrante garantizar los servicios de telefonía vocal y los nuevos servicios de transmisión de datos digitales de alto rendimiento. Pero también le permite

subcontratar el servicio de telefonía vocal a cualquier otro, incluido al operador histórico, cuando el abonado así lo desee por motivos de «apego a una marca».

4.2.2. El Comité aprueba asimismo la obligación contemplada por el Reglamento de imponer el acceso desagregado parcial o «acceso compartido al bucle local», que implica que el operador preexistente conserva el uso del espectro de frecuencias de la telefonía vocal y suministra al nuevo operador el acceso exclusivo al espectro de frecuencias no vocales.

4.2.3. El Comité estima, sin embargo, que esta modalidad técnica ha de ir acompañada en la práctica de una cláusula comercial de precaución, como las que ya han adoptado algunos Estados miembros, por la que el nuevo operador pasa automáticamente a la opción de acceso desagregado total cuando el abonado rescinde su abono de telefonía vocal con el operador histórico.

##### 4.3. *Modalidades comerciales*

4.3.1. El Comité aprueba el objetivo de obligar a los operadores notificados a publicar una oferta de referencia para el acceso al bucle local. Considera que esta obligación general de facilitar indicaciones de precios accesibles por parte de los grandes medios de comunicación, como Internet, sólo puede afectar de forma razonable a un servicio que a su vez sea lo suficientemente general como para que el precio del mismo pueda fijarse a tanto alzado, independientemente de los distintos contextos locales. El Comité considera que este principio es aplicable al acceso desagregado total al bucle local. Para las demás prestaciones (en particular la de coubicación), la oferta de referencia debe dar a conocer en detalle las modalidades técnicas y remitir para la oferta de precios al estudio de las demandas caso por caso, en función de las condiciones locales, atendiendo al principio de que toda oferta debe basarse en los costes o hacer referencia al precio de mercado.

4.3.2. En cuanto a los precios habituales del acceso al bucle local, el artículo 4 del proyecto de Reglamento señala que deben ajustarse al principio de la orientación en relación con los costes. A este respecto, sería preciso indicar la naturaleza de los costes considerados, es decir, los costes incrementales medios a largo plazo (LRAIC en sus siglas inglesas), que son los únicos que aseguran una competencia leal y duradera en consonancia con el espíritu del proyecto de Reglamento, así como una neutralidad tecnológica.

4.3.2.1. El Comité considera, en esta misma línea, que el precio del acceso compartido debería evaluarse sobre una base como mínimo igual al precio del acceso desagregado total una vez descontado el abono fijo al servicio de telefonía vocal.

4.4. Es necesario establecer en el Reglamento el principio de abandono de toda regulación *ex ante* en cuanto el mercado de accesos de alta velocidad resulte competitivo. Con este fin, la Comisión debería presentar cada dos años un informe al Consejo, al Parlamento y al Comité sobre el estado de la competencia en este mercado de los accesos de alto rendimiento y proponer la retirada del Reglamento en su debido momento.

## 5. Conclusiones

5.1. El Comité apoya plenamente el proyecto de Reglamento del Parlamento y del Consejo de dotar de referencia jurídica sólida a los Estados miembros y a las autoridades

nacionales de reglamentación con vistas a un acceso desagregado a los bucles locales de telecomunicaciones antes del 31 de diciembre de 2000 en unas condiciones armonizadas a nivel europeo.

5.2. A la hora de determinar los precios orientados en relación con los costes, es indispensable señalar que se trata de los costes incrementales medios a largo plazo, para evitar que surjan distorsiones económicas que favorezcan decisiones erróneas o frenen el desarrollo de procedimientos más baratos.

5.3. El Comité considera que el Reglamento debe aclarar las modalidades de su revisión, en el marco reglamentario común, a partir del momento en que el nivel de competitividad de los servicios correspondientes se considere suficiente.

Bruselas, 19 de octubre de 2000.

*El Presidente  
del Comité Económico y Social  
Göke FRERICHS*

## Dictamen del Comité Económico y Social sobre el tema «Nuevos conocimientos, nuevos empleos»

(2001/C 14/21)

En su Pleno del 27 de abril de 2000, de conformidad con el apartado 3 del artículo 23 de su Reglamento Interno, el Comité Económico y Social decidió elaborar un Dictamen de iniciativa sobre el tema mencionado.

De conformidad con el apartado 4 del artículo 11 y el apartado 1 del artículo 19 del Reglamento Interno, el Comité creó un Subcomité encargado de la preparación de los trabajos sobre este tema.

El Subcomité aprobó el proyecto de Dictamen el 2 de octubre de 2000 (ponente: Sra. Engelen-Kefer, copONENTE: Sr. Morgan).

En su 376º Pleno (sesión del 19 de octubre de 2000), el Comité Económico y Social ha aprobado por 83 votos a favor, 23 en contra y 6 abstenciones, el presente Dictamen.

## 1. Introducción

1.1. En la cumbre de Lisboa de los días 23 y 24 de marzo de 2000, la Unión Europea se fijó un nuevo objetivo estratégico para la próxima década: «convertirse en la economía basada en el conocimiento más competitiva y dinámica del mundo,

capaz de crecer económicamente de manera sostenible con más y mejores empleos y con mayor cohesión social»<sup>(1)</sup>.

1.2. La puesta en práctica de las decisiones adoptadas en Lisboa ocupará un lugar destacado en el programa de trabajo de la Presidencia francesa, que centra su atención en los siguientes temas:

<sup>(1)</sup> Conclusiones de la Presidencia del Consejo Europeo (Lisboa), 23 y 24 de marzo de 2000, punto 5.

- adopción de una agenda social, es decir, de un nuevo programa de acción de política social para los próximos cinco años;
- mayor atención a la política económica;
- papel de liderazgo de Europa en la sociedad de la información;
- creación de un verdadero espacio económico europeo.

Enlazando con su Dictamen sobre el Consejo Europeo de Lisboa<sup>(1)</sup>, el CES pretende que el presente Dictamen de iniciativa sea una aportación concreta a la conferencia sobre «Nuevos conocimientos, nuevos empleos», que se celebrará el 8 de noviembre de 2000 en París.

## 2. Nuevos conocimientos

### 2.1. Sociedad de la información

2.1.1. Es un hecho reconocido que la era industrial de Ford y Taylor ha sido superada por la era de la información. La automatización de las oficinas y las industrias y los nuevos procesos empresariales creados a partir de la comunicación de datos, como el intercambio electrónico de datos (EDI), han transformado la naturaleza del trabajo y la estructura de empresas y organizaciones.

2.1.2. En lo que no todo el mundo está de acuerdo es en la importancia de esta circunstancia para el trabajador, sea cual sea su sector de actividad (público o privado, industrial o comercial, de producción o de servicios).

2.1.3. El procesamiento de la información se ha desarrollado mediante la convergencia de la tecnología, los medios de comunicación y las telecomunicaciones (TMT). La materia prima de estos sectores es la información en todas sus representaciones multimedia. Esta información o estos datos, en forma digital, son impersonales; sin embargo, el conocimiento es personal. Los trabajadores pueden distinguirse y clasificarse en función de cómo personalizan y emplean la información.

### 2.2. Conocimiento e información

2.2.1. El rasgo dominante de la sociedad de la información, la nueva economía, etc. es que da más valor al capital humano que a los activos físicos.

2.2.2. La inversión en capital humano implica el desarrollo de la capacidad y las cualificaciones. En el presente dictamen se definen tales capacidades y cualificaciones como «conocimiento».

2.2.3. El conocimiento es dinámico. Se acumula gracias al aprendizaje, la experiencia y la información recibida. El papel del aprendizaje, especialmente en el sistema educativo, consiste en ofrecer los conceptos, las normas y los principios por los cuales posteriormente encontramos, analizamos y empleamos la información. El individuo usa sus conocimientos para procesar información a fin de llevar a cabo su trabajo. El «nuevo conocimiento» es un conocimiento reforzado por la tecnología de la información.

2.2.4. Se trata de que el mayor número posible de trabajadores y, en general, de ciudadanos, pueda transformar la información disponible e integrarla como conocimientos provechosos.

2.2.4.1. Cuando una empresa u organización se transforma mediante las TMT, todos sus registros, sus políticas y sus métodos de funcionamiento se llevan a cabo con ordenadores. Todo trabajo relacionado con la función principal de la empresa u organización se realiza mediante terminales de trabajo ligadas a este sistema de información.

2.2.4.2. Las empresas y los trabajadores tienen que adaptarse a métodos de trabajo determinados por su relación con los sistemas de información. Los puestos de trabajo se reorganizan y las funciones se redefinen. Estos cambios exigen que todos los implicados se adapten: necesitan «nuevos» conocimientos.

2.2.4.3. Está surgiendo un nuevo sistema de trabajos y funciones. De un lado del espectro, trabajar significa crear las normas, los principios y las políticas empleados a la hora de programar los ordenadores. No se trata de la programación en sí misma, es un trabajo profesional. Del otro extremo, las tareas pueden implicar el uso de terminales para seguir las normas y políticas de la organización.

2.2.4.4. De esta manera, los nuevos conocimientos llevan a la creación de nuevos puestos de trabajo. Los sistemas de información crean un nuevo entorno laboral. La interacción con estos sistemas da lugar a nuevas funciones y nuevos empleos y a una redefinición de los trabajos anteriores.

2.2.5. El «nuevo conocimiento» está transformando todas las ciencias, particularmente la biotecnología y la genética, y ofrece tantas posibilidades nuevas que se necesitan nuevas dimensiones de comportamiento ético y una mayor aplicación del principio de precaución.

<sup>(1)</sup> Véase el Dictamen del CES «Empleo, reforma económica y cohesión social: hacia una Europa de la innovación y del conocimiento» — DO C 117 de 26.4.2000, p. 62.



### 2.3. *Las reglas del juego están cambiando en la sociedad del conocimiento*

2.3.1. Los factores clásicos de la competitividad están perdiendo importancia, al igual que la distancia. La barrera que representaba ésta ha sido superada por las telecomunicaciones. El tamaño o los costes importan menos que la creatividad y la flexibilidad. La formación, el crecimiento y la contribución de las PYME, fuentes de tanta innovación, tendrán una importancia fundamental. Algunas grandes empresas tienden a adquirir PYME para desarrollar y mantener su liderazgo en el mercado.

2.3.2. La principal ventaja competitiva de una organización<sup>(1)</sup> será su capacidad de aprendizaje, es decir, su capacidad de generar nuevos conocimientos —vale decir innovaciones e ideas nuevas— a partir de los conocimientos disponibles y con la mayor rapidez posible. El precio que la información y los productos del conocimiento alcanzan en el mercado no depende tanto del tiempo de trabajo invertido como de la exclusividad que durante escaso tiempo les es inherente.

2.4. Las innovaciones requieren un clima radicalmente distinto del que pueden ofrecer las formas de gestión y los tipos de empresa que se introdujeron hace cien años con el fin de organizar la producción de mercancías de manera eficiente. El sistema de instrucción, cumplimiento y control deberá sustituirse paulatinamente por formas de cooperación flexibles y participativas en las que el conocimiento y las aptitudes individuales puedan desarrollarse con mayor eficacia.

2.5. La organización social y administrativa de los gestores «centrales» de las empresas del conocimiento seguirá modificándose. Se concederá más importancia a la colaboración multidisciplinar (en la industria del automóvil, en la atención sanitaria, etc.). Es probable que se modifique significativamente la interrelación de estos profesionales entre sí y con la organización. La localización del lugar de trabajo será cada vez más variada y con una mayor proporción de trabajo en el hogar. Es probable que tales trabajadores sean contratados por organizaciones basadas en el conocimiento.

2.6. El Consejo y el Parlamento coinciden en que cabe reformar los sistemas de enseñanza y formación profesional en función de las nuevas necesidades de la sociedad del conocimiento, profundizar en la coordinación de una política de empleo activa y activadora a escala europea, modernizar los sistemas de seguridad social y orientar la política social en su conjunto hacia el fomento de la integración social. El CES respalda plenamente este punto de partida y considera que la lucha contra el desempleo es una condición fundamental para la participación de todos en la sociedad del conocimiento. Un puesto de trabajo de calidad constituye la mejor protección contra la exclusión social.

(1) Cf. la definición de «organización» que figura en el punto 2.1.2.

### 3. **El empleo en una sociedad basada en el conocimiento**

3.1. La última década se ha caracterizado en la UE por el desempleo masivo. A primera vista parece que las nuevas tecnologías son la causa de esta pérdida de puestos de trabajo. Sin embargo, la tecnología sólo ejerce un efecto destructor sobre el empleo cuando las innovaciones se limitan a la racionalización y la sustitución. Hasta ahora, en la UE la globalización no ha ido suficientemente acompañada de innovaciones. Hasta ahora no se ha explotado lo suficiente el potencial de creación de empleo del sector TMT y de sus aplicaciones.

3.2. Los nuevos conocimientos, las nuevas tecnologías y las nuevas organizaciones están creando, modificando y destruyendo empleos en todos los sectores. De la rapidez con que la economía y la sociedad de la UE se adapte a esta realidad nueva, así como de la capacidad de las organizaciones de la UE para mejorar la productividad de la mano de obra, dependerá la creación de nuevos puestos de trabajo y el nivel salarial de estos empleos. A su vez, ello dependerá de la rapidez con que los puestos de trabajo y sus funciones sean redefinidos y adaptados a la era de la información.

3.3. Asimismo, la sociedad de la información está creando nuevas necesidades que sólo pueden ser satisfechas por nuevos empleos. No hay motivo para presumir que ya no habrá crecimiento en el futuro. Entre los sectores afectados cabe señalar los siguientes:

- tecnologías, medios de comunicación y telecomunicaciones (TMT);
- formación, sanidad, condición física y estilo de vida;
- entretenimiento, turismo y sector del ocio en general;
- comercio, transporte y servicios financieros;
- medio ambiente y vivienda;
- servicios domésticos, personales y a empresas,

3.4. Las nuevas formas de trabajo, las nuevas relaciones laborales, las nuevas actividades y horarios de la vida privada introducirán cambios radicales en el escenario social. Si la UE quiere mantener el espíritu de su modelo social tendrá que modificarlo drásticamente para adaptarlo a las características de la sociedad del conocimiento del siglo XXI.

#### 3.5. *El sector TMT*

3.5.1. La economía del conocimiento depende en gran medida del sector de las TMT. Todos los trabajadores que desempeñen funciones «centrales» operarán en conexión con equipos electrónicos que, a su vez, estarán conectados en red con las fuentes de información.

3.5.2. El suministro de equipos y servicios TMT representará pues, una gran oportunidad de empleo en la era de la información. El impacto de las TMT en los sectores de la «vieja economía» puede ser incluso mayor puesto que mediante estas TMT las empresas de la «vieja economía» deben transformarse por su cuenta o correr el riesgo de verse excluidas del mercado.

3.5.3. Hoy en día sigue habiendo una enorme carencia de trabajadores cualificados disponibles para cubrir los puestos de trabajo en el sector de las tecnologías de la información (TI). Este sector ofrece oportunidades de empleo importantes y estimulantes. Los Estados miembros deberían movilizar sus recursos humanos para desempeñar estos trabajos. Existen oportunidades para las iniciativas de empleo del sector público, las iniciativas de la empresa privada a través de los sistemas de aprendizaje y las iniciativas en la industria del sector TI a través de sus ofertas internas de educación y formación. En general, la planificación educativa cobrará cada vez mayor importancia.

3.5.4. Las TMT también facilitan la creación de empresas de la nueva economía (empresa a empresa, empresa a consumidor, consumidor a consumidor) en diversos campos. Para que las economías de la UE se puedan beneficiar de esta situación, la creación de empresas, el capital riesgo y las PYME requieren un entorno favorable<sup>(1)</sup>. Si no se crean nuevas empresas, no surgirá una eEuropa.

### 3.6. Servicios

3.6.1. Habrá muchas categorías de trabajo de servicios, que seguirán evolucionando.

3.6.2. Habrá tipos importantes de trabajo del conocimiento que se considerarán cruciales en las actividades centrales de las organizaciones. Los trabajadores utilizarán equipos electrónicos y operarán en red con el sistema de información de la organización. Debe hacerse todo lo posible en materia de organización y formación para que determinados trabajadores no estén «dirigidos» por sus terminales informáticos.

3.6.3. Es probable que algunas categorías de trabajo de servicios, si ello es beneficioso para la organización, se subcontraten en el exterior (por ejemplo: servicios de restauración, limpieza, jardinería, seguridad, etc.). Estos trabajos tienen la característica de no estar en red con los principales sistemas de información de las organizaciones. Las empresas subcontratantes son un elemento importante del nuevo orden

económico. Estas compañías deberán tener trabajadores del conocimiento en la cumbre de su pirámide. Sin embargo, no pueden ignorarse algunos de los riesgos de la subcontratación. Debe establecerse el equilibrio adecuado entre el mantenimiento de servicios integrados y la subcontratación.

3.6.4. La prestación de servicios domésticos o personales es un sector en alza que también se beneficiará de la cualificación y las prestaciones de las organizaciones profesionales dedicadas a los servicios. Determinadas actividades de servicios proporcionan servicios personales a otros profesionales. A medida que éstos utilizan las TMT para irse desplazando hacia el empleo con disponibilidad permanente (24/24, 7/7), aumenta la necesidad del apoyo auxiliar que brindan los servicios.

3.6.5. Los cambios sociales y el aumento del número de padres y madres que trabajan estimulan la demanda de servicios disponibles «fuera de casa» y «fuera de horario» (especialmente bancos, atención sanitaria, educación y servicios de las autoridades locales).

3.6.6. En los sectores donde prevalece la escasez de personal cualificado, los salarios son relativamente elevados. Es probable que esta situación continúe y será difícil evitar que siga aumentando la diferencia de ingresos entre los trabajadores altamente cualificados y los menos cualificados. El incremento de los ingresos de los trabajadores de servicios dependerá de la mejora de la productividad, que, a su vez, dependerá en gran medida de la gestión, motivación y formación.

Esta tendencia estimulará, a su vez, la demanda de trabajadores cualificados en estas industrias y la demanda de formación.

### 3.7. Innovación

3.7.1. La tecnología de la información es una tecnología clave que resulta imprescindible para múltiples innovaciones. Pero, al mismo tiempo, las ventajas específicas contribuyen a que la innovación en el sector de la información pueda copiarse con mayor facilidad, de modo que sólo la rapidez en la innovación garantiza una situación ventajosa. Por ello, el crecimiento estable en este terreno se logra, sobre todo, mediante una actuación dinámica.

3.8. En el pasado, las innovaciones solían producirse paso a paso. Los departamentos de desarrollo, producción y marketing estaban vinculados de forma lineal y era escaso el trabajo realizado desde el exterior. En la actualidad, la innovación procede de numerosas fuentes, tanto internas como externas. Todo el proceso es mucho más flexible y está más orientado hacia el mercado. Algunas empresas innovadoras no tienen éxito porque siguen trabajando de forma aislada.

<sup>(1)</sup> Este extremo ya fue tratado en el Dictamen del CES destinado a la cumbre de Lisboa (citado en la nota 2).

3.9. Muchas innovaciones son inconcebibles sin ayuda de la investigación, pero ésta, por sí misma, no equivale automáticamente a innovación. Son, en particular, las empresas jóvenes que utilizan y desarrollan tecnologías punta las que necesitan disponer de unos vínculos efectivos con la investigación. Necesitan ideas útiles, prototipos y trabajadores cualificados. La investigación subvencionada por el Estado desempeña una función importante de apoyo y preparación. El CES sugiere que se creen y promuevan centros de excelencia para hacer visibles los resultados aptos para su aplicación y poder configurar el proceso de transferencias con mayor eficacia<sup>(1)</sup>. Asimismo, debería desarrollarse la prestación de servicios de asesoramiento a empresas jóvenes.

3.10. El CES respalda los esfuerzos del Consejo destinados a interrelacionar mejor los programas de investigación nacionales y conjuntos y a difundir la investigación y el desarrollo de excelencia. Asimismo, se adhiere a la intención de desarrollar métodos abiertos de coordinación para efectuar una evaluación comparativa de las políticas de investigación y desarrollo, así como a la proyectada supresión de obstáculos para la movilidad de los investigadores en la UE.

3.11. El fomento de un crecimiento económico cualitativo y sostenible es la base para la mejora de la situación del empleo en Europa. Si se renuncia al crecimiento económico, será del todo imposible resolver los problemas actuales. Por ello, debe alcanzarse el objetivo perseguido a escala comunitaria de un crecimiento mínimo del 3%. Pero más allá de los objetivos cuantitativos también se han de fijar, en la medida de lo posible, unos objetivos cualitativos que permitan la obtención de resultados de efectos duraderos<sup>(2)</sup>.

3.12. Sólo pueden obtenerse resultados duraderos en materia de política de empleo si se aplica una política global consistente y orientada al largo plazo. Los diversos procesos de la estrategia económica y de empleo europea (Luxemburgo, Cardiff y Colonia) conceden prioridad a la cooperación de la política económica, financiera, monetaria y del mercado laboral, así como a la capacidad de adaptación de los trabajadores y las empresas. Los planes de acción nacionales también revelan, sin embargo, la necesidad de reforzar la aplicación de la estrategia de empleo para poder aprovechar mejor las oportunidades que brinda la sociedad de la información.

#### **4. Educación y perfeccionamiento profesional en la sociedad del conocimiento**

4.1. Las innovaciones surgen, sobre todo, a partir de la cualificación y la motivación de los participantes. Por tanto, la

mejora de la empleabilidad, por medio de una amplia política de cualificación, constituye un elemento esencial de la política europea, sobre todo en vista de su necesidad de adaptar los puestos de trabajo y sus funciones al entorno propio de la sociedad de la información. Sin una buena oferta de trabajadores cualificados no podría crearse un número suficiente de puestos de trabajo, aunque todos los demás elementos de la innovación funcionaran de manera óptima<sup>(3)</sup>.

4.2. La transición hacia la sociedad de la información y del conocimiento no sólo requiere un aumento cuantitativo de las inversiones en educación, sino que, además, sitúa la política educativa ante unas exigencias cualitativas completamente nuevas. Esta transición requiere una orientación y configuración radicalmente nuevas de la educación y del aprendizaje.

4.2.1. El continuo que forman la educación primaria, secundaria y superior debe garantizar que los estudiantes de todos los niveles reciban asesoramiento y formación para desarrollar su potencial. Además, es preciso hacer hincapié en las destrezas sociales y en una amplia educación general como base del aprendizaje permanente.

4.2.2. Es esencial brindar posibilidades de formación permanente para facilitar la educación profesional continua en las materias existentes y para facilitar que los hombres y mujeres aprendan nuevas disciplinas. Ello va a exigir el apoyo del empleador y la disponibilidad de la enseñanza primaria, secundaria y superior «fuera de horario».

4.3. El mantenimiento de la empleabilidad requiere una formación permanente. Todo ciudadano debe disponer de buenas oportunidades para mantener su propia empleabilidad. Se han de desarrollar nuevos sistemas de enseñanza y aprendizaje que permitan que cada cual pueda decidir, orientar sus propios estudios y seguirlos por medio de estructuras interrelacionadas. Además, es necesario disponer de estructuras adecuadas para la formación permanente; asimismo, debe aumentarse la transparencia y el asesoramiento relativo a los procesos de aprendizaje. Deberían desarrollarse estrategias realistas a escala nacional y comunitaria para un amplio fomento de la formación permanente.

4.4. Las directrices comunitarias de política de empleo y de política económica reclaman mayores incentivos para la inversión en capital humano. Ambos conjuntos de directrices piden a los Estados miembros —y, en lo posible, a las empresas, sindicatos y otros interesados— que informen sobre las medidas adoptadas en apoyo del capital humano, fijando sus objetivos en términos concretos y actualizándolos continuamente. El CES insta a que se lleve a cabo una observación permanente de las mejores prácticas y declara su disposición a desempeñar el papel que le corresponda en este ámbito.

(1) Dictámenes del CES sobre el tema «Seguimiento, evaluación y máximo aprovechamiento del impacto económico y social de la IDT: Del Quinto Programa Marco al Sexto Programa Marco» y sobre la «Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social y al Comité de las Regiones — Hacia un espacio europeo de investigación» (DO C 204 de 18.7.2000).

(2) Dictamen del CES sobre la «Aplicación de las directrices para el empleo en 1999» (DO C 209 de 22.7.1999) y Dictamen del CES sobre la «Propuesta de directrices para las políticas de empleo de los Estados miembros en el año 2000» (DO C 368 de 20.12.1999).

(3) Véase el Dictamen del CES «Empleo, reforma económica y cohesión social: hacia una Europa de la innovación y del conocimiento» — DO C 117 de 26.4.2000, p. 62.

4.5. Asimismo, el CES acoge con satisfacción que las directrices de la UE en materia de empleo pidan el equipamiento de todos los colegios y el acceso a Internet de todos los alumnos antes de que finalice el año 2002. Los estudiantes y los centros de enseñanza deberían disponer de acceso gratuito a Internet. Han de buscarse nuevos caminos para impulsar la capacitación en el ámbito de las tecnologías de la información y la comunicación y fomentar la movilidad profesional, en particular entre los colectivos más alejados del mundo de la enseñanza.

4.6. Para poder responder a las nuevas exigencias laborales, se convertirán en factores clave, junto al conocimiento de las tecnologías de la información y las competencias en el ámbito de medios de comunicación, otras competencias sociales como la aptitud para comunicar y trabajar en equipo. La formación en el terreno de las tecnologías de la información y el fomento de las competencias sociales ya debe comenzar en los centros de educación general y ha de ser un elemento de acompañamiento constante en las demás fases de formación y de actividad laboral. La rapidez de los cambios tecnológicos exige, en particular, la adaptación permanente de los sistemas de formación profesional inicial y perfeccionamiento profesional. Por ello, una de las tareas principales de la política de empleo europea, junto a la generación de una oferta suficiente de plazas de formación profesional con perspectivas de futuro, es la de establecer un vínculo razonable entre la educación general y la formación profesional inicial y el perfeccionamiento profesional, en el sentido de una formación permanente.

4.7. Los sistemas educativos han de ser abiertos para que todos los ciudadanos tengan la oportunidad de conseguir un trabajo en la sociedad de la información. Deben abrirse nuevas posibilidades de aprendizaje para los colectivos a los que no se ha llegado hasta ahora, entre las que debe incluirse también la utilización socialmente responsable de las tecnologías de la información. Deberían promoverse modelos de formación profesional en el contexto de la integración social de grupos desfavorecidos y garantizarse la igualdad de oportunidades para hombres y mujeres. El Comité respalda los esfuerzos del Consejo para luchar con mayor eficacia contra el analfabetismo.

4.8. Las a menudo insuficientes actividades de formación profesional y la lentitud en la adaptación de las estructuras de formación y perfeccionamiento profesionales se han convertido, en algunos países, en la causa de la tantas veces reiterada laguna en el terreno de la cualificación. En el caso de algunas profesiones que requieren una titulación universitaria en tecnologías de la información y comunicación (TIC), la demanda es tan grande que supera con creces la oferta de personas que disponen de la cualificación correspondiente. Habida cuenta de la competencia mundial por esta mano de obra, en algunos países comunitarios es necesario adoptar iniciativas en el ámbito de estas cualificaciones. Aunque la contratación de trabajadores procedentes del exterior pueda solventar los posibles estrangulamientos a corto plazo, la solución a medio y largo plazo debe estribar en la activación y capacitación duraderas del propio potencial. Por consiguiente, el Comité propone una ofensiva de todos los Estados miembros en el ámbito de la formación y el perfeccionamiento profesionales en tecnologías de la información con objetivos verificables.

4.9. Hoy por hoy, el número de hombres que recibe una formación en alguna de las profesiones de la sociedad de la información supera con mucho al de las mujeres en la mayoría de los Estados miembros. Urge alentar a las mujeres a que elijan este tipo de profesiones para mejorar sus oportunidades laborales.

4.10. Debería establecerse una retroalimentación sistemática entre la oferta y la demanda de formación. Las universidades tienen que brindar a los estudiantes una oferta mayor y más práctica para incrementar su empleabilidad. Debería incrementarse la oferta de cursos de postgrado. Las condiciones de admisión han de ser simples y lo más abiertas posible. Al mismo tiempo, deberían promoverse las carreras universitarias, la formación profesional y la investigación mediante el establecimiento de normas comunes y el reconocimiento mutuo de los ciclos de formación, las estancias en el extranjero y los títulos. En el ámbito de la formación y el perfeccionamiento profesional también es necesario establecer unas normas de cualificación comúnmente reconocidas que otorguen al valor de la cualificación profesional una mayor independencia de la gama de productos, de las distintas empresas y de la situación de los distintos mercados laborales. El Comité se pronuncia en favor de una ampliación considerable de la oferta de períodos de prácticas transfronterizas en el ámbito de la formación en TIC. Debería haber más convenios de patrocinio entre empresas del sector de las TIC y centros de formación.

4.11. Es indispensable un aprendizaje interactivo en el que participen profesores y estudiantes del sector de las TIC. Se ha de alentar a los profesores a que adquieran experiencia práctica en las empresas y administraciones y desarrollen las aptitudes necesarias para la formación permanente. El Comité sugiere la instauración de un sistema comúnmente reconocido de certificación de competencias relativas a la sociedad del conocimiento. Deberían extenderse certificados reconocidos a escala europea para las cualificaciones adicionales en el ámbito de la información y la comunicación.

## 5. Innovación en las empresas y las organizaciones<sup>(1)</sup>

5.1. El desarrollo de la sociedad del conocimiento no sólo implica una «sociedad que aprende», sino también unas «empresas que aprenden» y unas «organizaciones que aprenden», que utilizan de manera creativa las posibilidades de la técnica.

A las propias empresas y a algunas organizaciones incumbe la responsabilidad de promover activamente el desarrollo de la sociedad del conocimiento, apoyando la formación permanente al posibilitar el perfeccionamiento profesional en el seno mismo de la empresa.

5.2. Además, las propias estructuras de las empresas y organizaciones están siendo modernizadas para adaptarlas a las exigencias de la sociedad del conocimiento. Mediante la introducción de nuevas formas participativas de organización del trabajo se está promoviendo, asimismo, el «aprendizaje en el trabajo». Las viejas organizaciones, de estructura funcional y jerárquica, están siendo sustituidas por redes compuestas de pequeñas unidades con más autonomía. Estas formas de organización tienen una mayor capacidad de aprendizaje porque, en ellas, la comunicación no tiene que superar tantos obstáculos y niveles jerárquicos. Y es que las organizaciones del futuro tendrán que adaptarse a un cambio constante de condiciones y redefinir las tareas y funciones por lo que se refiere a los conocimientos, aptitudes y experiencia requeridos.

<sup>(1)</sup> Cf. la definición de «organización» que figura en el punto 2.1.2.



5.3. Desde que se han extendido las estrategias japonesas de gestión empresarial, sabemos que la capacidad y el poder de innovación de las empresas no sólo puede medirse en función de la tecnología. Entre las condiciones necesarias para el éxito adquieren cada vez más peso las innovaciones sociales. Con esto se alude a la adaptación de los puestos de trabajo a las aptitudes de los trabajadores y a la adopción de planteamientos basados en la motivación que impliquen tanto la autorresponsabilización del trabajador como un estilo de dirección orientado hacia los empleados.

5.4. La política de personal de las empresas desempeña un papel importante en la creación de sus estructuras organizativas, ya que puede contribuir a una coincidencia de intereses en lo relativo a cuestiones técnicas, empresariales, laborales y de empleo.

## 6. Integración social y no marginación

6.1. En principio, la adaptación de las funciones y tareas a la sociedad de la información —el fenómeno «nuevos conocimientos, nuevos empleos»— puede promover tanto la integración como la marginación social.

6.2. Al Comité le preocupan, en particular, los jóvenes que no tienen un nivel de lectura y escritura ni de aritmética suficiente para utilizar terminales de trabajo, los trabajadores de más edad que corren el riesgo de verse desfasados por la nueva organización del trabajo y los minusválidos.

6.3. En cuanto a los minusválidos, la sociedad de la información puede serles favorable. El empleo pasa de ser una actividad física a convertirse en un ejercicio mental y las tecnologías de la información pueden adaptarse para atenuar todo tipo de discapacidades físicas y psíquicas. Es preciso que las disposiciones sociales para las personas discapacitadas se centren en la adaptación a las tecnologías de la información; por otra parte, los empresarios dispondrán de nuevas formas para alcanzar sus objetivos de empleo de minusválidos o discapacitados.

6.4. La experiencia revela que los graduados con bajas cualificaciones son los que menos continúan su formación durante su vida activa y menos oportunidades tienen para cualificarse en el trabajo. Los procesos de cualificación empresarial no pueden compensar, por lo general, las diferencias entre grupos de trabajadores en función de su formación y su posición. Esto sigue siendo, primordialmente, responsabilidad pública.

6.5. La inversión empresarial en recursos humanos no puede limitarse a la planificación de la carrera de los jóvenes cargos directivos, sino que debe brindar ofertas de perfeccionamiento diferenciadas a todos los empleados. Tales ofertas pueden extenderse a medidas internas y externas y deberían adecuarse a los intereses de la plantilla y de los trabajadores individuales, sin descuidar las necesidades de las propias empresas.

6.6. La mano de obra no cualificada necesita estrategias de política del mercado laboral para su cualificación e integración. Los servicios sociales deberían ser accesibles independientemente de cuál sea la situación de los ingresos, dado que contribuyen a facilitar la igualdad de oportunidades y a evitar la polarización de la sociedad.

6.7. El cambio demográfico también plantea un serio desafío a la sociedad del conocimiento. La política de personal de las empresas debería prestar atención al envejecimiento de las plantillas<sup>(1)</sup> y orientarse a la adopción de las correspondientes medidas preventivas. Se van estrechando los márgenes para la contratación de personal más joven que pueda aportar nuevos conocimientos a la empresa; y por otra parte, en caso de jubilación en bloque, no puede transmitirse la experiencia de los mayores a los más jóvenes.

6.8. La sociedad de la información debería dedicar más atención a la promoción de las personas con minusvalías. Gracias a las tecnologías de la información, muchos grupos de personas con minusvalías están en mejores condiciones para aprovechar sus oportunidades de empleo.

6.9. Al objeto de conseguir que en la UE exista igualdad de condiciones para el acceso al conocimiento y la información, habría que realizar esfuerzos especiales para desarrollar el potencial de la población activa en regiones desfavorecidas y áreas aisladas<sup>(2)</sup>.

6.10. Las distintas oportunidades de acceso a los nuevos conocimientos albergan el peligro de que aumente la fractura social. La marginación social no aumenta sólo por las carencias de formación, sino que puede derivarse también de la falta de aceptación de las nuevas tecnologías, como en el caso de trabajadores cualificados que no dominan las nuevas tecnologías. La política de mercado de trabajo y la política social nacionales están obligadas a prestar una atención especial a estos grupos de personas y a apoyarlas en su paso a un empleo adecuado. La política de empleo, la política de educación y formación, la política sanitaria y la política de vivienda deberían tener en cuenta sin excepciones la integración social.

6.11. Los interlocutores sociales deberían revisar la diferenciación tradicional entre —por una parte— trabajadores y empleados y —por otra— el personal del sector público, así como consensuar unos principios de reorganización de las empresas y, en el contexto de la política de cualificación empresarial, establecer nuevas pautas para unas formas de trabajo y estructuras empresariales renovadas.

(1) El CES está elaborando un Dictamen de iniciativa sobre el tema «Trabajadores de edad avanzada».

(2) Véase el Dictamen del CES sobre las «Directrices para acciones integradas en favor de las regiones insulares de la Unión Europea tras el Tratado de Amsterdam (artículo 158)» (DO C 268 de 19.9.2000).



## 7. Condiciones laborales en la sociedad del conocimiento

7.1. La política en materia de tiempo de trabajo representa una parte importante de una vasta reforma del mercado laboral. Puede constituir un complemento razonable de los cambios estructurales y hacerlos más aceptables desde un punto de vista político.

7.2. Los cambios en la organización del tiempo de trabajo adaptados a las necesidades de las empresas y del trabajador pueden mejorar la calidad de vida de éste y reforzar la competitividad de la empresa.

7.3. Los trabajadores podrán beneficiarse de las disposiciones sobre tiempo de trabajo si se logra un mejor equilibrio entre la vida familiar y el trabajo, se asegura el empleo y se evita una pérdida de cualificación.

7.4. Es importante evitar que los cambios en el ámbito del tiempo de trabajo den lugar, en el lado de la oferta laboral, a estrangulamientos derivados de la falta de cualificación. A tal fin, y dentro de la actual organización del tiempo de trabajo, se han de prever unos períodos de planificación suficientemente largos y adoptar las medidas de cualificación pertinentes.

7.5. La vinculación de la configuración del tiempo de trabajo con la cualificación profesional puede desencadenar procesos innovadores. La idea subyacente es que se emplee una determinada parte del tiempo de trabajo para el perfeccionamiento profesional. Ejemplos de este tipo de vinculaciones los brindan, en particular, los países del norte de Europa con, por ejemplo, créditos de horas de trabajo, cuentas de conocimientos y rotación de puestos.

7.6. Muchos países aún están lejos de agotar su potencial de trabajo voluntario a tiempo parcial. En la UE trabaja a tiempo parcial alrededor del 6 % de los hombres ocupados, mientras que la proporción asciende a un tercio —aproximadamente— en el caso de las trabajadoras.

7.7. Allí donde lo normal es la jornada completa, los equipos directivos y los representantes de los trabajadores pueden verse en la necesidad de elaborar conjuntamente sus propios programas empresariales para fomentar unas modalidades de trabajo a tiempo parcial aceptadas por todos y lograr una mayor compatibilidad entre familia y empleo. Las posibilidades de difundir el trabajo a tiempo parcial son buenas si los interlocutores sociales traducen tales iniciativas en medidas prácticas.

7.8. Con los nuevos modelos empresariales se están difundiendo unas formas de trabajo que solíamos llamar «atípicas»: trabajo temporal, teletrabajo, trabajo con contrato de honorarios y otras formas de trabajo por cuenta propia elegidas más o menos voluntariamente. En la sociedad del conocimiento, los ingresos ya no guardan una relación tan directa con el tiempo de trabajo invertido, sino que dependen en mayor medida de la habilidad, la originalidad y la rapidez para determinar y resolver problemas nuevos.

7.9. En algunos Estados miembros, tal diversidad de regímenes está dando lugar a un aumento en el número de personas económicamente activas que no están cubiertas por los sistemas de seguridad de los Estados miembros, o que lo están sólo insuficientemente. Es preciso corregir estas deficiencias en la cobertura de la seguridad social.

7.10. El desarrollo de la sociedad del conocimiento está modificando el equilibrio de la educación y la formación entre las empresas y el sistema educativo formal, al tiempo que está obligando a las empresas a revisar su propio planteamiento.

7.11. Para la mano de obra que ha recibido una formación de nivel superior, gran parte de su formación proviene del sistema educativo formal, excepto la específica de un trabajo y una empresa. Se trata de los conocimientos de los que más dependen las empresas y, en general, las empresas competitivas no se pueden permitir más que los conocimientos de nivel superior más avanzados.

7.12. Para los demás trabajadores, su educación formal es por definición incompleta. Por tanto, son candidatos tanto a una formación específica para un puesto de trabajo como a un desarrollo personal de base más amplia. El CES muestra su preocupación por la posibilidad de que las empresas reduzcan o supriman esta educación y formación tendente al desarrollo más amplio por razones económicas o la opinión errónea de que la competencia sacará provecho de esa formación al contratar a sus trabajadores. Dado que los empleados tienden a valorar más a las empresas que desarrollan sus conocimientos y su carrera y dado que los trabajadores «desarrollados» pueden contribuir más en general, el CES insta a las empresas a que redoblen sus esfuerzos en materia de formación para competir en la economía del conocimiento. Además de la responsabilidad que incumbe a las empresas, los individuos deben responsabilizarse cada vez más de mantenerse empleables mediante el perfeccionamiento profesional por iniciativa propia.

7.13. En el contexto de los regímenes de trabajo flexible, la flexibilización no puede realizarse siguiendo únicamente criterios económicos, sino también sociales. En el futuro debería prestarse mayor atención a las múltiples demandas de los trabajadores de poder ajustar el horario laboral a las circunstancias de su vida privada. Los programas de flexicurity han demostrado que flexibilidad, estabilidad en el empleo y seguridad social no necesariamente han de entrar en contradicción.

7.14. Uno de los indicadores más visibles de los cambios en la organización del trabajo y en las relaciones laborales habituales es el desarrollo del teletrabajo. Un estudio reciente demuestra que unos seis millones de personas trabajan en Europa en alguna situación de teletrabajo. El Comité cree que, si se dan las condiciones generales pertinentes y se garantizan los derechos y obligaciones de los teletrabajadores y los de sus empleadores, puede fomentarse esta modalidad de trabajo.

7.15. Las relaciones entre el empresario y el trabajador en sus diversas formas (por ejemplo, convenios colectivos o acuerdos de empresa) deben adaptarse y dar forma continuamente a las nuevas condiciones resultantes de la sociedad del conocimiento.

## 8. Preservación y transformación del Estado social

8.1. El sistema de seguridad social cumple, a la vez, una función social y económica. Las prestaciones sociales constituyen, por ejemplo, un importante trabajo previo para el proceso de producción privado (como la cualificación). Además, estas prestaciones solventan en una medida considerable los problemas vinculados al cambio estructural.

8.2. Los contratiempos del cambio estructural pueden reducirse en buena medida si se atenúan convenientemente los riesgos individuales y se incrementan las oportunidades de los trabajadores para emprender una nueva vida laboral mediante la adopción de medidas activas de fomento de la empleabilidad. Un sistema moderno de seguridad social constituye la base para un desarrollo económico dinámico que fomente la cohesión social.

8.3. Con la transformación de las formas de trabajo y remuneración y el aumento de las transacciones electrónicas, difícilmente rastreables, podrían erosionarse los sistemas públicos de impuestos y gravámenes que están unidos a una empresa determinada y a un vínculo espacial con el puesto de trabajo. El CES insta a la Comisión a que analice cuidadosamente estos aspectos. También es necesario encontrar una solución rápida y global para la imposición no discriminatoria del comercio tradicional frente al comercio electrónico.

Entre tales condiciones también figuran unos regímenes de seguridad para los trabajadores de la sociedad de la información, incluida la protección de los datos y de la propiedad intelectual.

8.4. Mediante el fortalecimiento de las actividades preventivas en el mundo laboral puede evitarse, indudablemente, un volumen importante de cargas subsiguientes para las empresas y los sistemas de seguridad social. Deben aprovecharse las posibilidades que brindan las tecnologías de la información en el ámbito de la seguridad y de la protección de la salud, pero también hay que analizar los nuevos riesgos sociales. Las tecnologías de la información, al igual que las nuevas formas de organización del trabajo, tienden a disminuir el cansancio físico, pero también aumentan en gran medida la carga mental y la tensión. Debería fomentarse en mayor medida la investigación sobre la carga e intensidad del trabajo y la tensión vinculada a las situaciones profesionales.

8.5. La relegación de las formas empresariales clásicas y el desplazamiento de las prestaciones sociales del puesto de trabajo a las demás esferas de la vida traen consigo una modificación de los riesgos sociales. En la sociedad del conocimiento, la necesidad de protección social no disminuye, sino que aumenta. Los sistemas de seguridad social deberían reformarse teniendo en cuenta los tiempos de trabajo flexibles, las interrupciones de la vida laboral, etc., y debería garantizarse la igualdad de oportunidades para estos trabajadores flexibles. Se necesitan múltiples puentes sociales sobre los que apoyar una reforma activa de la sociedad.

8.6. Es necesario proceder a reformas en los Estados miembros para adoptar políticas que sigan en mayor medida los cambios fundamentales que se registran en el ámbito familiar, el reparto del trabajo entre hombres y mujeres y el cambio demográfico, del que se derivan modificaciones esenciales en el mundo laboral. En este contexto debería

prestarse mayor atención al concepto de flexicurity. El establecimiento de unas condiciones generales para un futuro laboral estable requiere la difusión de formas innovadoras de organización del trabajo y flexibilidad en los mercados laborales.

8.7. Los sectores de TMT desempeñan un papel pionero en la configuración de nuevas condiciones laborales que modificarán el sistema de relaciones laborales. El Comité insta a la Comisión a que examine con atención las repercusiones de las nuevas técnicas y de la internacionalización sobre la cooperación empresarial y la capacidad de actuación de los sindicatos y de los interlocutores empresariales.

8.8. Debería garantizarse la igualdad de trato social de los teletrabajadores y es precisamente a ellos a quienes debería permitírseles, mediante redes de empresas, solicitar información básica sobre seguridad social y protección de la salud, así como sobre derechos de participación.

8.9. En el supuesto de que tenga lugar una redefinición del trabajo, debe fomentarse más decididamente la capacidad de inserción profesional a fin de procurar que las personas dispongan de recursos para mantenerse el mayor tiempo posible. A mayor cualificación y capacidad de inserción profesional, mayor será la seguridad en lo que se refiere a las oportunidades de empleo.

## 9. Resumen

9.1. La rápida evolución de la sociedad del conocimiento afecta a todos los sectores económicos, a las estructuras organizativas y laborales y a las condiciones de trabajo y empleo. Asimismo, tiene profundos efectos en el cambio económico, social y cultural de nuestra sociedad.

9.2. El trío compuesto por las nuevas tecnologías, los medios de comunicación y las telecomunicaciones (TMT) se extiende a todos los ámbitos, aunque muchas profesiones y actividades no los empleen directamente. El efecto catalizador se produce, sobre todo, por el aumento exponencial de la difusión de los conocimientos y su disponibilidad global gracias a las TMT.

9.3. La sociedad del conocimiento ofrece un considerable potencial creador, así como la posibilidad de hacer de la UE un espacio económico competitivo y dinámico. Si se quieren aprovechar eficazmente las oportunidades de innovación social y económica es preciso un esfuerzo común por mejorar y difundir la cualificación.

9.4. Hoy en día, todo individuo debe estar ampliamente cualificado en las nuevas TMT en la misma medida en que debe saber leer, escribir y calcular, ya que las posibilidades de optimizar los efectos en el empleo sólo podrán aprovecharse mediante la formación de la mano de obra a todos los niveles y brindando a todos la posibilidad de mantener y aumentar su empleabilidad. Esto hace recaer sobre los individuos nuevas y graves responsabilidades.

9.4.1. Para optimizar los resultados del capital humano, necesitamos sistemas de educación primaria, secundaria y superior que eduquen y formen para una sociedad del conocimiento. Necesitamos que las empresas inviertan en capital humano con el desarrollo y la formación de su personal. La educación profesional continua y el aprendizaje a lo largo de toda la vida son algo más que un lema publicitario: son la clave de la supervivencia económica en una economía mundializada.

9.5. Si se tienen en cuenta estas exigencias de la sociedad del conocimiento, se hace más urgente la necesidad de una estrategia de empleo activa y previsor, respaldada por los agentes económicos y sociales relevantes, y que establezca un nuevo equilibrio entre las inversiones en recursos humanos y las inversiones en maquinaria, equipos e infraestructura.

9.6. Los nuevos conocimientos, la innovación técnica y la innovación social deben ir parejos para impulsar una sociedad que aprenda, empresas que aprendan y puestos de trabajo del aprendizaje.

9.6.1. Los nuevos principios organizativos y de dirección se orientan menos a la categoría y más a los procesos. Las relaciones laborales son más directas y centradas en los equipos, pero requieren iniciativa y responsabilidad personales. Las formas participativas de organización del trabajo son cada vez más importantes, al igual que la implicación de los trabajadores a la hora de organizar el puesto de trabajo, el desarrollo del trabajo y el tiempo de trabajo.

9.6.2. En la sociedad del conocimiento, el capital humano requiere más atención que los activos físicos. Es preciso ofrecer regímenes de trabajo distintos que favorezcan la vida familiar.

9.6.3. La expansión de nuevas formas de trabajo, nuevos modelos de combinación del trabajo remunerado, la formación y el trabajo familiar y social requieren una adaptación del derecho laboral y de la seguridad social que tenga en cuenta las nuevas circunstancias de la sociedad del conocimiento. La flexibilidad del trabajo debería ir pareja a la creación del mayor número posible de puentes sociales en el marco de una reforma de la sociedad activamente impulsada.

9.7. La sociedad del conocimiento ofrece nuevas posibilidades de crecimiento y empleo. Al mismo tiempo, puede entrañar nuevos riesgos sociales y nuevas necesidades en materia de seguridad social.

9.7.1. El sistema de seguridad social debe readaptarse a formas de vida y de trabajo flexibles. El concepto de «flexicurity» pretende justamente describir el equilibrio entre la flexibilidad que necesitan las empresas y los legítimos intereses de seguridad del trabajador.

9.7.2. Para contrarrestar la amenaza de que en la sociedad del conocimiento se den situaciones de discriminación y marginación de determinados grupos de personas, será necesario que todos los grupos participen en el desarrollo de la sociedad de la información. Hay que evitar la exclusión social para no reducir el ritmo de la innovación y el bienestar futuro ni poner en peligro la cohesión social.

9.8. Con la organización del trabajo cambia también el sistema de relaciones laborales. Hacen falta muchas iniciativas conjuntas de los interlocutores sociales para modelar la transición a la sociedad del conocimiento de tal forma que fomente tanto la competitividad como la cohesión social. Los acuerdos de modernización de la organización del trabajo y de cualificación en la empresa pueden allanar el camino.

9.9. El carácter global de la sociedad del conocimiento implica que las sociedades pueden hacer un uso idóneo de las oportunidades y que adaptan las innovaciones fruto de la investigación y el desarrollo en los ámbitos de la formación y la educación y la infraestructura y los servicios, al tiempo que modelan de forma activa el proceso.

9.10. En el futuro no cabe duda de que Europa estará del lado de los vencedores si logra encontrar un nuevo equilibrio entre las fuerzas del mercado y las tareas del Estado, a las que, como en el pasado, resulta imposible renunciar.

Las posibilidades de la UE en la mundialización son buenas si se usan audazmente los potenciales económicos y sociales de la sociedad del conocimiento.

Bruselas, 19 de octubre de 2000.

*El Presidente  
del Comité Económico y Social  
Göke FRERICHS*

## ANEXO

**al Dictamen del Comité Económico y Social**

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

**Puntos 7.4 y 7.5**

Combínense en un punto único, como sigue:

«Es importante evitar que los cambios en materia de tiempo de trabajo den lugar, en el lado de la oferta laboral, a estrangulamientos derivados de la falta de cualificación. La vinculación de los acuerdos sobre el tiempo de trabajo con la cualificación profesional puede desencadenar procesos innovadores.»

*Exposición de motivos*

El subcomité no pudo celebrar el debate sobre la vinculación entre la configuración del tiempo de trabajo y la cualificación profesional, un tema que merecería ser debatido a fondo.

*Resultado de la votación*

Votos a favor: 61, votos en contra: 63, abstenciones: 7.

**Punto 7.12**

Suprímase la frase siguiente (3ª frase): «El CES muestra su preocupación por la posibilidad de que las empresas reduzcan o supriman esta educación y formación tendente al desarrollo más amplio por razones económicas o la opinión errónea de que la competencia sacará provecho de esa formación al contratar a sus trabajadores.»

*Resultado de la votación*

Votos a favor: 54, votos en contra: 63, abstenciones: 5.

---



**Dictamen del Comité Económico y Social sobre la «Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social y al Comité de las Regiones — Principios y directrices de la política comunitaria en el sector audiovisual en la era digital»**

(2001/C 14/22)

El 22 de diciembre de 1999, de conformidad con el artículo 262 del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea, la Comisión decidió consultar al Comité Económico y Social sobre la comunicación mencionada.

La Sección de Transportes, Energía, Infraestructuras y Sociedad de la Información, encargada de preparar los trabajos en este asunto, aprobó su dictamen el 8 de septiembre de 2000. A raíz de la dimisión del ponente, Sr. Morgan, la Sección designó el 18 de octubre a la Sra. Carrol para sustituirle.

En su 376º Pleno de los días 18 y 19 de octubre de 2000 (sesión del 19 de octubre), el Comité Económico y Social ha aprobado por 74 votos a favor, 4 en contra y 6 abstenciones el presente Dictamen.

## **1. Introducción**

1.1. En su Comunicación «Principios y directrices de la política comunitaria en el sector audiovisual en la era digital», la Comisión se propone informar a las partes interesadas sobre la estrategia que pretende aplicar en los próximos cinco años.

1.2. La Comunicación resulta oportuna debido a que la tecnología digital está introduciendo cambios importantes en el sector audiovisual. En palabras de la Comisión, «la política reguladora del sector está dirigida a garantizar determinados intereses públicos, como la diversidad cultural y lingüística, la protección de menores y la protección de los consumidores, intereses que el desarrollo tecnológico no pone en entredicho. Sin embargo, de una amplia encuesta realizada recientemente se deriva que en el futuro se necesitarán nuevos enfoques legislativos y nuevas técnicas de reglamentación»<sup>(1)</sup>.

1.3. El CES suscribe los principios de reglamentación adoptados por la Comisión. Por otra parte, reconoce los retos que la televisión digital «multicanales» y el acceso ilimitado a todo un mundo de sitios de la Red de Internet plantean a estos principios.

1.4. La política comunitaria se basa actualmente en enfoques distintos de la reglamentación de la infraestructura de transmisión y de los contenidos. Las principales infraestructuras previstas en la Comunicación son Internet en un entorno de tecnologías de la información (TI), la transmisión audiovisual a través de Internet, la transmisión audiovisual a receptores de televisión y la transmisión por Internet a receptores de

televisión. En términos generales, la producción cinematográfica audiovisual y los programas televisivos convencionales destinados al cine y la televisión pueden reglamentarse en aras del interés público y ser controlados por los padres. Internet resulta más difícil de controlar, aunque su recepción en aparatos de televisión puede controlarse físicamente. En Internet, una clasificación más explícita de los sitios de la Red podría ser un paso adelante. En el presente dictamen se exponen en detalle nuestras observaciones sobre la política de reglamentación en el contexto de las propuestas de la Comisión. Las hemos abordado capítulo por capítulo, de la manera que figura a continuación.

## **2. El sector audiovisual — el porqué de su importancia (Capítulo 1)**

2.1. La Comunicación afirma que este sector es importante por dos motivos:

- por lo que respecta al «crecimiento económico y empleo»
- «la repercusión del sector audiovisual sobre los ámbitos social, cultural y educativo.»

2.2. No obstante, estos dos factores no reciben la misma atención en la Comunicación: «Si bien los aspectos económicos y el potencial de creación de empleo mencionados constituyen elementos esenciales que deben tenerse en cuenta en la elaboración de la política comunitaria, el punto de partida para la definición de las políticas debe ser el papel social y cultural de los medios de comunicación del sector audiovisual».

2.3. El CES suscribe la opinión relativa a los medios audiovisuales que figura en la Comunicación: «Los medios de comunicación del sector audiovisual desempeñan un importante papel en el buen funcionamiento de las sociedades democráticas modernas. Sin la libre circulación de información, estas sociedades no pueden funcionar. Es más, los medios de comunicación del sector audiovisual desempeñan un papel fundamental en el desarrollo y la transmisión de los valores

<sup>(1)</sup> Véanse los dictámenes del CES de 22 de septiembre de 1999 sobre la «Propuesta de Decisión del Consejo relativa a la participación comunitaria en el Observatorio Europeo del Sector Audiovisual», DO C 329 de 17.11.1999, y el referente al «Libro Verde sobre la convergencia de los sectores de telecomunicaciones, medios de comunicación y tecnologías de la información y sobre sus consecuencias para la reglamentación en la perspectiva de la sociedad de la información», DO C 214 de 10.7.1998.

sociales: no sólo porque influyen ampliamente sobre los hechos y las imágenes del mundo que recibimos, sino también porque proporcionan los conceptos y las clasificaciones políticas, sociales, étnicas, geográficas, psicológicas, etc., que utilizamos para descifrar estos hechos e imágenes. Por tanto, contribuyen a definir no sólo lo que vemos, sino también la forma en que lo vemos».

2.4. Esta perspectiva lleva a la Comisión a concluir que la industria audiovisual no es como las demás, que se limitan a producir bienes y servicios para el mercado. Sus principios son culturales, y no comerciales. Pero no son estos los principios por los que se rige Hollywood, Bollywood, o incluso Pinewood, que pretenden claramente satisfacer las necesidades de entretenimiento del mercado. Por consiguiente, aunque apoyamos los principios de la diversidad cultural y étnica y reconocemos el papel «ejemplar» atribuido a la política audiovisual en Europa, consideramos que es probable que persista el déficit de la balanza comercial señalado por la Comisión mientras se siga otorgando una prioridad secundaria al «mercado».

2.5. En consecuencia, el CES sugiere que la política comunitaria audiovisual debería proponerse, además de los objetivos sociales, culturales y educativos, dos objetivos comerciales básicos:

- la progresiva sustitución de las importaciones en los mercados de la UE;
- el desarrollo de estrategias de exportación diseñadas para penetrar en los mercados mundiales.

Estos objetivos permitirían reducir el actual déficit de la balanza comercial audiovisual con EE.UU. Para ello, habrá que potenciar medidas como las desgravaciones fiscales a las inversiones audiovisuales, especialmente creando alicientes para que las PYMES efectúen inversiones en el sector.

2.6. La substitución de las importaciones puede lograrse de dos maneras. Existe claramente un margen para la coproducción por los Estados miembros y para el uso de fondos de la UE con carácter de ayuda en este contexto. Para la distribución en distintos países la premisa es que, con la traducción, las producciones que tengan éxito serían aceptadas en otros Estados miembros, puesto que reflejan unos valores culturales europeos compartidos. El programa Media II está diseñado para facilitar esta distribución. En este contexto, la diversidad cultural puede ser una ventaja positiva.

2.7. El CES considera que esta estrategia de sustitución de las importaciones puede fomentar el acervo cultural y lingüístico europeo y al mismo tiempo estimular el crecimiento económico en el sector de la producción. El único motivo de preocupación debe ser que, con la proliferación de canales que actualmente se está produciendo, la producción de la UE aún podría verse inundada por la competencia.

2.8. La estrategia de exportaciones de la Comisión expuesta en la Comunicación virtualmente no existe. Esta es una importante laguna en el planteamiento de la Comisión. Lo que hace falta es una estrategia destinada a suministrar productos de entretenimiento mundiales en las lenguas de los mercados del mundo. Las empresas que triunfan en todos los sectores son las que venden sus productos en la lengua del cliente. Una oportunidad clave que no se menciona sería la de utilizar las industrias lingüísticas de los diversos países comunitarios para desarrollar la diáspora cultural mundial que conoce las lenguas que se hablan en dichos países.

2.9. En todo caso, deberán tenerse en consideración las necesidades específicas del sector audiovisual en los países con una baja capacidad audiovisual y zonas lingüísticas y geográficas restringidas. Dado que el multilingüismo constituye la gran riqueza de Europa se debe potenciar, merced a los avances tecnológicos en curso mediante la utilización de los sistemas digitalizados (por ejemplo, subtítulos en varias lenguas en los DVD).

2.10. La política de competencia debe ser un instrumento idóneo y eficaz para prevenir la formación de posiciones dominantes, tanto en lo relativo a la concentración de la propiedad de medios de comunicación en el nuevo entorno digital, como en lo relativo a la salvaguarda del pluralismo.

2.10.1. El Comité sugiere a la Comisión que estudie la conveniencia de aplicar, a nivel europeo, un sistema normativo de derecho de la competencia similar al estadounidense que impida que los mismos operadores económicos puedan actuar a distintos niveles en el sector audiovisual (concepción, producción, distribución y exhibición).

2.10.2. Para alcanzar la seguridad jurídica que reclaman los operadores europeos del sector audiovisual, el CES solicita a la Comisión que elabore unas «Directrices de ayudas al sector audiovisual europeo» que, dentro del respeto a las reglas del Tratado en materia de cultura contemple la posibilidad de percepción de ayudas teniendo en cuenta diversos elementos, y basándose en un sistema de puntos a conceder por determinados conceptos, entre los que podrían encontrarse, por ejemplo, una cantidad por entrada vendida, un porcentaje en los supuestos de películas compradas por una cadena de televisión, etc.

### 3. Objetivos y medios de la política audiovisual comunitaria (Capítulo 2)

3.1. El CES reconoce los progresos realizados por las iniciativas comunitarias en el sector audiovisual:

- la Directiva «Televisión sin fronteras»<sup>(1)</sup> proporcionó el marco necesario para las transmisiones transfronterizas;
- los programas Media I y II<sup>(2)</sup> proporcionan un apoyo esencial para la industria. La atención que Media II presta a la distribución facilita un estímulo importante para la distribución de la producción audiovisual nacional en los mercados internacionales;
- la innovación tecnológica mediante normas de radiodifusión ha sido tan importante para los medios de comunicación digitales como las normas GSM lo ha sido para la telefonía móvil;
- la importancia también del programa INFO 2000.

3.2. El CES está de acuerdo en que la televisión digital exigirá nuevas iniciativas partiendo de los mismos ejes y espera que el Quinto Programa Marco también contribuirá de manera importante al progreso del sector audiovisual en la UE. En particular, pueden señalarse el programa «La Sociedad de la información fácilmente accesible a los usuarios» y las dos acciones clave «Contenidos multimedia y la utilización de éstos» y «Sistemas y servicios para el ciudadano».

3.3. Además, el Comité considera importante la coordinación y una mayor cooperación con otras iniciativas europeas en el sector audiovisual y, en particular, con Eureka audiovisual<sup>(3)</sup>.

#### 4. Principios para la regulación del sector audiovisual en la era digital (Capítulo 3)

4.1. El CES felicita a la Comisión por el alcance y la efectividad de su reciente proceso de consulta y apoya los cinco principios generales para la reglamentación de la infraestructura de comunicaciones.

4.2. El CES suscribe el concepto de que el principio de proporcionalidad aplicado a los contenidos audiovisuales «requiere que el grado de intervención reglamentaria no sea mayor de lo necesario para alcanzar el objetivo en cuestión» y, por consiguiente, la Comunidad pueda «controlar los actuales cambios sobre la base de los instrumentos y principios existentes y, en su caso, con la promoción de iniciativas para la autorregulación».

<sup>(1)</sup> COM(95) 86 final; Dictamen del CES de 13 de septiembre de 1995 sobre la «Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo por la que se modifica la Directiva 89/552/CEE del Consejo sobre la coordinación de determinadas disposiciones legales, reglamentarias y administrativas de los Estados relativas al ejercicio de actividades de radiodifusión televisiva», DO C 301 de 13.11.1995.

<sup>(2)</sup> Véase el Dictamen del CES sobre la propuesta de Decisión del Consejo relativa a un Programa de estímulo al desarrollo y a la distribución de obras audiovisuales europeas (Media II) (1996-2000), DO C 256 de 2.10.1995.

<sup>(3)</sup> Eureka audiovisual es una organización intergubernamental paneuropea creada en 1989 con el objetivo de fomentar la industria audiovisual europea. Tiene 35 miembros (los Estados miembros, la Comisión Europea y el Consejo de Europa, en calidad de miembro asociado).

4.2.1. A la vista del desarrollo de la tecnología digital, se deberían adaptar rápidamente las normas comunitarias existentes para el sector audiovisual, con objeto de llegar a un equilibrio justo entre la aplicación de los principios básicos actualmente vigentes y los cambios tecnológicos en curso.

4.3. El CES ya ha contribuido al acuerdo existente en que la reglamentación de los contenidos audiovisuales debería separarse de la infraestructura de comunicaciones. Por consiguiente, apoyamos las conclusiones que figuran en el capítulo 3, sección 2 de la Comunicación.

4.4. El CES está de acuerdo en que «la revolución digital no pone en entredicho la necesidad de que la política audiovisual determine los intereses generales pertinentes y, en su caso, los proteja por medio de legislación al respecto» y en que «la evolución de la tecnología requiere una reconsideración de los medios y métodos utilizados». Internet es uno de estos casos.

4.4.1. El CES considera que la era digital no debe comportar la inaplicación de los objetivos de interés general, tales como la libertad de expresión y opinión, el pluralismo, la diversidad cultural y lingüística, la protección de los menores y de la dignidad humana, y la protección de los consumidores, entre otros, ya que está convencido de que su salvaguardia y refuerzo desempeñan un papel fundamental para la democracia.

4.5. El CES considera que la radiodifusión como servicio público cumple unas funciones culturales, sociales y democráticas que redundan en beneficio de todos, y tiene por ello una importancia capital para garantizar la democracia, el pluralismo, la cohesión social y la diversidad cultural y lingüística.

4.5.1. La creciente diversificación de los programas que ofrecen los medios de comunicación en el nuevo entorno técnico acrecienta la importancia de la función global de los organismos de radiodifusión que tienen obligaciones de servicio público.

4.5.2. El Comité opina que debe mantenerse y reforzarse la capacidad de los servicios públicos de radiodifusión de ofrecer a la población programas y servicios de calidad y de vocación mayoritaria, incluidos el desarrollo y la diversificación de actividades en la era digital.

4.6. El CES apoya el punto de vista de la Comisión relativo a la autorregulación y, en particular, la advertencia destinada a evitar que los principales operadores definan «las normas del juego».

4.6.1. El CES considera que:

- la autorregulación podría completar eficazmente la normativa en el contexto de la era digital y también que,

- se deben tener en cuenta los intereses de terceros, en especial de los consumidores, a la hora de considerar la autorregulación en los nuevos servicios de medios de comunicación.

4.7. El CES desea hacer hincapié en el principio consistente en que las autoridades de reglamentación deberían ser independientes de los Gobiernos y de los operadores. El CES acogería favorablemente la creación de un «Foro Europeo de lo audiovisual» que reúna a las industrias y partes afectadas, tales como profesionales de la difusión y los operadores, los organismos de regulación y autorregulación del sector audiovisual, las organizaciones de calificación de los contenidos de Internet y de los programas informáticos y las asociaciones de consumidores especializadas, a fin de estudiar cómo se puede dar mayor claridad a los métodos de evaluación y calificación de los contenidos de las ofertas audiovisuales y multimedia (cine, televisión, Internet, videojuegos, «webcasting»).

4.8. El Comité acoge favorablemente, en líneas generales, la declaración de la Comisión sobre los principios generales del Derecho comunitario, que son aplicables en el sector audiovisual.

## 5. Acciones en el ámbito reglamentario (Capítulo 4)

5.1. El Comité acoge favorablemente, en líneas generales, la propuesta de acción de la Comisión.

5.2. El Comité apoya en particular la propuesta de la Comisión de que se realice un estudio independiente sobre las repercusiones de las disposiciones de la Directiva «Televisión sin Fronteras» relativas al fomento de las obras europeas para junio de 2002. La Comisión afirma que dicho estudio proporcionará «la oportunidad de realizar un examen global de los instrumentos reglamentarios y de apoyo existentes para promover la diversidad cultural y lingüística en relación con todos los servicios audiovisuales». El Comité cree que debería hacerse un esfuerzo para que, sin menoscabo de su valor cultural y lingüístico, estos productos audiovisuales cuenten con atractivo suficiente como para ser comercializados de manera competitiva a escala mundial. Para ello, la acción de la Comisión debería basarse en:

- el fomento del multilingüismo y de la diversidad cultural europea;
- la exigencia de productos de calidad y de aprovechamiento de las nuevas formas de expresión;
- la necesidad de que normas y formatos sean compatibles para facilitar los intercambios de datos;
- la instauración de mecanismos de apoyo a la creación de redes y productos europeos;
- la necesidad de una formación que, adaptada a los multimedia, una el aprendizaje técnico al dominio de los contenidos;
- el apoyo a la difusión y a la promoción.

El CES espera que la evolución tecnológica permita gradualmente la producción de obras audiovisuales multilingües<sup>(1)</sup>, haciendo más fácil de este modo cumplir los objetivos culturales.

5.3. El Comité coincide con el planteamiento de la Comisión con respecto al acceso a los contenidos audiovisuales y comparte la preocupación de la Comisión sobre el peligro de exclusión social y cultural. En particular, el Comité está de acuerdo con la afirmación de la Comisión de que «el acceso al contenido también puede plantear cuestiones relativas al carácter asequible del mismo: los usuarios deberían tener acceso al contenido a un precio asequible, a fin de evitar el peligro de exclusión social (que daría lugar a una sociedad con “los que tienen” y “los que no tienen” información).»

5.3.1. El CES reafirma el principio según el cual, en la sociedad de la información ha de garantizarse a todos los consumidores el derecho de acceso a las redes y a los contenidos de conformidad con los criterios de universalidad, accesibilidad, no discriminación y transparencia. Algunos aspectos técnicos específicos relativos al acceso de los consumidores al contenido, tales como guías electrónicas de programas y acceso condicionado, así como cualquier sistema técnico que se interponga entre el acceso al medio de difusión y la elección del contenido, necesitan normas específicas para proteger la libertad de elección del consumidor.

5.3.2. El acceso a los contenidos implica en realidad el acceso a la infraestructura digital y a la disponibilidad de la información y el entretenimiento a través de dicha infraestructura.

5.3.3. La televisión digital terrestre y la conversión del sistema radiotelevisivo vía éter deben ser objetivos de interés público en función de la política de contenidos. La consecuencia de este principio es la necesidad de que al servicio público radiotelevisivo se le garanticen frecuencias libres para la transmisión digital gratuita.

5.3.4. Una de las incertidumbres tecnológicas reconocidas por la Comisión es claramente la forma final de la infraestructura de transmisión digital y, dentro de ella, la definición de los contenidos «de libre difusión».

5.3.5. El CES apoyará el desarrollo reglamentario que garantice la libre disponibilidad de los contenidos de información y entretenimiento de la radiodifusión pública en el entorno digital. En particular, los contenidos informativos como las noticias nacionales son indispensables para el funcionamiento adecuado de la democracia.

5.3.6. En lo que se refiere a los contenidos de entretenimiento de gran demanda, la cuestión de la asequibilidad no es un problema de reglamentación. Los entes de radiodifusión pagan altos precios por los derechos de radiodifusión de gran demanda y a ellos corresponde fijar precios que generen audiencias suficientes para proporcionar la rentabilidad necesaria a las inversiones.

<sup>(1)</sup> Véase también MLIS — Multilingual Information Society, [www.hltcentral.org/hlt/mlis/](http://www.hltcentral.org/hlt/mlis/).



5.4. El Comité está de acuerdo con la importancia que la Comisión otorga a la protección de los derechos de autor y a la lucha contra la piratería, y espera que se adopte la Directiva sobre derechos de autor y derechos asociados.

5.5. El Comité está de acuerdo con las conclusiones de la Comisión relativas a la protección de menores. El Comité considera que resulta cada vez más difícil proteger a los menores en la era digital y, por consiguiente, que debería adoptarse un planteamiento más estricto en cuanto a las normas y los mecanismos; a título de ejemplo:

- a) sería posible colocar en los receptores de televisión y en los ordenadores mecanismos de protección de los niños que permitan el máximo nivel de protección. Al mismo tiempo, sería posible eliminar o reducir los mecanismos de protección para adaptarlos a las circunstancias individuales;
- b) se debería facilitar información sobre la dignidad humana y del niño y sistemas de protección y de clasificación en páginas de Internet, folletos y soportes para ratones («mouse pads») en los puntos de venta;
- c) clasificación obligatoria de la programación y de los contenidos;
- d) el uso de nombres de dominio para extender el sistema de clasificación de películas a Internet;
- e) en un sentido positivo y proactivo, una programación atractiva y de calidad como la del «Kinder Kanal» alemán constituye un buen ejemplo.

5.6. El Comité acoge favorablemente la propuesta de la Comisión de llevar a cabo un estudio relativo a las nuevas técnicas publicitarias con vistas a una posible futura evaluación de las disposiciones de la Directiva «Televisión sin fronteras». El Comité está de acuerdo con la Comisión en que debería garantizarse una clara distinción entre publicidad y otros contenidos y en que los consumidores deberían poder ser conscientes de cuándo reciben publicidad.

## **6. Principios para la elaboración de los instrumentos comunitarios de apoyo (Capítulo 5)**

6.1. El Comité coincide en términos generales con los principios que se proponen como guía de la acción para la Comunidad en lo que se refiere a los instrumentos de apoyo.

6.2. No obstante, el Comité considera que la Comisión debería aclarar su propuesta de reflexionar a nivel europeo «sobre cómo reforzar la complementariedad de los diversos

mecanismos de apoyo, a fin de desarrollar un enfoque coherente»<sup>(1)</sup>. ¿Significa esto un control sobre las medidas nacionales de apoyo? El Comité considera que la propuesta de desarrollar un enfoque coherente para los mecanismos de apoyo no debería ir en detrimento de las medidas nacionales que tengan éxito.

6.3. El Comité apoya la propuesta de la Comisión de aportar un valor añadido garantizando «una mejor sinergia entre los diferentes instrumentos dirigidos a promover contenidos en la sociedad de la información».

## **7. Acción en el ámbito de los sistemas de apoyo (Capítulo 6)**

7.1. El CES apoya el objetivo de la Comisión en cuanto que la diversidad lingüística y cultural de Europa debe garantizarse y, como tal, ser un componente del desarrollo de la sociedad de la información. Al mismo tiempo, el CES advierte de que no es probable que una política que se centre exclusivamente en la diversidad cultural y lingüística satisfaga el objetivo complementario de una mayor cuota europea de mercado en la producción audiovisual mundial.

7.2. El CES ya ha dado su apoyo a la iniciativa Media Plus<sup>(2)</sup>.

7.3. El CES espera emitir su dictamen sobre la iniciativa «Europe».

7.4. Las acciones del Quinto Programa Marco pueden desempeñar un papel importante en el desarrollo del sector audiovisual en la UE. (Véase el punto 3.2.)

7.5. El CES insta a la Comisión a que lleve a cabo su propuesta de intercambio de experiencias entre Estados miembros.

## **8. La dimensión externa de la política audiovisual comunitaria (Capítulo 7)**

8.1. El Comité insta a la Comisión a que adopte las medidas necesarias en relación al comercio de los servicios audiovisuales en el contexto de las negociaciones de la OMC a fin de que los productos europeos tengan más fácil acceso a los mercados de terceros países. Asimismo considera positiva la posibilidad de que la Comunidad y sus Estados miembros mantengan y desarrollen su capacidad de definir y realizar sus políticas culturales y audiovisuales para proteger su diversidad cultural.

<sup>(1)</sup> COM(1999) 657 final, punto 5.1.

<sup>(2)</sup> COM(1999) 658 final, Dictamen del CES de 27 de abril de 2000 sobre Propuesta de Decisión del Consejo relativa a la ejecución de un programa de estímulo al desarrollo, la distribución y la promoción de obras audiovisuales europeas (Media Plus — Desarrollo, distribución y promoción) (2001-2005), DO C 168 de 16.6.2000.

## 9. Conclusión

### 9.1. El Comité

- apoya en líneas generales la Comunicación de la Comisión como un paso significativo hacia la determinación de una política audiovisual adecuada en la era digital;
- reconoce que el sector audiovisual, además de ser uno de los que más puestos de trabajo crea, seguirá desempeñando un papel fundamental para la democracia, la libertad de opinión y el pluralismo, así como para la protección y la promoción de la diversidad cultural en Europa;

- aguarda con interés para ver y evaluar los resultados de los estudios y otras acciones propuestas por la Comisión;
- considera que la necesidad de coherencia entre las políticas cultural, audiovisual y de competencia de la CE debe expresarse en unas Directrices que salvaguarden la diversidad cultural permitiendo que los distintos regímenes nacionales fomenten adecuadamente el potencial de producción en los Estados miembros;
- tiene el convencimiento de que, para garantizar la democracia, el pluralismo, la cohesión social y la diversidad cultural y lingüística, es preciso que los servicios públicos de radiodifusión sigan aprovechando el progreso tecnológico para el cumplimiento de su función.

Bruselas, 19 de octubre de 2000.

*El Presidente*

*del Comité Económico y Social*

Göke FRERICHS

## **Dictamen del Comité Económico y Social sobre la «Propuesta de Directiva del Consejo relativa al Acuerdo europeo sobre la ordenación del tiempo de trabajo del personal de vuelo en la aviación civil celebrado por la Association of European Airlines (AEA), la European Transport Worker's Federation (ETF), la European Cockpit Association (ECA), la European Regions Airline Association (ERA) y la International Air Carrier Association (IACA)»**

(2001/C 14/23)

El 19 de octubre de 2000, de conformidad con el apartado 3 del artículo 23 de su Reglamento Interno, el Comité Económico y Social decidió elaborar un dictamen de iniciativa sobre la propuesta mencionada.

Los trabajos correspondientes se encomendaron a la Sección de Transportes, Energía, Infraestructuras y Sociedad de la Información. De conformidad con los artículos 20 y 50 del Reglamento Interno, el Sr. Konz fue nombrado Ponente general.

En su 376º Pleno (sesión del 19 de octubre de 2000), el Comité Económico y Social ha aprobado por 81 votos a favor, 1 en contra y 1 abstención el presente Dictamen.

## 1. Introducción

1.1. El 22 de marzo de 2000, los interlocutores sociales del sector de la aviación civil celebraron un Acuerdo europeo relativo a la ordenación del tiempo de trabajo del personal «de vuelo», es decir, los pilotos de línea y los ingenieros de vuelo que trabajan en la carlinga, así como los tripulantes de cabina.

1.2. Posteriormente, presentaron este Acuerdo europeo a la Comisión con la petición expresa de que se aplicara a escala comunitaria por decisión del Consejo a propuesta de la

Comisión, de conformidad con lo dispuesto en el apartado 2 del artículo 139 del Tratado.

1.3. Tanto por parte de la patronal como de los sindicatos, se reconoce que las cinco organizaciones signatarias<sup>(1)</sup> de dicho Acuerdo:

<sup>(1)</sup> AEA (Asociación de Compañías Aéreas Europeas)  
IACA (Asociación Internacional de Charters Aéreos)  
ERA (Asociación Europea de las Compañías Regionales de Aviación)  
ECA (Asociación europea de personal técnico de navegación)  
ETF (Federación europea de trabajadores del transporte, afiliada a la CES, Confederación Europea de Sindicatos).

- son representativas a nivel europeo y
- tienen capacidad para negociar acuerdos a nivel comunitario,
- dado que disponen de estructuras adecuadas que les permiten participar eficazmente en la aplicación de las disposiciones sociales del Tratado y los acuerdos por ellas firmados.

1.4. Además, forman parte del Comité paritario de aviación civil desde su creación en 1987. En este órgano se han adoptado de común acuerdo varios dictámenes exhaustivos sobre cuestiones relacionadas con la política común de transportes y sus aspectos sociales.

1.5. La Comisión, tras un examen minucioso de las cláusulas de este Acuerdo europeo, considera que ninguna de ellas es contraria al Derecho comunitario y que, por consiguiente, las obligaciones impuestas a los Estados miembros no se derivan directamente del Acuerdo entre los interlocutores sociales habilitados a tal efecto, sino de las modalidades de aplicación del Acuerdo en el marco de la puesta en práctica de la Directiva, cuando haya sido aprobada por el Consejo.

1.6. Siguiendo esta lógica, basta que el Acuerdo europeo mencionado figure en anexo a la propuesta de Directiva que el Consejo debe aprobar para declararlo, sin ninguna modificación, de obligación general en los Estados miembros.

## 2. Consideraciones generales

2.1. El CES insiste una vez más en su posición fundamental, confirmando el papel esencial de los interlocutores sociales llamados a completar, reforzar y adaptar a escala comunitaria las normas nacionales relativas a las condiciones de trabajo, a condición de que se incluya *expressis verbis* una cláusula de «no regresión» en el acto reglamentario.

2.2. En este contexto, el CES celebra que el Acuerdo europeo anexo a la propuesta de Directiva objeto del dictamen sea ya el tercero de la serie después de los Acuerdos europeos firmados por los interlocutores sociales el 30 de septiembre de 1998 y aplicados a escala comunitaria mediante directivas del Consejo, a saber:

- para el transporte marítimo, la Directiva 1999/63/CE de 21 de junio de 1999 y

- para el transporte ferroviario, la Directiva 2000/34/CE de 22 de junio de 2000, que modifica la Directiva 93/104/CE<sup>(1)</sup> de 23 de noviembre de 1993 cubriendo los sectores y actividades excluidos de la misma.

2.3. El CES celebra que los trabajadores «de vuelo», comúnmente llamados «personal de navegación», de este importante sector del transporte, que debido a su naturaleza debe funcionar siete días por semana, muy a menudo hasta horas tardías de la noche (a veces incluso toda la noche) y en husos horarios diferentes, estén protegidos por un Acuerdo europeo negociado contra los efectos nocivos para su salud y su seguridad que se derivan:

- de una duración excesiva del trabajo;
- de un descanso insuficiente;
- del trabajo nocturno;
- de una organización irregular del trabajo.

2.4. Ya en su dictamen<sup>(2)</sup> de 9 de marzo de 1999 sobre los sectores y actividades excluidos de la Directiva 93/104/CE<sup>(1)</sup>, relativa a determinados aspectos de la ordenación del tiempo de trabajo, en el punto 3.5.2, el CES insistía ante la Comisión y ante los interlocutores sociales en que los trabajadores «móviles» de este sector en plena evolución estén también cubiertos por las disposiciones de dicha Directiva, en vigor desde el 23 de noviembre de 1996.

2.5. En el punto 3.5.5 del mismo dictamen, el CES destacaba la necesidad de un dispositivo reglamentario a nivel comunitario que limitara el tiempo de trabajo y garantizara un descanso suficiente sobre la base de consideraciones relativas a la seguridad de explotación y a un nivel suficiente de protección de la salud y la seguridad del personal «de vuelo» en la aviación civil. El CES felicitó entonces a los interlocutores sociales que habían entablado las negociaciones en el Comité paritario de aviación civil animándoles al mismo tiempo a lograr cuanto antes un acuerdo negociado.

2.6. Con el Acuerdo europeo firmado el pasado 22 de marzo la esperanza del CES se saldó con un resultado positivo, a pesar del hecho de que los interlocutores sociales, habilitados para negociar y firmar acuerdos europeos, no hayan seguido al CES en su negativa, formulada en el punto 3.5.4 de su dictamen de 9 de marzo de 1999, a aceptar una ampliación a más de 6 meses del período de referencia para comprobar que la duración media de trabajo para cada período de 7 días no exceda de 48 horas, incluidas las horas extraordinarias.

<sup>(1)</sup> DO L 307 de 13.12.1993, p. 18; dictamen CES: DO C 60 de 8.3.1991, p. 26.

<sup>(2)</sup> DO C 138 de 18.5.1999, p. 33.

2.7. En opinión de los interlocutores sociales, el Acuerdo firmado establece un equilibrio entre, por una parte, la necesidad de garantizar una protección suficiente de la salud y la seguridad del personal afectado en materia de tiempo de trabajo y, por otra, las exigencias de una flexibilidad de funcionamiento adecuada de las compañías que efectúan operaciones aéreas comerciales.

2.8. Según el cuadro presentado por la Comisión en el punto 8 de su exposición de motivos, las tres organizaciones patronales signatarias (véase nota al pie de página nº 1, p. 119) emplean a nivel comunitario a más del 94 % del personal «de vuelo», mientras que las dos organizaciones sindicales (véase nota al pie de página nº 1, p. 119) representan más del 74 % de estos trabajadores hasta entonces excluidos de las disposiciones de la Directiva 93/104/CE (véase nota al pie de página nº 1, p. 120) relativa a determinados aspectos de la ordenación del tiempo de trabajo.

2.9. El hecho de que la ERA (véase nota al pie de página nº 1, p. 119), que representa a 59 operadores de tamaño pequeño y medio, sea signataria de pleno derecho de dicho Acuerdo europeo, ofrece garantías de que se han tenido debidamente en cuenta los intereses de las PYME.

### 3. Consideraciones finales

3.1. El CES respalda plenamente a la Comisión en lo que se refiere a la obligación, contenida en el artículo 3 de la

propuesta de Directiva objeto del presente dictamen, de que los Estados miembros prevean sanciones que sean eficaces, proporcionales a la infracción y de carácter disuasivo.

3.2. Ya no es necesario demostrar las ventajas que la población en general y los pasajeros en particular obtendrán de una normativa negociada del tiempo de trabajo y los descansos del personal «de vuelo» en la aviación civil, pues de sobra son conocidos los peligros que se derivan del cansancio causado por horarios de trabajo demasiado largos y la falta de descanso, que constituyen un riesgo real para la salud y la seguridad del personal. Asimismo, también se verá mejorada la calidad de los servicios prestados a los pasajeros.

3.3. Dado que las normas de protección de la salud y la seguridad del personal «de vuelo» de la aviación civil ya están definidas, el CES espera que la Comisión presente cuanto antes propuestas sobre las limitaciones de tiempo de vuelo y tiempo de servicio así como sobre las exigencias en materia de descanso (véase a este respecto la cláusula 8 del Acuerdo europeo en cuestión) para que el aspecto de la seguridad de explotación también esté cubierto por normas comunitarias.

3.4. Como conclusión, el CES desea declarar, al igual que otras instancias, que la introducción de normas comunitarias mínimas relativas al tiempo de trabajo del personal «de vuelo» en la aviación civil constituye un paso importante hacia la realización de una plataforma mínima de derechos fundamentales de los trabajadores.

Bruselas, 19 de octubre de 2000.

*El Presidente*  
*del Comité Económico y Social*  
Göke FRERICHs



**Dictamen del Comité Económico y Social sobre el tema «El papel de la Unión Europea para una política farmacéutica que responda a las necesidades de los ciudadanos: mejorar la asistencia, relanzar la investigación innovadora y controlar la dinámica del gasto sanitario»**

(2001/C 14/24)

El 23 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 mencionado.

La Sección de Mercado Único, Producción y Consumo, encargada de preparar los trabajos en este asunto, aprobó su dictamen el 19 de julio de 2000 (ponente: Sr. Colombo).

En su 376º Pleno (sesión del 19 de octubre de 2000) el Comité Económico y Social ha aprobado por 81 votos a favor, 3 en contra y 7 abstenciones el presente Dictamen.

## 1. Introducción

1.1. El presente dictamen se enmarca en la iniciativa del CES denominada «La Europa de los ciudadanos» y su objetivo es abordar algunos aspectos importantes de la política farmacéutica en los Estados miembros de la UE. Su análisis se centra en los intereses del paciente, sus expectativas y su derecho a un nivel elevado de protección de la salud, y reconoce el importante papel que desempeña la farmacoterapia en la sociedad moderna.

1.2. El ciudadano europeo tiene en la actualidad grandes expectativas de acceso a fármacos seguros, eficaces y de elevada calidad, así como la disponibilidad de fuentes independientes de información y la garantía de una disponibilidad a su debido tiempo de toda innovación producida. También los fármacos innovadores de reciente comercialización deben estar rápidamente, y con precios razonables, a disposición de todos los ciudadanos europeos.

1.3. Es necesario, por tanto, responder a estas expectativas mediante un salto cualitativo a iniciativa del sector, que se base en una política que identifique sistemas capaces de conectar una cuidadosa evaluación de las necesidades de los pacientes con la eficacia y la eficiencia de la respuesta que el sistema sanitario, por medio de los fármacos, proporciona a dichas necesidades.

1.4. El Comité es consciente de que la financiación del mercado farmacéutico está estrechamente ligada a la problemática de los regímenes de protección social en los distintos Estados miembros. Estos regímenes que, de acuerdo con el artículo 152, son de exclusiva competencia de los Estados miembros, se encuentran sujetos a una gran presión en materia de costes, a causa, sobre todo, de las actuales tendencias demográficas, la mejora de las técnicas de diagnóstico y los avances en el campo de la medicina.

1.5. El dictamen pretende también llamar la atención respecto a los crecientes costes del gasto sanitario, que en los distintos Estados miembros generan dificultades cada vez mayores a los organismos encargados de su financiación.

Incluso a pesar de que el gasto farmacéutico presenta, en algunos Estados miembros, un crecimiento menor que el de otros componentes del gasto sanitario, el Comité es consciente de la probabilidad de que debido a algunos productos farmacéuticos altamente innovadores y costosos, los gastos de los regímenes de protección social de los Estados miembros experimenten un importante aumento en un futuro próximo; esta tendencia pondría en peligro, inevitablemente, los actuales niveles de asistencia a los pacientes, mientras que, al mismo tiempo, las expectativas de los ciudadanos de cara a una mejora de la calidad de vida son cada vez mayores.

1.6. La reacción a esta situación debe respetar los principios comunitarios de, por ejemplo, libertad de comercialización y circulación de los servicios y de exigencia de protección social de los ciudadanos europeos. Para conciliar estos aspectos, es necesario, en opinión del CES, eliminar los obstáculos que se interponen a la realización del mercado interior de los productos farmacéuticos.

1.7. En el curso de la «Tercera Mesa Redonda Bangemann», celebrada en París en diciembre de 1998 sobre el tema del futuro de la legislación comunitaria en este sector, se hizo claramente evidente la dimensión de los problemas pendientes de resolución en la vía hacia la libre circulación de los medicamentos en la Unión Europea. Este encuentro no permitió hallar soluciones consensuales a los problemas debatidos, ni tampoco se formularon hipótesis de intervenciones unilaterales por parte de los Estados miembros o de la Comisión en el sentido del Tratado; tampoco los encuentros sucesivos, denominados «Tripartite dialogue», dieron lugar a progresos significativos.

1.8. Esta situación de estancamiento resulta inaceptable en el marco de un proceso de creciente integración europea, por lo que el CES solicita la intervención del Consejo de Mercado Interior para que aborde de nuevo y con mayor vigor este asunto, tras la postura manifestada el 18 de mayo de 1998, y acometa la problemática global del sector.

1.9. Respecto al tema del desarrollo y la importancia del sector farmacéutico en Europa, el CES ha aportado en el pasado numerosas contribuciones, en las cuales siempre ha defendido con firmeza el papel estratégico de la industria farmacéutica. En particular, en el Dictamen de iniciativa «La libre circulación de medicamentos en la UE — Eliminación de barreras existentes»<sup>(1)</sup>, el Comité señalaba un camino para lograr el refuerzo progresivo de la presencia industrial del sector en Europa, sin poner en tela de juicio los dos principios de base: un acceso rápido de los pacientes a los productos innovadores y la necesidad de control del gasto farmacéutico por parte de los Estados miembros.

1.10. Una gran parte de estas orientaciones, fundamentales para una acción a nivel comunitario no han sido, sin embargo, llevadas a la práctica. El desarrollo del mercado interior en estos últimos años ha avanzado muy poco en materia de libre circulación, a pesar de que el Tribunal de Justicia, por un lado, y el Consejo de Mercado Interior de 18 de mayo de 1998, por otro, instaran a las autoridades comunitarias a resolver las distorsiones causadas por las diferentes legislaciones vigentes en los diversos Estados miembros y apoyaran la definición de modalidades concretas para una progresiva desregulación del mercado farmacéutico.

1.11. La tendencia al mantenimiento de la situación existente tiene un peso negativo para la operatividad de la Comisión, que a menudo ve obstaculizado el necesario proceso legislativo. Esta condición no permite una igualdad de acceso de los ciudadanos europeos a los medicamentos y actúa de modo negativo sobre la propia capacidad competitiva de la industria farmacéutica en Europa.

1.12. Es necesario, por tanto, que la Comunidad y los Estados miembros den continuidad a la iniciativa del CES para superar los retrasos del sector, especificando las responsabilidades, las competencias y los mandatos respectivos e indicando los objetivos necesarios para ofrecer a los ciudadanos europeos una disponibilidad equitativa de las ventajas para la salud que ofrecen los fármacos y llevar el papel de la industria farmacéutica a un elevado nivel de competitividad.

1.13. He aquí las razones para esta contribución del CES, que pretende abordar esta problemática desde un punto de vista distinto de los del pasado: situar en el centro del propio análisis las necesidades de los ciudadanos y la dimensión con la cual «el sistema farmacéutico» puede responder a sus necesidades.

## 2. Papel del fármaco en la sociedad

2.1. El fármaco ha sido un elemento central de la práctica terapéutica desde los tiempos más remotos. Este papel se acentuó posteriormente en la sociedad industrial.

2.2. La consideración del fármaco como un bien social y la garantía de la asistencia sanitaria, sobre todo la farmacéutica, a todos los ciudadanos, ha sido una política constante de los gobiernos europeos en las últimas décadas. Este principio no ha sido puesto en tela de juicio por estrategias más recientes dirigidas, por un lado, a mejorar la eficiencia del servicio público sanitario y, por otro, a abrir espacios para una presencia más importante del sector privado en la sanidad.

2.3. Es necesario, por tanto, que los fármacos realmente innovadores sean puestos a disposición de los ciudadanos en el plazo más breve posible, dentro, sin embargo, de los límites temporales previstos por la normativa vigente, sin retrasos imputables a prolongadas negociaciones para la determinación del precio, sin instrumentalizaciones de clasificación o de inserción de «notas» para limitar su empleo, y evitando que las industrias rechacen la comercialización de fármacos por motivos exclusivamente económicos.

2.4. El CES opina que, de hecho, la política de los Estados miembros en materia de salud pública no debería negar el necesario apoyo terapéutico, especialmente cuando un uso correcto de los medicamentos no sólo aporta una respuesta apropiada a numerosas enfermedades, sino que, además, constituye un motivo de ahorro en los casos en que reduce los costes de otros sectores de la salud.

2.5. El CES ya manifestó su opinión positiva acerca de la propuesta de Reglamento sobre los medicamentos huérfanos<sup>(2)</sup>, y sugirió algunas mejoras con el fin de lograr una aplicación más larga y una práctica de registro más rápida. Todo ello, precisamente, con el fin de investigar, producir y comercializar fármacos adaptados al máximo a las necesidades de los ciudadanos, hasta llegar al concepto límite de un fármaco creado para salvar la vida de una sola persona.

## 3. Importancia de una industria farmacéutica innovadora y competitiva

3.1. Una industria europea competitiva e innovadora es la solución que garantiza la disponibilidad de nuevos fármacos más eficaces y seguros, conlleva a corto plazo innegables ventajas en términos de empleo de alto nivel cualitativo y supone una contribución importante a una balanza de pagos favorable; a largo plazo, conduce a la reducción del gasto sanitario gracias a la reducción de la duración de las hospitalizaciones y de la dependencia de importaciones de otras áreas geográficas.

<sup>(1)</sup> DO C 97 de 1.4.1996, p. 1.

<sup>(2)</sup> DO C 101 de 12.4.1999, p. 37.

3.2. En Europa, el fármaco ha desempeñado, ciertamente, un papel crucial, especialmente en los últimos 40 años, en la mejora de la salud de los ciudadanos. Hay que poner de manifiesto que la industria farmacéutica ha proporcionado continuamente al mercado nuevos productos para atacar las enfermedades emergentes y mejorar el tratamiento de las tradicionales. La evolución de este proceso, sin embargo, debe mantenerse dentro de una estrecha relación entre intereses económicos de las empresas y necesidades sanitarias de los ciudadanos.

3.3. Actualmente, la industria farmacéutica se caracteriza por:

- un elevado grado de refinamiento y especialización tecnológicos;
- inversiones en investigación y desarrollo mayores que la media en los diversos sectores industriales;
- estrategias de comercialización complejas que reflejan la complejidad del sector farmacéutico, caracterizado por una elevada asimetría de información entre la oferta y la demanda, y la desorganización de la demanda, que se manifiesta en combinaciones variables de tres figuras: consumidor, prescriptor, pagador;
- capacidad de afrontar o determinar sistemas de reglamentación y control cada vez más sofisticados y complejos.

Los pocos estudios disponibles permiten concluir que, por lo menos en los Estados Unidos, estas condiciones han permitido que el sector consiguiera unos beneficios más elevados que la media en los diversos sectores industriales.

3.4. No hay que olvidar el efecto positivo de esta industria en los sectores derivados tradicionales, ni tampoco en la actividad que se desarrolla en colaboración con las universidades y con los hospitales para la investigación y los estudios clínicos necesarios para obedecer a los requisitos fijados con normas europeas (Reglamento (CE) n° 2309/93, Directivas 75/318/CEE y sus sucesivas modificaciones, así como 93/39/CEE y 93/40/CEE).

3.5. La propuesta de Directiva sobre la aproximación de las disposiciones relativas a la aplicación de la buena práctica clínica en la ejecución de la experimentación clínica de medicamentos para uso humano<sup>(1)</sup>, sobre la cual el CES ya se pronunció, constituye un nuevo paso adelante para la armonización de los comportamientos de las autoridades

reguladoras de los Estados miembros. El CES desearía su rápida aprobación, con la inserción de las propuestas del Comité para hacerla más eficaz.

3.6. La competencia que debería caracterizar al mercado farmacéutico no debe verse limitada ni por un uso inadecuado de la protección de las patentes ni por obstáculos interpuestos a una competencia auténtica y en igualdad de condiciones de los fármacos genéricos. La protección de la propiedad intelectual que garantizan las patentes debe respetarse tanto en cuanto instrumento para estimular la investigación mediante los ingresos económicos que genera al originador, como porque convierte en públicos determinados conocimientos que favorecen desarrollos posteriores en la investigación por parte de otros. La expiración de las patentes, sin embargo, debe coincidir con un auténtico proceso competitivo, también a nivel de precios, entre fármacos iguales.

3.7. Es deseable, por tanto, que la intervención comunitaria se dirija hacia objetivos precisos que eviten que se produzcan estas situaciones negativas. Esta intervención podría dirigirse, por ejemplo, hacia los siguientes objetivos:

- fomento del desarrollo de la competitividad y la competencia, incluida la difusión de los productos genéricos, teniendo en cuenta que las importaciones paralelas son más beneficiosas para los importadores que para los pacientes y, en general, producen distorsiones en un mercado muy regulado, como es el farmacéutico;
- creación de las condiciones necesarias para que se disponga efectivamente de los nuevos medicamentos en todo el territorio de la Unión Europea;
- apoyo a los esfuerzos en la investigación de enfermedades tropicales con el fin de favorecer el acceso a los medicamentos adecuados para las patologías específicas de los países en vías de desarrollo.

#### 4. El gasto farmacéutico

4.1. Aun reconociendo que la importancia de los diversos factores puede variar considerablemente en los distintos Estados miembros, los principales elementos que determinan el gasto farmacéutico son los siguientes:

- la renta total de las familias;
- el sistema de elección y remuneración de los médicos y los gastos que entraña para médicos y pacientes. Los sistemas que prevén la elección de un médico de familia y un acceso limitado a especialistas dan lugar a un gasto farmacéutico inferior respecto al de los sistemas con libertad total en la elección del médico y del especialista en cada consulta;

<sup>(1)</sup> DO C 95 de 30.3.1998, p. 1.

- la edad media de la población: las sociedades más envejecidas presentan un gasto farmacéutico más elevado, debido a la mayor morbilidad;
- las exigencias sanitarias en relación con la morbilidad de la población;
- los sistemas de regulación de los precios y de los reembolsos (que se ha demostrado, sin embargo, que no tienen efectos duraderos sobre el gasto farmacéutico global);
- el contexto económico-político y la presencia de una fuerte industria farmacéutica nacional;
- los comportamientos prescriptivos.

4.2. A lo largo de la última década, todos los países europeos han introducido medidas con el objetivo de contener el gasto farmacéutico. Estas medidas, que tienen su origen más en preocupaciones presupuestarias que en exigencias sanitarias, han actuado tanto en materia de precios (congelación de los precios de fabricación, reducción de los márgenes de los mayoristas o de los farmacéuticos) como de los mecanismos de reembolso (precio fijo reembolsable; reducción del número de productos reembolsables; introducción o aumento de cuotas a cargo del paciente; límites máximos por presupuesto nacionales, locales o por prescriptores individuales).

4.3. El aumento del gasto global que, de todas formas, se ha registrado, demuestra que las variables socioeconómicas no permiten reducir este gasto, por lo que parece necesario que estas medidas se vean acompañadas por otras que, por un lado, no pierdan de vista la dinámica global de los diversos segmentos del sector y, por otro, orienten la demanda de fármacos hacia un consumo más atento a la dimensión del gasto.

4.4. Cualquiera que sea el mecanismo utilizado para el control de los precios, es inevitable una controversia que no es fácil de solucionar, ya que se encuentra alimentada por diversas razones: las razones de la industria, que argumenta que los precios deben permitir la financiación de los costes de I+D; las razones de quien tiene el papel de financiar la asistencia farmacéutica, que debe explicar por qué debería pagar un precio probablemente superior por un fármaco que, aunque sea más reciente, posee una eficacia y seguridad comparable a la de un fármaco de precio inferior; y las razones de los ciudadanos y de las organizaciones de consumidores, que desearían tener una mayor participación en las elecciones prescriptivas y de investigación para garantizar el nivel más elevado posible de asistencia sanitaria, sin que se les penalice injustamente por el lado del gasto.

4.5. Todo esto lleva a una primera consideración de fondo. Ya no resulta sostenible pensar en dar respuesta al aumento del nivel de asistencia farmacéutica por medio de un continuo

incremento del gasto sanitario a cargo de los presupuestos nacionales o de las cajas de asistencia de los sistemas legales y de las entidades de seguro de enfermedad complementario. De hecho, las cada vez mayores dificultades para cuadrar los presupuestos nacionales resultan hoy en día todavía más acentuadas por la exigencia de responder a los parámetros de Maastricht, y no permiten a ningún Estado miembro de la UE asignar un incremento constante de recursos para el sistema farmacéutico.

## 5. Las desigualdades de los ciudadanos europeos en el acceso a los fármacos

5.1. A petición del Consejo de Mercado Interior de 18 de mayo de 1998, la Comisión Europea elaboró un estudio, presentado con ocasión de la audiencia de Londres del 19 de marzo de 1999, sobre el retraso con que se ponen a disposición en el mercado los nuevos fármacos autorizados con procedimiento centralizado por la Agencia Europea para la Evaluación de Medicamentos (AEEM).

5.2. Las investigaciones realizadas por la Comisión presentan una situación insatisfactoria:

- la AEEM logra sustancialmente completar la evaluación de los expedientes de los nuevos fármacos en los plazos previstos por el Reglamento;
- el proceso decisorio por medio del cual el dictamen positivo de la AEEM se convierte en una autorización oficial de la Comisión con su correspondiente publicación en el DOCE también se cumple en el plazo previsto (aunque no parece justificado que para una simple transposición en autorización comunitaria, sin analizar detenidamente el contenido de los expedientes de registro, se deba utilizar un tercio del tiempo dedicado a la evaluación de los contenidos técnicos y científicos de un expediente compuesto por miles de páginas de datos);
- el retraso en el lanzamiento en los diversos Estados miembros del producto respecto al momento en que se aprueba el fármaco parece excesivamente largo y, por lo tanto, inaceptable.

5.3. Las diferencias registradas entre los distintos Estados miembros son muy importantes, y van desde los 90 días hasta más de 250, creando, por tanto, una diferenciación incomprensible en el acceso a los fármacos en los diversos Estados miembros, lo que el enfermo no puede aceptar. En algunos Estados miembros, la mayoría de las autorizaciones centralizadas ha dado lugar a un lanzamiento sucesivo de los productos, mientras que en otros el porcentaje apenas llega al 20-25 % de los productos autorizados.



5.4. El principal motivo tanto de las diferencias de intervalos entre la autorización y la puesta a disposición del producto como de los diversos porcentajes de medicamentos que se ponen realmente en venta parece residir en la dificultad de definir un precio aceptable para el gasto farmacéutico público y en los diversos sistemas de reembolso adoptados por los Estados miembros. Es decir, prevalecen consideraciones coyunturales de gasto por encima del objetivo prioritario de la protección de la salud pública.

5.5. Dado que es inaceptable para el ciudadano de la Unión Europea que un mismo fármaco esté disponible en plazos tan diferentes, resulta urgente que el Consejo y la Comisión se planteen el problema de cómo llegar a modalidades compartidas de definición de los precios de los fármacos que sean comparables desde el punto de vista de los resultados y que garanticen precios comparables para productos iguales. El punto de partida podría ser la definición de un marco europeo de referencia que sirva de guía a los Estados miembros para aproximar progresivamente los diversos modelos de reembolso, ya sea en el aspecto específico de la clasificación para el reembolso o en el más amplio de los derechos que hay que proteger, de manera que las condiciones sean uniformes para los ciudadanos, la industria y los Estados miembros.

5.6. Las diferencias observadas en el porcentaje de fármacos comercializados, autorizados con procedimiento centralizado, ponen al descubierto una situación todavía más alarmante: si no se garantiza en toda Europa el acceso a los medicamentos más innovadores, se crea una situación diferenciada en materia de protección de la salud y se pone en cuestión el significado mismo de un registro europeo, debilitando en sus bases la credibilidad de la Unión Europea y de su normativa común, fruto de varios años de esfuerzos.

5.7. El CES recalca la necesidad de que la Comisión complete el análisis de los motivos de los retrasos observados y compruebe si una causa de dichos retrasos pudiera ser que la comercialización por parte de las empresas se limita a los países en los que el mercado es más rentable, interviniendo en caso necesario para que se respete la legislación comunitaria, que prevé la comercialización en todos los Estados miembros tras la introducción del registro centralizado.

5.8. En efecto, la autorización centralizada tiene por objetivo que la comercialización de un fármaco tenga lugar al mismo tiempo en todos los Estados miembros de la UE, y no pueden tolerarse intereses económicos injustificados que menoscaben el principio prioritario de la protección de la salud y el fundamento jurídico del sistema de registro, incluso cuando estos intereses deriven de la exigüidad del presupuesto de gasto público.

## 6. La innovación farmacéutica

6.1. Los fármacos introducidos en las últimas décadas son casi exclusivamente fruto de la labor de investigación y desarrollo (I+D) llevada a cabo por la industria farmacéutica. Los costes de I+D han aumentado considerablemente en los últimos años: la industria señala cifras de 300-500 millones de euros para poder comercializar una nueva molécula. Estos costes se han traducido en precios de venta muy elevados.

6.2. Es importante observar que la autorización de comercialización de un nuevo fármaco no se basa en la apreciación de su grado de innovación, es decir, de las ventajas terapéuticas que presenta respecto a las terapias ya existentes. Por tanto, la aprobación de la comercialización de un nuevo fármaco no es un indicador suficiente del grado de innovación. Este grado podría evaluarse más adecuadamente demostrando que el nuevo fármaco posee una eficacia o una seguridad superior a las terapias existentes para las mismas indicaciones y para grupos significativos de pacientes.

6.3. No existen, por el momento, instituciones públicas europeas encargadas de realizar análisis de este tipo. La ausencia de evaluación impide llevar a cabo un debate sereno sobre el concepto de innovación, porque permite un uso fundamentalmente arbitrario de esta prestigiosa etiqueta, ya que no es posible diferenciar entre una auténtica ventaja terapéutica y un cambio que no conduce a mejoras tangibles para los pacientes. Además, la obtención de precios de venta elevados para fármacos nuevos pero no realmente innovadores podría ser un elemento desincentivador para la gestión prudente de los costes de I+D por parte de la industria farmacéutica.

6.4. La decisión de autorizar la comercialización de un nuevo fármaco debe basarse en criterios de calidad, seguridad y eficacia definidos por las normativas comunitarias. Es necesario reflexionar con atención sobre el hecho de que la decisión de autorizar la comercialización de un nuevo fármaco por su grado de innovación podría tener efectos prácticos importantes y no deseables como, por ejemplo:

- crear situaciones de monopolio para indicaciones terapéuticas enteras, con consecuencias imprevisibles para los precios;
- reducir la capacidad competitiva y de investigación de las pequeñas y medianas empresas, que no pueden destinar sumas enormes a las actividades de I+D, sino que deben concentrarse en segmentos particulares;
- crear la necesidad de cargar sobre un solo producto los costes de I+D de toda una empresa.

6.5. El coste de la investigación clínica ha alcanzado niveles muy elevados, especialmente para algunas categorías de fármacos (cardiovasculares, antihipertensión, hipolipidémicos) para los cuales se recurre cada vez más a un número elevado de pacientes (entre 5 000 y 10 000, o más). En estos casos, un único estudio clínico puede costar decenas de millones de euros. Estos costes no se deben sólo a la compleja organización necesaria para planificar y llevar a cabo un estudio, sino que también se deben al pago por la empresa iniciadora del conjunto de los gastos incurridos para los cuidados dispensados al paciente a lo largo del estudio.

6.6. La «Conferencia Internacional sobre la armonización de los requisitos para el registro de fármacos» (conocida como ICH, International Conference on Harmonization) constituye una iniciativa de gran importancia que puede favorecer la reducción de los costes provocados por los sistemas de autorización de la comercialización.

6.7. Esta iniciativa ha puesto en marcha un proceso que ha permitido reducir las diferencias entre los estudios requeridos en las tres áreas del mundo que representan las tres cuartas partes del mercado mundial y que disponen de los sistemas de reglamentación y control más sofisticados, a saber, Japón, Estados Unidos y la Unión Europea.

6.8. Es evidente que, además de permitir una notable contención de los costes de desarrollo de los fármacos nuevos, el proceso emprendido con la ICH hará progresivamente más difícil, para los países que no participan en ella, tomar decisiones que se desvíen sustancialmente de las adoptadas por las autoridades de los países ICH, más avanzados técnicamente y con muchos más recursos. Este proceso, con la armonización de los estándares de referencia al nivel más alto posible, hará gradualmente más difícil la supervivencia de las industrias farmacéuticas de ámbito exclusivamente local, especialmente en los países en vías de desarrollo.

## 7. Impulsar la investigación farmacéutica

7.1. Hasta 1990, la industria farmacéutica europea era líder mundial en términos de I+D e innovación. Europa ha ido perdiendo terreno progresivamente frente a los Estados Unidos, que en 1997 superaron por primera vez a Europa en términos de recursos invertidos en I+D farmacéutico. Entre 1990 y 1998, Europa dobló sus inversiones en I+D, mientras que los Estados Unidos las triplicaron, gracias sobre todo a las fuertes inversiones en el área de las biotecnologías.

7.2. Es indispensable y, por consiguiente, urgente crear las condiciones y elaborar normativas capaces de estimular la investigación científica y guiar un proceso tendente a favorecer

a las empresas realmente innovadoras. Con este fin, es necesario mejorar la utilización de los fondos públicos destinados a apoyar la I+D en el sector farmacéutico, sobre todo en los sectores de la biotecnología y de la investigación fundamental, así como intentar reforzar la cooperación entre el sector privado y las estructuras académicas.

7.3. Como ya se puso de relieve en la Comunicación de la Comisión «Líneas generales de política industrial que deben aplicarse al sector farmacéutico de la Comunidad Europea»<sup>(1)</sup> y se recogió en el dictamen precedente del CES sobre la libre circulación de los fármacos en la UE, el estímulo a la investigación científica lo proporcionan también instrumentos indirectos como, por ejemplo, la seguridad del marco normativo (gracias a la protección de la validez de las patentes), la transparencia de los procedimientos, la coherencia y constancia de las políticas nacionales, la garantía de una consideración adecuada de las exigencias industriales y la rapidez de las decisiones y autorizaciones por parte de la administración pública.

7.4. Es importante hallar mecanismos que permitan la extensión de la investigación farmacéutica fuera del ámbito restringido de unas pocas multinacionales. Si la tendencia actual a la concentración siguiera acentuándose, peligraría la auténtica independencia de las pequeñas y medianas empresas altamente especializadas y se podría crear una situación de dependencia de los sistemas sanitarios de unos pocos proveedores de fármacos altamente innovadores, que tendría como consecuencia directa una presión incontrolable sobre los precios y, por tanto, sobre el gasto público. Es necesario, en cambio, apoyar con medidas legislativas un proceso que, en el ámbito de los fenómenos de concentración que están teniendo lugar en el sector, libere espacios de gran especialización en determinadas áreas terapéuticas que favorezcan el desarrollo de las PYME.

7.5. El CES considera muy positivo que la Comisión haya propuesto un Reglamento sobre los medicamentos huérfanos y una Directiva sobre los estudios clínicos, así como los programas de acción para las enfermedades raras y las enfermedades ligadas a la contaminación. En efecto, todas estas iniciativas favorecen la participación de centros de investigación independientes y de PYME con actividades de investigación extremadamente útiles para superar el reto que representa la salud para los ciudadanos europeos.

7.6. Es necesario señalar, sin embargo, que en la Unión Europea los mecanismos dirigidos a incentivar la investigación no han alcanzado el nivel de eficacia de los Estados Unidos y, en menor medida, de Japón, países donde el marco administrativo, los incentivos y, especialmente, los instrumentos fiscales, han favorecido enormemente el aumento de las inversiones en investigación.

<sup>(1)</sup> COM(93) 718 final de 2.3.1994.

7.7. El CES considera que para dar un impulso decisivo a la capacidad de I+D también son necesarias la mejora de las condiciones de acceso al mercado de los fármacos innovadores y la superación de la fragmentación del mercado farmacéutico europeo.

## 8. El sector farmacéutico frente a la ampliación de la UE

8.1. La adhesión de los países de Europa Central y Oriental incorporará a la UE a nuevos Estados miembros en los cuales los recursos financieros para la compra de productos farmacéuticos son mucho menores que en los actuales Estados miembros. De hecho, entre los seis países en fase de preadhesión se encuentran naciones cuyo PIB por habitante, a igualdad de poder adquisitivo, constituye el 28 % de la actual media de la UE.

8.1.1. Los Estados miembros y las instituciones europeas deberán tener en cuenta las importantes diferencias en las condiciones sanitarias, de protección de la propiedad intelectual, industriales, económicas y sociales entre los actuales y los nuevos Estados miembros. La propia Comisión subrayó, en su Comunicación de 1998 sobre el desarrollo futuro de la política de salud pública, la gran diferencia que existe en materia sanitaria entre los actuales Estados miembros y los países candidatos.

8.1.2. Estas cuestiones específicas relativas al sector deberán tenerse necesariamente en cuenta a la hora de elaborar el Tratado de adhesión, ya que la ampliación de la Unión y el desafío que ésta impone en términos de acceso a la asistencia sanitaria han sido uno de los factores determinantes en las reflexiones del Consejo de Mercado Interior para proponer una desregulación del mercado farmacéutico.

## 9. Recuperación de recursos internos del sector

9.1. La financiación de una asistencia farmacéutica de alto nivel cualitativo, los grandes recursos necesarios para relanzar una actividad de investigación altamente innovadora y la imposibilidad de un continuo y progresivo aumento del gasto sanitario a cargo de los presupuestos nacionales imponen la necesidad de examinar seriamente la posibilidad de hallar recursos internos en todos los sectores. A pesar de que el gasto farmacéutico constituya uno de los componentes del gasto sanitario y, por tanto, un uso correcto de los fármacos podría reducir el gasto en otros componentes del gasto sanitario, también en este sector parece necesaria una lucha contra el despilfarro, de forma que los recursos se asignen de un modo óptimo para la salud de los ciudadanos.

9.2. En opinión del CES, este examen debería conducirse en tres frentes: la reducción del uso no racional de los fármacos, la reducción del despilfarro y la mejora de la eficiencia de los sistemas de distribución. En este último sector, existen todavía,

en algunos Estados miembros, privilegios injustificados y condiciones favorables que en definitiva constituyen una sustracción de recursos que podrían utilizarse mejor en beneficio de los sistemas sanitarios en general.

## 10. Propuestas

10.1. Las siguientes propuestas pretenden conseguir los objetivos que se enumeran a continuación:

- incentivar y mejorar la eficiencia de la I+D europea para garantizar la disponibilidad de fármacos altamente innovadores;
- garantizar un control del gasto sanitario y farmacéutico, mediante la promoción de medidas de prevención y de uso óptimo de los fármacos, y garantizando al mismo tiempo una calidad alta de las prestaciones;
- garantizar la igualdad de acceso a los fármacos para todos los ciudadanos de la UE;
- contribuir al uso adecuado de los fármacos;
- desarrollar la eficiencia económica de los sistemas de distribución de los fármacos.

### 10.2. Valoración de las ventajas terapéuticas para el paciente

En opinión del CES, la valoración de las ventajas terapéuticas en términos de eficacia y seguridad con respecto a la(s) terapia(s) utilizada(s) normalmente para las mismas indicaciones y de la contribución a la mejora de la calidad de vida de los ciudadanos debe basarse en criterios científicos homologados por un organismo comunitario adecuado y tener como objetivo la mejora tanto de la prescripción médica como del uso adecuado del medicamento por parte del paciente.

10.2.1. Una evaluación correcta del grado de innovación efectiva y de sus ventajas para el paciente implica la definición de fármacos y terapias de referencia y la actualización continua de metodologías y orientaciones homologadas y armonizadas. Los métodos desarrollados deben tener en cuenta la diversidad de respuestas de los pacientes y deben ser diversificados para que se puedan llevar a cabo evaluaciones basadas en datos disponibles antes de la autorización de comercialización o evaluaciones realizadas durante la fase de comercialización. La evaluación, sin embargo, deberá ser actualizada cuando aparezcan nuevas pruebas como consecuencia de un aumento notable del uso de un fármaco en la fase posterior a la comercialización.

10.2.2. Con el fin mejorar la comprensión de las potencialidades y las condiciones óptimas de uso de un nuevo fármaco, la evaluación de las ventajas terapéuticas, que no siempre constituye un criterio adicional para la aprobación de un fármaco, debería figurar de forma adecuada entre las informaciones proporcionadas al médico y, en su caso, al paciente.

### 10.3. *Mejorar la utilización de los fondos públicos destinados a apoyar la I+D*

Crear las condiciones para una mayor sinergia entre las DG de Empresa, Investigación y Sociedad de la Información y la industria farmacéutica para un uso más eficiente y con fines más precisos de las contribuciones públicas destinadas a apoyar las actividades de investigación, incluida la investigación fundamental, sobre todo en el sector de la biotecnología, con especial atención a la medicina preventiva (por ejemplo, vacunas) y a las enfermedades raras (medicamentos huérfanos, «orphan drugs»).

10.3.1. Retomando lo ya afirmado en el dictamen sobre los medicamentos huérfanos<sup>(1)</sup>, se insta a la Comisión a que elabore una Recomendación para promover incentivos a la investigación, especialmente de carácter fiscal.

10.3.2. No cabe duda de que una financiación pública de la investigación más centrada en los productos innovadores (que contribuyan, por ejemplo, a la evaluación del grado de innovación efectiva antes de la comercialización) y en las nuevas tecnologías de investigación (high throughput screening —cribado de alto rendimiento—, rational drug design —diseño racional de fármacos—, genomics—genómica—) contribuiría a mejorar la eficacia de la contribución pública.

### 10.4. *Uso adecuado de los fármacos*

Es necesario garantizar una relación adecuada entre prescripción médica y morbilidad para asegurarse de que la cantidad de fármacos prescritos se corresponda con la morbilidad efectiva de la población. Parece necesario, por tanto, fomentar la realización de controles a nivel territorial que, sin menoscabo del principio de libertad prescriptiva del médico y del derecho del paciente a la protección de los datos personales, permitan a los organismos nacionales competentes comprobar que la demanda de fármacos es realmente de utilidad terapéutica para el paciente. La contribución al uso racional de los fármacos permite influir más profundamente en la calidad del gasto farmacéutico al margen del ámbito restringido del control de los precios.

10.4.1. Este objetivo se puede alcanzar mediante el fomento de iniciativas a nivel local, nacional y comunitario que desarrollen actividades de análisis de las prescripciones y otras actividades destinadas a promover los enfoques terapéuticos más eficaces y económicos.

10.4.2. Los resultados de estas iniciativas consistirían en propuestas concretas relativas a los siguientes ámbitos:

- metodologías para la evaluación de las prescripciones y de la correspondencia entre diagnóstico y prescripción;
- metodologías para la valoración farmacoeconómica;
- metodologías para la valoración farmacológica y clínica en el ámbito de la medicina general;
- orientaciones para el tratamiento prioritario de las patologías más comunes en el ámbito de la medicina general;
- orientaciones para el uso adecuado de los antibióticos, sobre todo en la práctica clínica extrahospitalaria;
- estudios para lograr una clasificación más racional de los fármacos basada en la DCI (Denominación Común Internacional) (conversión de fármacos con receta a fármacos sin receta, inclusión/exclusión de las listas de fármacos reembolsables o de las listas de uso exclusivo hospitalario) y para proponer modificaciones a la Directiva 26/92/CEE sobre la clasificación.

10.4.3. Con el fin de ofrecer a los profesionales sanitarios y, sobre todo, a los pacientes/consumidores, la posibilidad de desempeñar un papel más responsable y participativo en el uso adecuado de los fármacos, es necesario garantizar un papel más activo del sistema público y de la sociedad en la producción y difusión de una información independiente sobre los fármacos. Para ello es necesario, entre otros aspectos, que los datos relativos a la seguridad y eficacia durante la investigación y el desarrollo de los fármacos sean accesibles no sólo a las autoridades reguladoras sino también, tras la autorización de la comercialización, y previa exclusión de las informaciones confidenciales, a las instituciones científicas, organizaciones profesionales y asociaciones de consumidores y de pacientes, garantizando así su continua actualización. Para lograr este fin podría ser útil hacer referencia a la legislación sueca o estadounidense (Freedom of Information Act, Title 5 of US Code, section 552) en las partes que regulan la libertad de información y la transparencia de los procesos de autorización de la comercialización de los fármacos.

<sup>(1)</sup> Dictamen sobre la propuesta de Reglamento (CE) del PE y del Consejo sobre los medicamentos huérfanos, DO C 101 de 12.4.1999, p. 37, punto 3.1.3.1.



10.4.4. La información dirigida a los médicos debe ir acompañada de actividades formativas para los pacientes sobre aspectos como la calidad del fármaco, su precio, el uso adecuado de los mismos y las alternativas no farmacológicas. Además, es necesario el desarrollo ulterior de iniciativas destinadas a favorecer la automedicación consciente e informada, que puede contribuir a la salud del ciudadano y reducir al mismo tiempo la presión sobre el gasto sanitario. Estas medidas deben tener como objetivo difundir, en colaboración con los médicos y farmacéuticos, la educación sanitaria y aumentar la comunicación entre los ciudadanos y los profesionales de la salud, en línea con una tendencia general de acuerdo con la cual la salud de los ciudadanos puede mejorar si éstos asumen una mayor responsabilidad.

#### 10.5. *Promoción del uso de fármacos genéricos*

El CES considera que la utilización de fármacos genéricos podría frenar el gasto farmacéutico sin reducir la calidad de la asistencia. Por una serie de razones (diversidad de las tradiciones prescriptivas, de los sistemas de reembolso, de la protección de las patentes), el mercado de los fármacos genéricos se ha desarrollado de un modo muy desigual en los distintos Estados miembros. La UE debería, por tanto, desarrollar iniciativas dirigidas a promover una mayor utilización de fármacos genéricos en todos los Estados miembros como alternativa a productos terapéuticamente equivalentes pero más costosos. Las autoridades comunitarias deberían responder a la invitación del Consejo de Mercado Interior, que ha solicitado que se resuelvan las distorsiones causadas por la diversidad de legislaciones vigentes en los diferentes Estados miembros y ha apoyado el establecimiento de modalidades concretas para desregular progresivamente el mercado farmacéutico.

10.5.1. Estas iniciativas podrían adoptar la forma de estudios de casos concretos por países o de estudios farmacoeconómicos dirigidos a mostrar qué mecanismos prácticos podrían aplicarse para obtener beneficios económicos mediante el uso de fármacos genéricos. Hay que destacar, además, que para garantizar una competencia real es necesario que se den una serie de condiciones, como la participación activa de los médicos (disponibilidad para prescribir por nombre genérico y para la sustitución), de los farmacéuticos (disponibilidad para la sustitución), de las entidades de seguro de enfermedad complementario (que reembolsan o sufragan una parte de los gastos en fármacos de los consumidores), de los organismos administrativos y de control del gasto (listas de sustitución, sustitución obligatoria, reembolso limitado al precio del equivalente terapéutico más económico, campañas de información a los pacientes, contribución de los pacientes proporcional al coste del fármaco cuando exista un equivalente genérico), así como de los pacientes (sensibilidad a la dimensión económica del fármaco).

10.5.2. El CES considera que los fármacos genéricos pueden contribuir a una correcta competencia en materia de precios,

creando espacios en el presupuesto farmacéutico público para premiar a los fármacos realmente innovadores. Es importante observar cómo el mercado de los fármacos genéricos reviste cierta importancia tanto para numerosas PYME como para las multinacionales que entran en el mercado de los genéricos cuando expiran las patentes de sus principales productos. En opinión del CES, la competencia generada por el desarrollo del mercado de los genéricos representa un estímulo a la innovación.

#### 10.6. *Igualdad de acceso a los fármacos para los ciudadanos europeos*

10.6.1. Los estudios sobre la disponibilidad de los fármacos aprobados con procedimiento centralizado (véase el punto 5) denuncian una lentitud excesiva en algunos Estados miembros para su introducción en el mercado, que tiene lugar mucho después de las fechas marcadas por la normativa vigente, y un bajo porcentaje de productos comercializados respecto al número de autorizaciones concedidas.

10.6.2. Dentro del respeto a las competencias nacionales en materia de asistencia sanitaria y definición del sistema de precios y reembolsos de los fármacos, el CES considera que es necesario y urgente que la Comisión haga que se respeten los plazos y las modalidades de la Directiva sobre la transparencia (89/105/CEE) para superar las diferencias del trato dispensado a los ciudadanos de la UE.

10.6.3. La Comisión, por tanto, debería procurar que los actuales Comité Farmacéutico y Comité de Transparencia se conviertan en sedes de auténtico debate y crítica de las medidas nacionales urgentes y de propuestas concretas para superar las actuales divergencias y garantizar que todo fármaco innovador que presente ventajas terapéuticas (tal como se define en el punto 9.2) esté a disposición de los pacientes en el menor tiempo posible (véanse el Reglamento (CEE) nº 2309/93 y la Directiva 89/105/CEE).

10.6.4. El CES propone que, tras la expiración del límite temporal previsto, el fármaco pueda ser comercializado, llegado el caso, en función de las modalidades legislativas nacionales de reembolso.

#### 10.7. *Precio de los fármacos*

El Tribunal de Justicia de Luxemburgo ha reconocido que la reglamentación de los controles sobre los precios constituye realmente un factor que, en determinadas condiciones, puede falsear la competencia entre los Estados miembros, y ha instado a las autoridades comunitarias a remediar las distorsiones causadas por las diferentes reglamentaciones en vigor en los Estados miembros en materia de precios por medio de una iniciativa adecuada.

10.7.1. A pesar de esta intervención autorizada y de que el Consejo de Mercado Interior de 18 de mayo de 1998 ofreciera su apoyo a una desregulación progresiva del mercado farmacéutico, la Comisión y los Estados miembros no han logrado hasta ahora llegar a un acuerdo para formular propuestas concretas en esta materia.

10.7.2. En este sentido, el CES desearía una alineación de los diferenciales de precio relevantes que persisten en los diversos Estados miembros. La determinación del precio de los fármacos es responsabilidad de los gobiernos nacionales, pero las actuales diferencias quedarán en evidencia con la introducción del euro, que permitirá una visualización inmediata de las diferencias entre especialidades idénticas. Algunos países han introducido medidas de control de los precios, a menudo sólo para fármacos objeto de reembolso por sistemas mutualistas y con sistemas de valoración a menudo diferentes. Sería importante crear ocasiones para el contraste de opiniones entre Estados miembros al objeto de definir, respetando la Directiva sobre la transparencia, propuestas operativas que permitan frenar las distorsiones del mercado y los efectos inducidos de un Estado miembro a otro.

10.7.3. Por otra parte, también es necesario subrayar que, sin intervenciones concretas en materia de precios, las «importaciones paralelas», que ya hoy por hoy tienen un volumen significativo y podrían aumentar todavía más con la previsible ampliación de la Unión Europea a países con un poder adquisitivo mucho más bajo, cobrarán mayor importancia. El CES considera importante observar que las importaciones paralelas no se traducen en una reducción sustancial de los costes para los pacientes. De hecho, no dan lugar a un efecto de convergencia de los precios a la baja, sino simplemente a un flujo de fármacos de países donde tienen un precio inferior a países donde el precio de venta es superior.

#### 10.8. Control de las promociones

Es preciso encontrar mecanismos apropiados que permitan garantizar un nivel adecuado de información científica a los prescriptores y a los consumidores sin que esta actividad adopte las características de la promoción comercial. Ello es válido también para los fármacos de gran consumo y para los que se venden sin receta. La Red de información farmacéutica de la Comunidad Europea (Eudra) y la base de datos MINE, de la que es responsable la AEEM, constituyen una iniciativa en este sentido.

10.8.1. Estos mecanismos pueden consistir en actividades concertadas entre autoridades nacionales de control, organismos nacionales responsables de la financiación de la asistencia farmacéutica y asociaciones profesionales de consumidores y de la industria farmacéutica.

10.8.2. Los resultados de estas actividades podrían ser unos códigos de conducta (basados en el documento de la OMS «Ethical Criteria for Medicinal Drug Promotion») o normas

específicas locales de conducta que limiten o describan las actividades informativas permitidas. Es necesario que, además de la autodisciplina de la industria, las autoridades nacionales procedan con mayor rigor en la aplicación de la Directiva 92/28/CEE, que debería ser actualizada, también en relación con Internet.

10.8.3. Es necesario, además, establecer criterios y mecanismos homogéneos entre los diversos Estados miembros para regular la promoción directa a los consumidores. Es importante, en este contexto, diferenciar entre los fármacos que sólo se pueden obtener con receta y los fármacos que pueden ser objeto de automedicación. Para estos últimos es especialmente necesario favorecer el desarrollo de actividades de formación que tengan por objeto generar en los consumidores claridad y conciencia respecto a la relación entre ventajas y riesgos que comporta la automedicación.

10.8.4. Es urgente el desarrollo de normativas e iniciativas adecuadas para garantizar la protección de los consumidores frente a la proliferación de sitios que contienen informaciones incontroladas o poco fiables, así como en relación con la promoción y venta de fármacos por Internet. Algunas iniciativas interesantes en este sentido son las «cyberletters» realizadas por la FDA en los Estados Unidos y las orientaciones de la Organización Mundial de la Salud. La UE debería seguir este ejemplo y promover campañas de información dirigidas al ciudadano europeo para informarle no sólo de las ventajas, sino también de los riesgos que entraña la utilización de Internet en cuestiones sanitarias. El folleto titulado «Enjoy the Internet but don't risk your health» (Disfruta de Internet pero no pongas en peligro tu salud) editado por la Asociación Médica Europea y la Federación de Farmacéuticos de la UE constituye una iniciativa notable en este sentido.

#### 10.9. Mejora de la eficiencia económica de los sistemas de distribución

10.9.1. El CES valora en su justa medida la indispensable actividad de la distribución, que resulta fundamental para garantizar en toda la red de distribución la conservación y el abastecimiento óptimos de los medicamentos, una correcta información sanitaria y sobre los fármacos, y la certeza de que toda la gama de medicamentos esté a disposición de los pacientes o al menos pueda estarlo en poco tiempo. En este contexto, debería reforzarse el papel de las farmacias como centros sanitarios para los ciudadanos, de forma que se pudiera utilizar plenamente la eficiente red existente.

10.9.2. No obstante, el Comité considera necesario proceder a un nuevo examen de los actuales sistemas de determinación de los márgenes de beneficio en la distribución de los fármacos para que correspondan a la contribución real al conjunto del proceso. Estos sistemas de retribución no deberían basarse sólo en el precio unitario de un producto, sino también en los volúmenes globales, los servicios añadidos proporcionados y el compromiso de los operadores en lo que a información y protección de la salud se refiere. En otras palabras, el valor añadido del servicio proporcionado al «sistema farmacéutico» por el mayorista y el farmacéutico.

10.9.3. Es necesario, en opinión del CES, no descartar, para algunas categorías de fármacos, la apertura de nuevos canales alternativos de venta. En este contexto, es importante que la UE se dote de instrumentos para afrontar las nuevas cuestiones que plantea el comercio electrónico.

La venta de medicamentos a los consumidores a través de Internet podría exponer a éstos a riesgos innecesarios. Como se ha señalado arriba, la asistencia médica requiere normas especiales de seguridad cuyo cumplimiento no siempre se garantiza en la compra de medicamentos por Internet.

10.9.4. Podría ser oportuno crear grupos de trabajo que elaboren propuestas operativas que permitan:

- definir una lista de fármacos que, por su bajo grado de riesgo, puedan estar disponibles en puntos de venta distintos de las farmacias;
- definir unos principios que sirvan de guía para la determinación de la remuneración de mayoristas y farmacéuticos de manera que dicha remuneración esté menos rígidamente ligada al precio de los fármacos.

#### 10.10. Seguimiento

Todas las normas tienen una vida breve: los sistemas se adaptan a las situaciones y los diferentes actores dan con los puntos débiles. Es necesaria la creación de mecanismos apropiados que permitan, tanto a nivel nacional como comunitario, realizar un seguimiento de la evolución del consumo o uso de los fármacos, así como de su disponibilidad y accesibilidad. Esta actividad es necesaria para corregir normas siempre que

éstas pierdan eficacia o produzcan efectos contrarios a los propósitos iniciales.

#### 11. Consideraciones a modo de conclusión y perspectivas

11.1. El CES celebra que los contenidos del presente dictamen de iniciativa hayan tenido eco en muchas intervenciones de la Conferencia de Lisboa celebrada los días 11 y 12 de abril de 2000 sobre «Fármacos y salud pública» y, en particular, en el documento presentado por el Grupo de trabajo sobre fármacos y salud pública del Comité de alto nivel para la salud, organismo creado por los ministros de sanidad de los Estados miembros para asesorar a los servicios de la Comisión en materia de salud pública.

11.2. El Comité es consciente de que podrían haberse abordado muchos otros aspectos de la política farmacéutica si el dictamen no hubiera estado tan centrado en el paciente. El CES se reserva la posibilidad de profundizar en este tema en el futuro, siguiendo con gran interés la evolución de la situación sanitaria y farmacéutica, en la que pueden detectarse en la actualidad tendencias de cambio de gran importancia, para favorecer una aplicación plena del artículo 152 del Tratado de Amsterdam.

11.3. El CES desea, por tanto, que la Comisión y el Comité de alto nivel para la salud hagan uso de sus contribuciones en el análisis de las consecuencias de estas transformaciones para las diferentes partes interesadas y la sociedad civil organizada, manteniendo una relación de colaboración más continuada y provechosa.

Bruselas, 19 de octubre de 2000.

*El Presidente*  
*del Comité Económico y Social*  
Göke FRERICHS

**Dictamen del Comité Económico y Social sobre la «Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social y al Comité de las Regiones — Objetivos estratégicos 2000-2005: “Hacer la nueva Europa”»**

(2001/C 14/25)

En su Pleno del 2 de marzo de 2000, y de conformidad con el apartado 3 del artículo 23 de su Reglamento Interno, el Comité Económico y Social decidió elaborar un dictamen de iniciativa sobre la comunicación mencionada.

Con arreglo a lo dispuesto en el apartado 4 del artículo 11 y en el apartado 1 del artículo 19 de su Reglamento Interno, el Comité decidió crear un subcomité encargado de preparar los trabajos en este asunto.

El subcomité aprobó su dictamen el 30 de agosto de 2000. El subcomité confió al Sr. Gafo Fernández la presentación del proyecto de dictamen en el Pleno.

En su 376º Pleno de los días 18 y 19 de octubre de 2000 (sesión del 19 de octubre de 2000) el Comité Económico y Social ha aprobado por 59 votos a favor, 7 en contra y 1 abstención el presente Dictamen.

## **1. Introducción**

1.1. Cuando el 15 de febrero de 2000 el Presidente Prodi presentó ante el Parlamento Europeo los objetivos estratégicos de la Comisión para el período 2000-2005, anunció que ésta tiene la intención de publicar un Libro Blanco sobre el buen gobierno antes de julio de 2001. En él se explorarán dos líneas principales:

- la descentralización de las responsabilidades en el seno de la UE, y
- la modernización del trabajo de la Comisión y el restablecimiento de la coherencia.

Dada la importancia de este asunto y teniendo en cuenta su cometido en la Unión Europea, el Comité desearía participar desde el principio en la elaboración conceptual de dicho documento.

El Comité propone que el Libro Blanco ponga de relieve las relaciones entre las instituciones y los órganos comunitarios y la sociedad civil organizada, así como la formulación de las cuestiones políticas futuras y la mejora de los procedimientos de decisión más participativos. Se trata, asimismo, de entablar el debate sobre cómo estructurar un diálogo civil que incluya todos los intereses, evitando la confusión con el diálogo social. En este contexto, el Comité desea destacar su modo de gestionar los conflictos entre intereses diversos basándose en el diálogo y la experiencia con vistas a lograr un compromiso.

1.2. A la vez que resalta su propia especificidad, el Comité expresa su deseo de que se le consulte sobre problemas para los que la Comisión se afana en encontrar respuestas concretas en el curso de la elaboración del Libro Blanco, y en relación

con los cuales el Comité podría aportar una contribución válida mediante dictámenes exploratorios, audiencias y otros medios. En este contexto, el Comité se remite a sus dictámenes sobre la sociedad civil organizada y la cooperación de la Comisión con las ONG y la posible creación de un observatorio en el seno del Comité.

## **2. Las propuestas de la Comisión**

### **2.1. Objetivos estratégicos 2000-2005**

2.1.1. La Comunicación que se examina pretende ser un documento político estratégico encaminado a determinar lo que la Comisión estima que son los retos principales para el futuro inmediato y las áreas en las que busca operar cambios sustanciales. El documento se desentiende deliberadamente de la metodología que se seguirá para introducir tales cambios. Ésta será objeto de una serie de comunicaciones anuales que abordarán asuntos relativos a las modalidades operativas en el marco del programa quinquenal.

2.1.2. La Comisión pretende alcanzar una unión cada vez más estrecha entre los pueblos basada en valores compartidos y objetivos comunes. La Comisión está impulsando la integración política mediante la creación de un espacio de libertad, seguridad y justicia, así como a través del desarrollo de políticas exteriores, de seguridad y de defensa. Quiere una Europa que pueda ostentar un verdadero liderazgo en la escena mundial.

2.1.2.1. La Comisión cree que Europa necesitará instituciones fuertes, que respondan a nuevas formas de gobierno democrático. A tal fin, buscará una nueva sinergia entre todos los órganos democráticos de la Unión Europea, dentro de una mejora generalizada del gobierno europeo. Desea alcanzar un



nuevo punto de equilibrio entre su propia acción, la de las otras instituciones, la de los Estados miembros y la de la sociedad civil. Para ello, pretende trabajar en estrecha asociación con las demás instituciones europeas, respetando una cuidadosa división del trabajo con los Estados miembros.

2.1.3. En el período considerado, la Comisión perseguirá cuatro objetivos estratégicos:

- la promoción de nuevas formas europeas de gobierno;
- una Europa estable con una voz más fuerte en el mundo;
- una nueva agenda económica y social;
- una mejor calidad de vida para sus ciudadanos.

2.1.4. Los complejos retos que nos aguardan requieren nuevas formas de gobierno europeo, que no son responsabilidad exclusiva de las instituciones de la Unión Europea, sino también de los gobiernos y parlamentos nacionales y de las autoridades regionales y locales.

2.1.4.1. Las autoridades de los Estados miembros sí tienen arte y parte en el gobierno europeo, aunque no lo perciban así los ciudadanos, que no se sienten dueños de las estructuras que rigen sus vidas. Raros son los que distinguen entre las distintas instituciones, al tiempo que la mayoría piensa que las políticas nacionales y europea son mundos separados.

2.1.4.2. El gobierno de Europa requerirá instituciones fuertes, una visión colectiva y una fuerza motriz, pero también controles democráticos y la plena participación de los ciudadanos. La Comisión considera que aporta dicha visión y fuerza motriz.

2.1.4.3. La Comisión se compromete a actuar con transparencia y responsabilidad política. Cree que a la sociedad civil le corresponde desempeñar un papel crucial en este contexto. La delegación y descentralización de las tareas de ejecución diaria serán un rasgo esencial de la nueva forma de gobierno europeo.

2.1.5. El gobierno de Europa debe dotar a la Unión Europea de los medios para afirmarse con una sola voz en la escena mundial, sin perjuicio de su sistema institucional y su estructura en tres pilares.

2.1.5.1. Europa aparece situada en el epicentro de los cambios geopolíticos, que a la vez son una amenaza y una oportunidad. La Comisión tiene por objetivo estabilizar el continente y compartir los valores esenciales europeos y, por

ambición, exportar su estabilidad y su prosperidad. Para ello, proseguirá su estrategia de ampliación; esto tiene inevitablemente consecuencias fundamentales para las instituciones y políticas europeas.

2.1.5.2. La Comisión también detecta la necesidad de establecer verdaderas asociaciones estratégicas con los países vecinos de la Europa ampliada. Al mismo tiempo, entiende que Europa debe reforzar su papel de socio solidario de los países en desarrollo y concentrar su acción en la lucha contra la pobreza no sólo dentro de la UE sino también en tales países.

2.1.5.3. Para la Comisión, la insuficiencia del sistema internacional, la multiplicación de los conflictos, la extensión de la pobreza y la proliferación de la delincuencia organizada exigen una intervención decidida de la Unión. Su objetivo es hacer de Europa un protagonista mundial, con un peso político a la altura de su fortaleza económica. Ello supondrá, entre otras cosas, que se desarrolle una verdadera política exterior común y unas capacidades civiles y militares dentro de una política común de defensa y seguridad.

2.1.5.4. La Comisión confirma su interés estratégico en la reactivación de la Ronda del Milenio y en la reforma de la Organización Mundial del Comercio. Desea maximizar el potencial de la globalización y minimizar sus efectos secundarios indeseables.

2.1.6. Europa debe convertirse en una economía competitiva a nivel mundial basada en el conocimiento y la innovación y en una estrategia de desarrollo sostenible. La infrautilización de recursos es la principal debilidad de Europa, por lo que es preciso dar rienda suelta a su potencial; en ningún capítulo es más evidente esta necesidad que en materia de empleo.

2.1.6.1. La Unión debe dotarse de una nueva agenda económica y social para construir una economía basada en el conocimiento, a la vez competitiva y universal, que impulse un crecimiento fuerte y sostenido, el pleno empleo y la cohesión social.

2.1.6.2. La Comisión establece las siguientes prioridades para una acción coordinada de la Unión Europea y de los Estados miembros:

- establecer la meta del pleno empleo;
- crear un nuevo dinamismo económico mediante la reforma económica de los mercados de trabajo, de bienes y de capitales, con el fin de estimular la innovación y el espíritu emprendedor;
- garantizar la seguridad y la viabilidad de las pensiones mediante la combinación de reformas creadoras de empleo, un aumento de las bases de cotización y una revisión de los regímenes de jubilación, habida cuenta de la nueva situación demográfica y sanitaria de Europa;

- diseñar una estrategia europea de lucha contra la exclusión social y reducir la pobreza y las desigualdades entre regiones y territorios de la Unión;
- revisar la calidad del gasto público y la viabilidad a largo plazo de la Hacienda pública;
- fomentar la investigación europea;
- fomentar la inversión en capital humano;
- desarrollar y reforzar el modelo europeo de agricultura para aumentar la competitividad de este sector, garantizar su viabilidad y promover zonas rurales de importancia vital.

2.1.7. La Comisión opina que la UE debe acelerar la creación de un espacio de libertad, seguridad y justicia. Recuerda que los problemas de delincuencia y seguridad personal ya no se detienen en las fronteras nacionales y que los ciudadanos europeos confían en que sus derechos estén protegidos y respetados en toda la Unión.

2.1.7.1. A juicio de la Comisión, es necesaria una actuación colectiva y firme ante la actual degradación del medio ambiente. Considera que esta respuesta pasa por una estrategia de desarrollo sostenible que concilie desarrollo medioambiental, progreso social y crecimiento económico sostenible.

2.1.7.2. La Comisión observa que los ciudadanos europeos insisten en la necesidad de establecer normas más exigentes en materia de seguridad de los alimentos. Pretende llevar adelante las propuestas de su Libro Blanco sobre seguridad de los alimentos y la creación de una Autoridad Europea de los productos alimentarios. También intentará fortalecer la confianza del público y los consumidores en el comercio electrónico.

2.1.7.3. La Comisión tiene pensado proponer la creación de un espacio europeo del transporte realmente integrado a través del establecimiento de un espacio aéreo único y el desarrollo de las redes transeuropeas. En este sentido, recurrirá a las nuevas tecnologías para desarrollar un sistema de transportes inteligente y multimodal. Asimismo, propondrá la creación de una Agencia Europea de la Seguridad Aérea y mejorará las normas de seguridad y la formación en el sector marítimo.

### 3. Observaciones generales

#### 3.1. *Objetivos estratégicos 2000-2005*

3.1.1. El Comité Económico y Social acoge favorablemente la iniciativa de la Comisión de prepararse para los retos de adentrar a la Unión en el siglo XXI y pertrecharla para que pueda conjurar los peligros y aprovechar las oportunidades a que se verá confrontada en los años venideros.

3.1.1.1. La Unión Europea ha sido una empresa coronada por el éxito, construida a partir de la visión de quienes dieron los primeros pasos a comienzos de los años 50. La clave de dicho éxito ha sido la continua evolución de las estrategias y políticas que han guiado a la Unión Europea a través de la segunda mitad del siglo XX hasta el comienzo de un nuevo milenio.

3.1.1.2. La Unión Europea aspira a seguir avanzando. Por ello, el Comité acoge con satisfacción la declaración oficial de Objetivos Estratégicos para la Nueva Europa en los próximos cinco años como introducción a una perspectiva a más largo plazo.

3.1.1.3. Una vez establecidos los objetivos estratégicos, es natural pasar a considerar qué marco de gobierno facilitará el logro de los mismos. Gran parte del presente dictamen intenta anticipar de qué modo ha de adaptarse, cambiar y mejorar el gobierno de la Unión Europea.

3.1.1.4. Las formas de gobierno de la Unión Europea deben estar vinculadas de forma tan natural como sea posible a las funciones cuyo alcance abarca toda la Comunidad y muy especialmente a los demás aspectos del gobierno nacional y regional.

3.1.1.5. Por tanto, el desarrollo de nuevas formas de gobierno europeo deberá depender de la aceptación de objetivos acordados sobre lo que se espera lograr con dicho gobierno en los distintos niveles (UE, Estado miembro, niveles provincial, regional y local). También está relacionado con el grado de subsidiariedad o centralización de las correspondientes competencias funcionales. El debate acerca del gobierno europeo es, pues, mucho más amplio que un debate sobre el papel de las instituciones comunitarias.

3.1.1.6. En este sentido, los otros tres objetivos estratégicos centran el debate sobre el gobierno.

3.1.1.7. El Comité acoge con satisfacción estas aspiraciones más ambiciosas y sus implicaciones para todos los ciudadanos de Europa. Éstas suponen un desafío para el logro, la integración y la coordinación en torno a metas comunes para todas las instituciones y agencias en todos los niveles.

3.1.1.8. El segundo objetivo estratégico se formula bien como «una Europa estable con una voz más fuerte en el mundo», bien como «estabilizar nuestro continente y reforzar la voz de Europa en el mundo». Ninguna de estas dos frases recoge debidamente la importante conclusión de que Europa (en este caso, la Unión, sus Estados miembros y todas sus instituciones en sentido amplio) tiene la responsabilidad de usar la fuerza de su posición y sus recursos para considerar de forma global las cuestiones que afectan a las vidas de los ciudadanos tanto en Europa como fuera de ella. Dichas cuestiones son mucho más importantes que «estabilizar nuestro continente» o «reforzar nuestra voz».

3.1.1.9. Este objetivo estratégico está descrito de forma confusa, de modo que los aspectos considerados centrales para los próximos cinco años, pese a ser necesarios y aceptables, son, en cierta medida, demasiado limitados.

3.1.1.10. Los otros objetivos estratégicos (tercero y cuarto) se centran en una agenda que afecta directamente a los ciudadanos de Europa. El Comité los considera dependientes uno de otro.

3.1.1.11. Dado el riesgo de confusión que se deriva de cualquier ambigüedad, la Comisión debería haber introducido una referencia explícita, en la descripción de estos dos objetivos estratégicos, a la distinción entre la fijación de los muchos objetivos políticos, claramente delimitados y para los que debería haber aspiraciones pactadas independientemente de cuestiones como la competencia y la subsidiariedad, y los mecanismos operativos, que requerirán distintos grados de armonización y coordinación en los múltiples niveles de gobierno.

3.1.1.12. Un ejemplo, de los muchos que podrían citarse, es el objetivo de «garantizar la seguridad y la viabilidad de las pensiones», que es un objetivo loable y de importancia crítica. Sin embargo, es una aspiración a crear unas normas comunes europeas en lo que constituye una de las competencias operativas de los Estados miembros. Del mismo modo, la integración de la «nueva» agenda económica requiere mayores progresos en la Unión Europea, progresos relacionados con la evolución de la agenda social, cuyo peso recae en gran parte (pero no sólo) en los Estados miembros.

3.1.1.13. Establecer los objetivos estratégicos de Europa requiere una claridad explícita sobre cómo y en qué marco institucional las prioridades se convierten en objetivos.

3.1.2. El CES está de acuerdo con la Comisión en que la reforma de las relaciones entre las instituciones debe ir acompañada de una valiente reforma de las propias instituciones. La CEE fue concebida como una asociación de países de Europa Occidental relativamente pujantes desde el punto de vista económico y comprometidos con principios democráticos; fue en este contexto que se redactó el Tratado de Roma. El desafío de adaptarse para dar entrada a un gran número de países mucho menos pujantes económicamente, y muchos de ellos sujetos a regímenes totalitarios durante el último medio siglo, requerirá importantes modificaciones de los reglamentos y normas comunitarios.

3.1.3. El Comité comparte el punto de vista de la Comisión de que uno de los desafíos más grandes, urgentes, apremiantes y difíciles consiste en vencer el desencanto de los ciudadanos de la Unión respecto al proyecto europeo; es ésta una reacción que ha quedado de manifiesto tanto en la decepcionante participación en las elecciones al Parlamento Europeo en algunos países como en la emergencia de partidos políticos de

extrema derecha cuyos postulados racistas se camuflan bajo el estandarte del patriotismo.

3.1.4. Como reconoce la propia Comisión<sup>(1)</sup>, la Unión Europea está hoy en crisis, una crisis en las relaciones entre las instituciones y los ciudadanos. Ahora es necesario abordar el problema de forma constructiva y eficaz. El pueblo europeo está fundamentalmente a favor del ideal europeo, pero teme que Europa ya no sea capaz de aportar las ventajas que desea.

3.1.4.1. Tales ventajas incluyen un crecimiento económico sostenido, el pleno empleo, un programa político justo que promueva los objetivos del desarrollo económico y la cohesión social, la protección contra el crimen, la seguridad frente a agresiones exteriores, la paz y prosperidad de los países vecinos, la asunción por Europa de un papel inequívoco y resuelto en cuanto potencia económica en el proceso de globalización, una política exterior coherente y efectiva, y un papel clave en el desarrollo de las naciones menos prósperas del mundo.

3.1.4.2. El caso es que los ciudadanos europeos no entienden los mecanismos de la Unión Europea, que ha sido diseñada por y para especialistas; el procedimiento legislativo europeo es muy complejo y necesita más transparencia; tanto que llega a ser opaco. Esta falta de transparencia ha propiciado que se instaure una atmósfera de desconfianza que hay que disipar. El electorado del siglo XXI ya no está dispuesto a poner ciegamente su confianza en la capacidad o en la buena fe de quienes toman las decisiones a distintos niveles, ya sean globales, europeos, nacionales o incluso locales. La mayoría de la gente no tiene problema alguno con Europa; simplemente, ha dado la espalda a su faceta institucional.

3.1.4.3. La Comisión afirma en la Introducción que quiere «encontrar una nueva sinergia entre todos los órganos democráticos de la Unión Europea, dentro de una mejora generalizada del gobierno europeo». El Comité considera que su potencial, que estriba en su conocimiento continuo de las necesidades de los ciudadanos en su calidad de agente económico y de participante en el entramado social, sigue sin utilizarse en medida suficiente ni con la antelación necesaria en las iniciativas de naturaleza socioeconómica de la Comisión.

3.1.5. Otra razón que explica el malestar popular reside en que mucha gente está inquieta por cómo están teniendo lugar los cambios en la sociedad. Dichos cambios exigen de los líderes políticos decisiones que el actual marco institucional hace extremadamente difíciles de tomar con la velocidad necesaria. Además, la opinión pública no siempre está en condiciones de entender y aceptar los cambios. Los ciudadanos europeos están unidos por aspiraciones e ideales comunes (incluido el deseo de una cooperación más estrecha), pero están divididos por diferentes tradiciones, costumbres y culturas

<sup>(1)</sup> CDP(99) 750.

nacionales. Sólo es posible progresar hacia la unión política si se toman debidamente en cuenta las diferencias nacionales. No es tanto cuestión de antieuropeísmo como de que existen europeos con visiones del futuro muy diferentes. Es esencial tener en cuenta, al desarrollar una estrategia europea, que la diversidad de Europa en términos de pueblos y culturas es una fuente de riqueza y fortaleza, no de división y desconfianza.

3.1.6. En Europa hay un anhelo general de democratización de los procesos decisorios, transparencia de la administración pública y participación de la sociedad civil. No cabe duda de que la sociedad civil europea está emergiendo y organizándose a nivel europeo, aunque actualmente se halle en gran medida sin estructuras ni objetivos. El problema de esta emergencia de la sociedad civil es que carece de todo arraigo institucional. Es preciso que los demás elementos de la sociedad civil organizada ocupen el lugar que les corresponde junto a los organismos establecidos para el diálogo civil, como los interlocutores económicos y sociales.

3.1.6.1. Debe asegurarse la participación efectiva de la sociedad civil en el gobierno de Europa. La UE funciona de acuerdo con un sistema piramidal que da lugar, entre otros efectos, a un planteamiento «de arriba abajo». Es preciso insertar los procesos comunitarios en la sociedad europea del siglo XXI, en lugar de intentar la inserción de la sociedad civil organizada en el proceso comunitario, como se hace ahora. El proceso decisorio institucionalizado debe ser compartido con los agentes sociales y económicos y con los demás miembros de la sociedad civil organizada. El diálogo entre gobernantes y gobernados debe hacerse de abajo arriba y no de arriba abajo. Se impone una renovación de los métodos y los instrumentos democráticos.

3.1.6.2. El Comité reúne las condiciones y está dispuesto, en razón de su dilatada experiencia y en colaboración con las organizaciones representativas de la sociedad civil, a formular y presentar a la Comisión propuestas relativas a formas y métodos verdaderamente participativos

3.1.7. Hay que reconocer, asimismo, que la división de poderes y competencias entre las instituciones europeas no es fácil, como tampoco lo es entre la Comisión y los Estados miembros. El documento de la Comisión deja clara la determinación de ésta de proponer un programa para el futuro político europeo. Pero en Europa el poder legislativo último reside principalmente en el Consejo, que se compone de representantes de los Estados miembros, los cuales pueden tener prioridades diferentes para el proyecto europeo. La extensión de la mayoría cualificada como sistema de votación, unida a la plena aplicación del procedimiento de codecisión entre el Parlamento Europeo y el Consejo, aliviaría en cierta medida este problema.

3.1.7.1. La Comisión ha afirmado que su documento es por naturaleza estratégico y que se abstiene deliberadamente de cualquier debate sobre la metodología que seguirá para conseguir los objetivos que se ha marcado; esto será objeto de una serie de documentos anuales que tratarán de la ejecución operacional de su programa quinquenal. El CES respeta esta postura y no tiene la intención de hacer observaciones sobre cuestiones metodológicas antes de que se publiquen esos documentos anuales. El Comité espera que se le solicite su dictamen sobre dichos documentos anuales y acogería favorablemente toda consulta durante la fase preparatoria; asimismo, se declara dispuesto a emitir dictámenes de iniciativa sobre su contenido.

3.1.8. Se mire como se mire la situación actual, a nadie se le escapa que urge restaurar la confianza de los ciudadanos europeos en los procesos que los gobiernan. Una manera de lograr esto consiste en hacer participar más de cerca en el proceso decisorio a la sociedad civil organizada. Otro elemento esencial es que los ciudadanos perciban que Europa les beneficia tangiblemente. Es preciso, además, que tales beneficios incidan en las inquietudes y preocupaciones de los propios ciudadanos.

3.1.9. La visión que debe tenerse de la Unión Europea tiene que descansar en tres pilares: el económico, el político-administrativo y el de la sociedad civil. El pilar económico es el sustento de los otros dos, porque sin prosperidad económica Europa no cuenta con los medios para desarrollar las políticas y crear las estructuras que necesita de cara a la consecución de los objetivos que la Comisión se ha fijado. El pilar político-administrativo consiste en las instituciones europeas y las autoridades nacionales, regionales y locales de los Estados miembros. El pilar de la sociedad civil comprende todos los elementos de la sociedad, según establecía el dictamen del CES de 22 de septiembre de 1999<sup>(1)</sup>.

<sup>(1)</sup> «La sociedad civil es un concepto colectivo que designa todas las formas de acción social (de individuos o grupos) que no emanan del Estado y que no son dirigidas por él. (...)»

La sociedad civil organizada comprende en particular:

- los denominados “actores del mercado de trabajo”, es decir, los interlocutores sociales;
- organizaciones representativas de los medios sociales y económicos, que no son interlocutores sociales en sentido estricto;
- las ONG (organizaciones no gubernamentales), que unen a las personas en torno a causas comunes: por ejemplo, las organizaciones de protección del medio ambiente, las organizaciones de defensa de los derechos humanos, las asociaciones de consumidores, las asociaciones caritativas, las organizaciones escolares y de formación, etc.;
- las organizaciones de base o “Community-based Organisations” (CBOs) (es decir, las organizaciones surgidas del centro y de la base de la sociedad, que persiguen objetivos orientados hacia sus miembros); por ejemplo, los movimientos de juventud, las asociaciones de familias y todas las organizaciones de participación de los ciudadanos en la vida local y municipal;
- las comunidades religiosas. (DO C 329 de 17.11.1999, puntos 5.1. y 8.1.)»



3.1.10. El CES reconoce que tiene que adaptarse a los desafíos que Europa afronta actualmente, adaptación cuya necesidad comparte con las demás instituciones europeas; es consciente de que ello requerirá cambios en el Comité, así como la reorientación de sus relaciones con las otras instituciones. El Comité ha aprobado recientemente un dictamen<sup>(1)</sup> en el que sugiere la posibilidad de crear dentro del CES un «observatorio de la sociedad civil» que ponga en marcha iniciativas tendentes a desarrollar el diálogo civil y potenciar el papel del Comité como foro para la participación de representantes de la sociedad civil organizada en el proceso democrático.

#### 4. Observaciones específicas

##### 4.1. Objetivos estratégicos 2000-2005

4.1.1. El Comité considera que las Conclusiones de la Presidencia correspondientes al Consejo Europeo de Lisboa desarrollan los objetivos estratégicos de la Comisión en lo que se refiere al establecimiento de una agenda para la transición a una economía competitiva, dinámica y basada en el conocimiento, así como por lo que respecta a la modernización del modelo social europeo y la superación de la exclusión social.

4.1.2. El Comité observa con particular interés el «nuevo método abierto de coordinación» y el llamamiento que se hace a los interlocutores sociales, así como al resto de la sociedad civil, para que participen en la aplicación de las políticas mediante diferentes formas de colaboración formuladas en Lisboa.

4.1.3. En su Dictamen sobre el tema «*Empleo, reforma económica y cohesión social: hacia una Europa de la innovación y del conocimiento*»<sup>(2)</sup> el CES desarrolló la idea de un «nuevo paradigma» para crecer sin inflación, que pasa por lo siguiente:

- elevar al máximo el desarrollo económico al tiempo que se reducen al mínimo la exclusión social y los conflictos;
- proporcionar una economía competitiva al tiempo que se mantiene un modelo social competitivo;
- alcanzar niveles óptimos en el uso de las nuevas tecnologías con una estrategia sostenible para el entorno social y natural y los recursos;
- asegurar la sostenibilidad con el desarrollo de una cultura de la participación y una adecuada cultura de empresa basada en un enfoque creativo del aprendizaje permanente y la solidaridad.

4.1.3.1. Este dictamen también postulaba la necesidad de un nuevo paradigma para el propio gobierno; en concreto, afirmaba que «[e]l punto de vista clásico de que el Estado es soberano en cuanto proveedor de servicios debe ser superado por una relación cooperativa entre el Estado y la sociedad. El público espera del Estado no sólo el respeto de las normas y los reglamentos sino también que la provisión de servicios se haga adecuada y eficazmente». Según el dictamen, una política de modernización estatal debe dedicar mayor atención a las redes de cooperación descentralizadas y dar mayor relevancia a la eficacia y eficiencia económica, procurando, asimismo, aumentar la eficiencia de la gestión administrativa y sopesar la viabilidad económica de métodos de gestión alternativos.

4.1.3.2. El dictamen proponía el siguiente programa para la cumbre de Lisboa:

- adaptar el modelo o los modelos sociales al nuevo paradigma;
- conseguir una formación generalizada en las tecnologías de la sociedad de la información;
- popularizar y facilitar el desarrollo de la cultura de empresa;
- ayudar a las empresas ya establecidas en su conversión al nuevo paradigma;
- adaptar la educación y la formación al nuevo paradigma;
- aprovechar el desarrollo sostenible para la innovación y el crecimiento.

4.1.4. En gran medida, la cumbre de Lisboa trató estos temas y lo hizo en la línea del dictamen del Comité. Al hacerlo, sitúa en un nivel superior las propuestas contenidas en el documento de la Comisión sobre sus objetivos estratégicos para el período 2000-2005, lo que significa la adopción de un planteamiento completamente novedoso y fresco de la acción política, en el que el Consejo Europeo toma el timón y los gobiernos asumen la responsabilidad de formular la política económica.

4.1.4.1. El documento de la Comisión deja claro que ésta se ve a sí misma como fuente de la visión colectiva de Europa y fuerza motriz del cambio, así como su brazo ejecutor. Sin embargo, el reciente Consejo Europeo de Lisboa ejerció a fondo su función fijando por completo el programa político.

4.1.4.2. La nueva prominencia del Consejo Europeo refleja la determinación de los gobiernos de seguir siendo soberanos en cuestiones políticas. En este sentido, la decisión de Lisboa de instituir reuniones regulares del Consejo Europeo cada primavera para supervisar la estrategia política es especialmente significativa. Aun en el caso de que las demás institucio-

<sup>(1)</sup> DO C 268 de 19.9.2000.

<sup>(2)</sup> DO C 177 de 26.4.2000.

nes mejoraran su rendimiento como resultado de los cambios que la Comisión propone, todo apunta a que las reuniones del Consejo Europeo desempeñarán un papel más importante en el futuro.

4.1.4.3. Se suscita así la cuestión del papel del Parlamento Europeo (PE), institución europea cuyos miembros son elegidos directamente y que, sin embargo, cuenta con poderes legislativos limitados. Que el PE sea hoy constitucional o funcionalmente capaz de asumir la misión de marcar el rumbo de la política europea es algo que puede discutirse, pero, en la hipótesis de que no tuviera esa capacidad, sería cuando menos cuestionable que tal misión se confiara al Consejo y no a la Comisión; lo sucedido en Lisboa sugiere que el Consejo está dispuesto a llevar sobre sus hombros tal responsabilidad.

4.1.5. Como ha reconocido la Célula de Prospectiva de la Comisión Europea <sup>(1)</sup>, la toma de decisiones a nivel europeo es un proceso laberíntico y confuso que hasta los especialistas se afanan en comprender. El que haya una representatividad democrática al tomar formalmente una decisión (en el Consejo) no resulta satisfactorio si hay problemas en los estadios anteriores y posteriores del proceso, estadios que —según una opinión cada vez más extendida— determinan igualmente los resultados finales.

4.1.5.1. Para atajar el problema del «déficit democrático» se precisan reformas que no pretendan alcanzar legitimidad centrándose en el momento en que se toma la decisión, sino estimulando la participación en todas las fases del proceso.

4.1.5.2. La participación de la sociedad civil organizada en el proceso decisorio es un aspecto vital de una democracia participativa conforme al modelo democrático europeo. No bastaría que la Comisión consultase a unas pocas organizaciones representativas de la sociedad civil, a su elección. Tampoco mejoraría la situación que la «consulta» consistiera en recabar apoyo para posturas ya decididas. Para que exista verdadera transparencia, la sociedad civil organizada debe tener no sólo la oportunidad de participar, sino también los medios para medir la efectividad de su participación. Esto supone que la Comisión tenga el deber de explicar a los organismos que han acreditado representantes en relación con propuestas legislativas cómo han influido tales representantes en éstas o por qué no han sido atendidas sus sugerencias.

4.1.6. El CES tiene particular interés en este tema porque es el único órgano europeo compuesto por representantes de organizaciones de la sociedad civil organizada. Es consciente de que su representatividad podría ser mejorada, pero esto es algo que incumbe a los Estados miembros y que, a juicio del

Comité, debería seguirles incumbiendo. El CES celebraría que los Estados miembros formularan propuestas tendentes a mejorar la representación de la sociedad civil organizada en el seno de su propia composición, pero subraya que su naturaleza tripartita constituye una característica esencial que debe ser preservada. El Comité serviría entonces como foro en el que podría darse una verdadera significación a la participación de la sociedad civil organizada en el proceso legislativo europeo. El CES también podría ejercer un papel regulador de los procesos de consulta, canalizando información desde la sociedad civil organizada hacia las instituciones y en sentido inverso.

4.1.7. El proyecto europeo ha evolucionado de la integración negativa a la positiva <sup>(1)</sup>. Al comienzo, el proyecto se centraba en eliminar obstáculos, por ejemplo, al mercado único y en garantizar las cuatro libertades; en esto consistía la integración negativa. Sin embargo, a medida que se fue avanzando en el proyecto apareció con claridad que, para completar una verdadera Unión Europea, era necesario intervenir activamente en un número creciente de ámbitos políticos que no eran estrictamente necesarios para la primera fase de la integración europea, centrada en la construcción de un espacio económico común.

4.1.7.1. Esto suscita un tema que el documento de la Comisión no aborda, a saber, el de la subsidiariedad. Por una parte, los Estados miembros reconocen las ventajas de compartir soberanía en áreas en las que ya hay una interdependencia significativa. Sin embargo, en el contexto de la integración positiva en una gama cada vez mayor de ámbitos políticos, la estructura vertical afronta una deficiencia de responsabilidad política que ya no puede defenderse sobre la base de las exigencias primordiales del proyecto europeo. Por otra parte, existe la impresión de que la UE es débil en áreas en que la opinión pública demanda una actuación europea (esto es, donde ésta se considera necesaria y, por tanto, legítima). En tales áreas (como la política exterior y de seguridad común), se estima necesaria y deseable una acción coordinada, pero la UE parece considerarla muy complicada de llevar a cabo <sup>(1)</sup>.

4.1.7.2. El Presidente de la Comisión Europea, Sr. Prodi, ha definido las nuevas tareas de la Unión Europea como un paso de un mercado y una moneda únicos a una economía y una estructura política únicas. Puede decirse que este paso supone avanzar más en el camino de la integración positiva. Para muchos de los países candidatos esto puede resultar difícil de conseguir e incluso entre los actuales Estados miembros hay algunos que podrían juzgar inaceptable este proceso desde un punto de vista nacional. Esto nos sitúa ante la perspectiva de una «Europa a dos niveles», con diferentes grupos de países avanzando a diferentes velocidades. Hay que preguntarse por los riesgos y desafíos que plantea dicha situación.

<sup>(1)</sup> CDP(99) 750.

4.1.8. Para que la integración europea pueda tener éxito, es esencial poner en el centro al ciudadano europeo. Uno de los propósitos declarados de la Comisión consiste en mejorar la calidad de vida. La clave para ello estriba en que todos deben tener una mejor calidad de vida en todos los aspectos: calidad alimentaria, medio ambiente, protección contra el crimen, empleo, nivel de vida, promoción de la integración entre los grupos étnicos europeos y prevención de la discriminación y la exclusión social. Como ha dicho el Sr. Prodi, Europa debe construirse por y para los ciudadanos, y ello debe reflejarse en todos los documentos de la Comisión. El Comité lamenta que, por lo que respecta a este objetivo, la Comisión se limite a plantear los problemas pero apenas formule propuestas de acción. Ello hace suponer que (todavía) no existe un concepto estratégico coherente de la relación con los ciudadanos europeos. El Comité manifiesta su disposición y confía en que se le invite a participar en la elaboración de un concepto de estas características sobre el diálogo con los ciudadanos y la cooperación con la sociedad civil organizada, con objeto de poder aportar sus ideas.

4.1.8.1. El documento de la Comisión otorga gran protagonismo a la necesidad de que a los ciudadanos europeos se les hable, pero igualmente importante es escucharlos. La Comisión debería tener por consigna la de «gobernar es servir». En

una sociedad democrática, el gobierno sirve al pueblo y es responsable ante él por la manera en que ejerce su administración; el pueblo no está subordinado al Estado. El proceso de gobierno debe descentralizarse lo más posible. En cada uno de los diversos niveles institucionales existe una responsabilidad y una competencia específicas que deben acompañarse de mecanismos adecuados de diálogo y participación ciudadana. En la estructura articulada de gobierno existente en Europa, los diferentes niveles de poder tienen que cooperar en interés de los ciudadanos europeos. Sin ello, la construcción europea no tendría ningún valor democrático añadido.

4.1.9. El CES comparte la identificación que hace la Comisión de los principales desafíos que afronta Europa en esta coyuntura. Sin embargo, apenas menciona algunos problemas importantes como, por ejemplo, la situación demográfica.

4.1.10. La Comisión declara su intención de hacer de Europa un agente global con un peso político que esté a la altura de su fortaleza económica; si éste es su objetivo, entonces su primera prioridad debería ser la de aumentar su fortaleza económica lo más posible. La globalización es una oportunidad, pero una oportunidad que no se aprovecha se convierte en una amenaza. Europa no necesita sueños, necesita tener visión.

Bruselas, 19 de octubre de 2000.

*El Presidente  
del Comité Económico y Social  
Göke FRERICHs*

---

**Dictamen del Comité Económico y Social sobre la «Revisión de la Directiva 86/278/CEE del Consejo relativa a la utilización de los lodos de depuradora en la agricultura»**

(2001/C 14/26)

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 emitir un dictamen sobre la «Revisión de la Directiva 86/278/CEE del Consejo relativa a la utilización de los lodos de depuradora en la agricultura».

La Sección de Agricultura, Desarrollo Rural y Medio Ambiente, encargada de preparar los trabajos en este asunto, aprobó su dictamen el 6 de septiembre de 2000 (ponente: Sr. Nilsson).

En su 376º Pleno del 19 de octubre de 2000, el Comité Económico y Social ha aprobado por unanimidad el presente Dictamen.

## Sumario

El presente documento describe el sistema de depuración para la recogida de residuos procedentes de núcleos urbanos y la posible utilización de los lodos de depuradora en la agricultura. Tanto los lodos como otros residuos de origen orgánico contienen nutrientes vegetales, los cuales constituyen un elemento fundamental para una agricultura y una sociedad sostenibles. Sin embargo, los nutrientes de los lodos urbanos están mezclados con un gran número de metales y de contaminantes orgánicos. A fin de preservar una calidad elevada de los suelos, se podría tolerar quizá un aumento del 100 % en la concentración de metales en las tierras de producción alimentaria durante los próximos 10 000 años. Si el objetivo estriba en evitar el deterioro de los suelos, ya desde hoy se deberían utilizar con fines agrícolas solamente lodos debidamente certificados. El Comité Económico y Social recomienda que, cuando se lleve a cabo la revisión de la Directiva 86/278/CEE, se aborden las siguientes propuestas:

- se debe establecer que el objetivo a largo plazo reside en restituir los nutrientes no contaminantes a la agricultura;
- hay que adoptar un planteamiento de conjunto y regular todos aquellos fluidos residuales procedentes de estaciones depuradoras de aguas de residuos que no entren en el ámbito de aplicación de la Directiva marco del agua así como otras aguas residuales de origen urbano;
- es necesario lograr una considerable mejora de la calidad de los lodos de depuradora mediante, entre otras medidas, unas mayores facilidades para la inversión;
- es preciso reducir drásticamente el contenido de metal en los lodos autorizados para uso agrícola;
- se deben establecer de manera adecuada las responsabilidades en caso de daños medioambientales como consecuencia del uso de lodos;
- urge la introducción de unos requisitos mínimos a escala comunitaria para la protección de los suelos.

## 1. Antecedentes

1.1. Con este dictamen de iniciativa, el CES pretende expresar sus puntos de vista acerca de la utilización de los lodos de depuradora en la agricultura, de modo que una revisión de la Directiva (86/278/CEE) sobre los lodos de depuradora emprenda y mantenga un desarrollo que permita utilizar en la agricultura los nutrientes vegetales contenidos en los residuos orgánicos sin causar contaminación ni dañar las propiedades del suelo.

1.2. Los residuos orgánicos producidos por la sociedad provienen sobre todo de los alimentos de origen vegetal y animal de la producción agrícola de cada país o de importación. Estos residuos contienen, naturalmente, los nutrientes que necesitan los vegetales. Estos nutrientes vegetales constituyen un importante recurso para la agricultura. Sin embargo, se debe garantizar la restitución de dichos nutrientes, sin aditivos contaminantes, a las tierras de cultivo.

1.3. Además de los nutrientes con residuos orgánicos, las economías domésticas vierten otras muchas sustancias como consecuencia del lavado de ropa o de vajilla, el uso de diversos productos químicos y el deterioro de los materiales de uso doméstico. En la sociedad existen además otras actividades a través de las cuales también se vierten distintas sustancias químicas en grandes cantidades. Estas sustancias no son propias de la agricultura ni de la producción alimentaria y ponen en peligro el carácter sostenible de las tierras de cultivo y la calidad de los alimentos. La mezcla de sustancias deseadas y no deseadas es una fuente de problemas.

1.4. La función más importante de las plantas depuradoras de aguas residuales es la purificación de estas aguas. Los materiales orgánicos se transforman o se asimilan a fin de reducir el volumen de los lodos y eliminar las sustancias fétidas. Las estaciones depuradoras de aguas residuales pueden filtrar el 90 % del fósforo y el 15 % del nitrógeno, los micronutrientes y la materia orgánica presentes en las aguas residuales, depurándose así las aguas para su posterior vertido en los caudales. Los residuos resultantes de la depuración son los lodos de depuradora.



1.5. En el proceso de purificación no sólo se recogen los nutrientes vegetales precipitados y la materia orgánica, sino también una gran cantidad de sustancias químicas no deseadas, procedentes de aguas residuales urbanas. La presencia de estas sustancias no deseadas no contribuye a una amplia aceptación por parte de los agricultores y consumidores del uso de los lodos de depuradora con fines agrícolas.

1.6. Los investigadores y las organizaciones medioambientales y de agricultores se cuestionan también si, con el actual sistema, las estaciones depuradoras de aguas residuales son capaces de extraer suficientemente los metales y las sustancias orgánicas peligrosas para el medio ambiente cuando purifican este tipo de aguas.

1.7. En los próximos años se construirán más plantas depuradoras de aguas residuales y aumentará la producción de lodos. Al mismo tiempo, se recurrirá en muchos casos a gravámenes fiscales y prohibiciones para contrarrestar la deposición de residuos orgánicos en los vertederos. Por este motivo, los productores de residuos intensificarán sus esfuerzos para que la agricultura consienta hacer un mayor uso de los lodos de depuradora.

1.8. Los principios de precaución y de quien contamina paga (QCP), así como la adopción de medidas preventivas, constituyen las directrices adecuadas con vistas a la reutilización de los nutrientes vegetales en la agricultura. El CES hace hincapié en la importancia que reviste la aplicación del principio de QCP en la depuración y producción de los lodos de depuradora.

1.9. La sociedad ha de encauzar esta situación mediante un nuevo marco regulador, con vistas al desarrollo de un sistema que posibilite el uso en la agricultura de tipos de residuos no contaminantes y la reutilización de los componentes útiles de las aguas residuales y de otros residuos orgánicos.

1.10. Cuando se utilicen los residuos orgánicos como fertilizantes, corresponderá al agricultor determinar, en función de unos criterios de calidad, qué tipo de lodo se necesita para conservar y mejorar la calidad del suelo y de los alimentos, así como para fomentar la confianza de los consumidores.

## **2. Los nutrientes vegetales constituyen un recurso fundamental**

2.1. Con el término «nutriente primario» se designa el fósforo, el potasio y el nitrógeno. El término «nutriente secundario» hace referencia al calcio, el magnesio, el sodio y el azufre, mientras que por «micronutrientes» se entienden el boro, el manganeso, el hierro, el zinc, el cobre, el molibdeno y el cobalto, todos ellos elementos esenciales, en pequeñas cantidades, para el crecimiento de las plantas. En la mayoría de los casos, estos nutrientes son iones metálicos<sup>(1)</sup>.

2.2. El fósforo es un elemento simple de la corteza terrestre que se extrae en la actualidad de apatitos ricos en fósforo. El fósforo constituye un elemento indispensable para las plantas que debe añadirse al suelo a fin de aprovechar al máximo las cosechas. Cabe esperar con toda probabilidad que la mayor necesidad de productos alimentarios en los próximos cincuenta años haga preciso también un aumento del fósforo para el cultivo de las tierras.

2.3. La explotación de nuevos yacimientos, la excavación de galerías más profundas y el aumento de las distancias para el transporte ocasionarán un incremento en el coste del fósforo. Así pues, el fósforo es una materia prima agotable desde el punto de vista económico que la sociedad deberá conservar y reutilizar si se desea establecer una agricultura y una sociedad sostenibles.

2.4. La utilización del fósforo entraña también un aspecto de solidaridad. De aquí a cincuenta años, los Estados miembros de la Unión Europea dispondrán con toda probabilidad de medios para adquirir el fósforo que necesitan. Cuando aumenten los costes, serán los países más pobres los que tengan que contentarse con fósforo de peor calidad y en menores cantidades.

2.5. Habida cuenta de que es un elemento simple, comparable a metales como el mercurio o el cadmio, el fósforo no se degrada ni desaparece. Si no se reutiliza en la agricultura, el fósforo existente en los productos alimentarios de origen agrícola acaba por extenderse paulatinamente en los caudales de aguas y en las aguas subterráneas. De este modo, se corre el riesgo de que el fósforo que no se reutiliza en la tierra de cultivo ocasione una filtración desapercibida hasta el momento y tenga un impacto negativo en el medio ambiente.

2.6. Estos mismos criterios de sostenibilidad son igualmente válidos en el caso del potasio y de los nutrientes secundarios. Se cree que es posible utilizar durante un largo período de tiempo la mayoría de los micronutrientes como fertilizantes comerciales.

2.7. En el aire se concentran grandes cantidades de nitrógeno. Para convertir los gases del nitrógeno ambiental en fertilizantes se necesita una cantidad de petróleo, gas o electricidad equivalente a un litro de petróleo por kilogramo de nitrógeno. También se puede fijar el nitrógeno por medio de vegetales capaces de valorizar este elemento, lo cual exige la misma cantidad de energía que si se produjera de manera industrial, más una superficie de terreno acorde. Además de satisfacer sus necesidades, una hectárea de trébol o alfalfa retiene 200 kilogramos de nitrógeno, que se distribuyen en la misma superficie durante un período de uno o dos años. Así pues, si se restituyera el nitrógeno junto con los residuos orgánicos, sería posible reducir el consumo energético de la actividad agrícola o la superficie que se utiliza para valorizar este nitrógeno. Además, es necesario evitar la filtración de nitrógeno procedente de estaciones de aguas residuales y de la agricultura.

2.8. La materia orgánica es igualmente valiosa en algunos suelos pobres en humus. En numerosos casos, la cantidad de materia orgánica que se incorpora con los lodos en descomposición es equivalente al humus que producen los residuos de cosechas tras varios años.

(1) Ref.: Norma del CEN sobre fertilizantes EN 28157.

### 3. El contenido de metal en suelos y residuos orgánicos

3.1. Los metales se extraen de yacimientos concentrados en la corteza terrestre. Estos metales se utilizan considerablemente en la sociedad como material de construcción, canalización, electrodomésticos, automóviles, puentes, etc. Los metales van a parar a los sumideros como residuos procedentes de la fabricación de productos, tras haberse separado, por oxidación o desgaste, de sus estructuras a causa del uso, o bien por haberse propagado por vía aérea o acuática en las aguas de superficie después de ser desmantelados, en forma de desechos en vertederos o de gases exhaustos tras su incineración. El sistema de depuración comunal recoge estos fluidos y conduce los metales al sistema de tratamiento de aguas residuales.

3.2. Las concentraciones de cadmio, cobre y plomo presentes en nuestras estructuras técnicas son, respectivamente, 3, 15 y 20 veces superiores a la que se registran en las tierras de cultivo. Una vez que se han erosionado, es preciso evitar que estos metales vayan a parar a las tierras de cultivo, aunque en ocasiones resulte necesario añadir cobre a los suelos con bajo contenido de este metal.

3.3. Tal como se prevé en la Directiva 86/278/CEE, desde hace veinte años se vienen analizando de manera periódica, y a instancias de las autoridades, seis o siete metales diferentes. El control de estos metales se debe, entre otros, a motivos de carácter histórico, como el intenso uso que se hace de los mismos en la industria. En las últimas décadas se ha comenzado a utilizar un gran número de metales y elementos simples nuevos, cuya presencia en los residuos orgánicos también debe someterse a control. Algunos análisis demuestran que, en relación con las tierras de cultivo, el contenido de plata en los suelos se duplica en un período de cinco a diez años. En el caso de otros metales (wolframio, oro, platino o uranio), su contenido se duplica en un período de décadas<sup>(1)</sup>.

3.4. La concentración de metales se mide en miligramos de metal por kilogramo de materia seca. No obstante, este tipo de medición presenta limitaciones en varios aspectos:

1. Es posible reducir la concentración de metales mezclando los lodos de las estaciones depuradoras con cal, arena, turba, abono de origen animal, etc., permitiendo así mantener dicha concentración por debajo de los valores límite medidos en miligramos de metal por kilogramo de materia seca.
2. El grado de descomposición/digestión<sup>(2)</sup> influye de manera que cuánto mayor sea la fase de descomposición o de compostación del material, mayor será también la concentración de metal por kilogramo de materia seca.
3. La medición no aporta ningún dato acerca del origen de la materia prima. Por ejemplo, los lodos y el abono de origen animal pueden tener aproximadamente el mismo contenido de metales. En el primer caso, el 95 % de estos metales procederá de estructuras técnicas mientras que, en el segundo, la mayoría de los metales tendrá su origen en el forraje y en los terrenos del propio agricultor.

3.5. Un método complementario de medición consistiría en indicar la cantidad de determinados metales en proporción a la cantidad de fósforo, por ejemplo en miligramos de cadmio por kilogramo de fósforo. Este tipo de medición paliaría las limitaciones que presenta el método mg/kg.

3.6. Por lo que respecta a los metales, viejos y nuevos, se tiene unos conocimientos muy limitados acerca de la química de los suelos y de los efectos que ocasiona en las plantas, especialmente en los microorganismos, la creciente concentración de metales en los suelos. La disponibilidad biológica de las distintas formas de metal y el hecho de que, en principio, los metales no pueden extraerse de los suelos constituyen dos factores de gran importancia. La cantidad que se filtra o es absorbida por las plantas es muy pequeña. Los estudios muestran que los suelos se deterioran si se incrementa en una proporción de dos a cinco veces la concentración original. Es probable que, a corto plazo (de 10 a 20 años), un único esparcimiento de lodos no cause graves problemas pero, a largo plazo, no se puede aceptar el uso actual. No obstante, existe poca información acerca de las numerosas interacciones entre los metales y el suelo. Por este motivo, resulta imposible llevar a cabo una evaluación de riesgos pertinente y se considera necesario llevar a cabo una mayor investigación en este ámbito.

3.7. Los científicos recurren a dos principios básicos para determinar el nivel aceptable de concentración de metal en las tierras de cultivo:

1. Hasta un cierto límite, la presencia de metal es inocua para el suelo, las tierras de cultivo o la salud humana. Esta circunstancia se interpreta a menudo en el sentido de que, hasta dicho límite, todo está permitido. Así, una vez alcanzados estos valores límite en una superficie agrícola, basta con trasladar el esparcimiento de metales a otra tierra de cultivo.
2. Es preciso reducir la fertilización para establecer un equilibrio entre la adición y la pérdida de metales en una superficie determinada. En este punto se hace una interpretación bastante más estricta del principio de precaución, si bien cabría aceptar también un cierto incremento en la concentración de metal en los suelos como, por ejemplo, el doble (un aumento del 100 %) en un período de 10 000 años<sup>(3)</sup> o, lo que es lo mismo, un incremento del 1 % anual durante los diez primeros años, del 0,3 % durante los próximos 90 años y del 0,001 % para los restantes 9 900 años.

3.8. Como consecuencia de las deposiciones de origen atmosférico, el uso de fertilizantes minerales, los aditivos en el forraje, los pesticidas y los lodos, ya se ha agotado una parte del margen que permitía un incremento de las concentraciones de metal en los suelos y, en la mayor parte de los casos, apenas conocemos la magnitud de dicho margen.

3.9. Otro factor que se debe someter a consideración es saber cuál es el nivel óptimo de nutrientes vegetales en el suelo. Si bien una fertilización normal incorpora nutrientes primarios, existe el riesgo de que se reduzca en numerosos tipos de suelo el contenido de nutrientes secundarios y los micronutrientes. Los residuos orgánicos contienen una completa gama de nutrientes y algunos micronutrientes (metales) adicionales podrían ser valiosos si se aplicaran a los suelos de manera controlada.

(1) Ref.: Agencia sueca de protección medioambiental, otoño de 2000.

(2) Cuanto mayor sea el grado de digestión de los lodos, menor será su volumen.

(3) Ref.: Cuerpo de inspección química, Suecia, mayo de 2000.

3.10. Además, los factores climáticos —como la acidificación de los suelos y la rápida descomposición de la materia orgánica en los climas más calurosos— tienen un impacto en la disponibilidad biológica de metales y nutrientes tóxicos.

#### **4. Sustancias orgánicas peligrosas para el medio ambiente**

4.1. Las sustancias orgánicas peligrosas para el medio ambiente van a parar con mayor frecuencia a las aguas residuales y a los lodos procedentes de estaciones depuradoras de aguas residuales que a cualquier otro residuo orgánico. La razón es muy simple: la presencia de estas sustancias es frecuente en los productos en estado líquido o bien, como consecuencia del desgaste, son transportadas por los cauces de aguas que desembocan en los sistemas de depuración. En estos casos, existen tres factores decisivos para determinar la naturaleza y la cantidad de las sustancias que pueden encontrarse en los lodos:

- los tipos de actividad en contacto con el sistema de depuración (economías domésticas, lavado de automóviles, dentistas, etc.);
- los materiales utilizados en los edificios, las instalaciones, la maquinaria o los textiles;
- los tipos de actividad empresarial, doméstica o de cualquier otro tipo (por ejemplo, el tipo de residuo que se desecha en los desagües de las economías domésticas).

4.2. Es posible analizar muchos miles de sustancias pero, probablemente, éstas apenas representen una mínima parte de las cien mil sustancias que pueden llegar a encontrarse en los residuos. Muchas de estas sustancias se descomponen en el proceso de asimilación en las estaciones depuradoras de aguas residuales, a la vez que es más que probable la aparición de nuevas sustancias.

4.3. Únicamente se conocen los efectos medioambientales de unas pocas sustancias de este tipo. No obstante, ni siquiera en estos casos se han podido definir claramente sus repercusiones conjuntas<sup>(1)</sup>. Por consiguiente, una evaluación de los riesgos podría basarse únicamente de manera parcial en lo que se sabe sobre este reducido número de sustancias.

4.4. Entre los criterios para determinar cuáles son las sustancias orgánicas no deseadas, cabe mencionar un largo período de descomposición, la posibilidad de acumularse en la cadena alimenticia, en determinados organismos, o que tengan un elevado grado de toxicidad o un efecto hormonal en el agua.

4.5. Para investigar el contenido de las sustancias orgánicas no deseadas, es posible seleccionar indicadores que demuestren el contacto con grandes cantidades de productos químicos o que atestigüen las cantidades de determinadas sustancias perjudiciales.

4.6. Otra alternativa consistiría en establecer modelos de actuación en la naturaleza para las sustancias no deseadas. Es posible desarrollar métodos de análisis para este tipo de sustancias y medir su concentración, por ejemplo, en los lodos. Otro de los objetivos de este modelo sería determinar si las sustancias pueden ser absorbidas por las plantas.

4.7. Otro método para medir las posibles repercusiones de los productos químicos consiste en usar métodos biológicos que expongan, por ejemplo, el impacto que tienen en las dioxinas o en las hormonas todas las sustancias presentes en las muestras examinadas.

4.8. Es posible que se produzcan interacciones entre los distintos metales y las sustancias orgánicas que podrían acentuar o contrarrestar los efectos tóxicos.

4.9. No es conveniente que los residuos orgánicos de uso agrícola contengan sustancias con propiedades inadecuadas.

4.10. Es preciso desarrollar métodos de análisis para los contaminantes orgánicos e inorgánicos.

#### **5. Posibles medidas en relación con los metales y las sustancias orgánicas peligrosas para el medio ambiente**

5.1. A fin de reducir el contenido de las sustancias no deseadas, es preciso desviar o purificar el agua procedente de determinadas fuentes residuales antes de que penetre en la red de depuración. Como ejemplo de este tipo de fuentes, cabe mencionar las industrias, las aguas superficiales, las aguas de infiltración procedentes de vertederos o los talleres de reparación de vehículos.

5.2. Otra medida consiste en velar por que no se haga uso de sustancias peligrosas para el medio ambiente en las economías domésticas y en la industria, aumentando, por ejemplo, el número de productos con etiquetado medioambiental en el mercado y facilitando así la elección por parte del consumidor. Es necesario lograr un mayor avance en materia de política y legislación de la UE en el ámbito de los productos químicos, de manera que el fabricante pueda documentar todos los componentes o remplazar los productos inadecuados o no documentados en un plazo de tiempo determinado. Se debe retirar de la venta todo producto con sustancias que puedan perjudicar el medio ambiente como consecuencia de un uso normal del mismo. Se trata de un requisito importante no sólo para mejorar la calidad de los lodos y el agua que expulsan las estaciones de tratamiento de aguas residuales, sino también de cara a los consumidores que, sin saberlo, utilicen este tipo de productos en sus hogares.

5.3. Un tercer método para reducir la presencia de contaminantes en los residuos orgánicos de composición líquida es la introducción de sistemas separados para, de esta manera, evitar la mezcla de residuos orgánicos con otros tipos de residuos y permitir así la gestión individual de cada uno de los componentes.

#### **6. Riesgos de infección**

6.1. Los residuos con materias fecales y otros residuos de origen orgánico incluyen organismos patogénicos como bacterias, virus y parásitos. La mayor concentración de personas en las áreas urbanas y de animales en las granjas, acompañada del incremento de la movilidad de personas y

<sup>(1)</sup> Ref.: Cuerpo de inspección química, Suecia.



mercancías, facilitan la propagación de las infecciones. Los riesgos afectan tanto al ecosistema como a las plantas, los animales domésticos y a los seres humanos. En algunas enfermedades existe el riesgo de propagación entre, por ejemplo, animales salvajes y animales domésticos, o animales domésticos y seres humanos.

6.2. Para poder llevar a cabo una adecuada evaluación del impacto, se debe estudiar mejor el aspecto de la higiene laboral, especialmente por lo que respecta a los trabajadores de las estaciones depuradoras de aguas residuales y a los usuarios de los lodos.

6.3. Todo residuo orgánico ha de analizarse detalladamente y tratarse de la manera adecuada para evitar la propagación de infecciones. Por ello, la necesidad de medidas y control de carácter preventivo es también mayor.

6.4. La mayoría de los países europeos cuenta con normas para reducir la exposición de los seres humanos a las infecciones mediante el tratamiento de los residuos, los períodos de carencia o la prohibición de determinados usos. Por lo que respecta a los riesgos relacionados con los animales, la protección suele ser menor a pesar de que determinadas infecciones pueden propagarse entre animales y seres humanos (zoonosis).

6.5. Las obligaciones en materia de gestión de los residuos varían en función del uso que se hace de los mismos. En líneas generales y a pesar de los numerosos estudios al respecto, aún no existen conocimientos suficientes a la hora de evaluar el riesgo de exposición a las infecciones que ocasionan los residuos orgánicos defectuosos.

6.6. Es preciso prestar especial atención a los residuos procedentes de propiedades particulares en el medio rural. Las instalaciones sanitarias existentes para evacuar los desechos de los retretes cumplen a menudo su función de manera insatisfactoria de cara a reducir las sustancias infecciosas. Es posible que se necesiten medidas más simples para eliminar o reducir considerablemente los riesgos.

6.7. La utilización o la eliminación de los residuos procedentes de áreas urbanas no debe entrañar ningún riesgo de epidemia para las personas, los animales domésticos o los animales salvajes. Los agricultores sufren graves perjuicios económicos cuando su ganado se ve afectado por enfermedades. Si se pretende lograr un uso agrícola de los residuos orgánicos procedentes de áreas urbanas, es necesario que los productos sean seguros, entre otros motivos a causa de la Salmonella y del E. coli O 157. En determinadas enfermedades, esto implica que los residuos no pueden utilizarse en superficies de cultivo o en la construcción, o depositarse en vertederos antes de que se haya eliminado el riesgo de contagio.

## 7. La confianza de los consumidores en la agricultura

7.1. Los consumidores tienen derecho a exigir y obtener garantías de que los productos alimentarios que se ponen a la venta cumplen las normas establecidas en materia de seguridad alimentaria. Tales garantías deberán provenir tanto del productor como del vendedor de los alimentos.

7.2. La evaluación de los consumidores acerca de la calidad de los alimentos desempeña un papel decisivo para el valor de los mismos y determina cuáles son los productos que eligen.

7.3. El mercado de productos alimentarios es sensible a la alarma que suscitan los diversos riesgos, por lo que se debe garantizar unas elevadas normas en materia de seguridad alimentaria que permitan fomentar la confianza. Esta circunstancia influye igualmente a la hora de determinar cuáles son los medios de producción que pueden utilizarse en la agricultura y, si fuera necesario, también la utilización de los lodos de depuradora. En numerosos Estados miembros, los agricultores deben demostrar frecuentemente a las industrias agroalimentarias que han utilizado únicamente materias primas aceptables por parte de las autoridades y del mercado alimentario.

7.4. Si bien en la aceptación del uso de los lodos influye la calidad mensurable de los productos alimentarios, dicha aceptación depende, sobre todo, de la confianza que tengan depositadas las personas en el uso de los lodos con fines agrícolas y en la capacidad del sistema de depuración de aguas residuales para proveer nutrientes no contaminantes.

7.5. En la mayoría de los Estados miembros se ha abierto un debate sobre si es adecuado hacer uso de los lodos y de otros residuos orgánicos en las tierras de cultivo destinadas a los productos agroalimentarios. Existe una serie de motivos para explicar la escasa aceptación de este uso. Los lodos contienen diversos contaminantes. En términos generales, disponemos de pocos conocimientos acerca de la función de los sistemas de depuración, la influencia de las actividades humanas (véase el punto 4.1.) y la necesidad de restituir los nutrientes a la agricultura. Con frecuencia, los productores de lodos y las autoridades no abordan de una manera adecuada el problema que revisten los contaminantes en los lodos y las cuestiones de contaminación relacionadas con esta circunstancia. Hoy por hoy, la gestión de los lodos se basa a menudo en saber dónde depositarlos, en lugar de representar una acción bien definida que diera respuesta a las necesidades de los clientes, tal como las entienden los agricultores, la industria agroalimentaria y los propios consumidores.

7.6. Entre las posibles medidas figuran: a) una definición de las cuestiones basadas en los actuales niveles de conocimientos existentes en el mercado; b) el establecimiento de claros objetivos para mejorar, a corto y largo plazo, la calidad de los lodos y el funcionamiento de los sistemas; c) una gestión adecuada de las acciones necesarias para mejorar la calidad de los productos y los sistemas de certificación (sometida al control de una tercera parte) y, por lo tanto, d) una mayor transparencia en la gestión. A menudo se recurre a los términos «reutilización» o «recirculación» de los lodos. De hecho, los únicos nutrientes de origen agrícola son los derivados de las plantas y la materia orgánica. Una legislación adecuada podría servir de ayuda a la hora de lograr unos residuos orgánicos más limpios y de fomentar la confianza en el uso agrícola de los lodos.



7.7. El Reglamento (CEE) n° 2092/91 del Consejo sobre la «producción agrícola ecológica»<sup>(1)</sup> no permite el uso de lodos de depuradora o de fertilizantes sintéticos en las explotaciones agrarias ecológicas. Únicamente se permiten los residuos de origen doméstico recogidos selectivamente en el punto de origen, previo tratamiento de los mismos. La agricultura ecológica se beneficiará más que la convencional de la reutilización de los nutrientes no contaminantes derivados de los residuos orgánicos. Los productores ecológicos intentan satisfacer las necesidades de los consumidores y, por lo tanto, muestran una mayor inquietud por lograr la aceptación de la opinión pública. Por todo ello, la producción ecológica también contribuye a mejorar la protección de los suelos.

## 8. Los distintos niveles de responsabilidad

8.1. Los diversos agentes asumen responsabilidades distintas a la hora de mantener la calidad de los residuos orgánicos. Las economías domésticas pueden seleccionar los residuos y hacer un uso exclusivo de los desagües para los restos fisiológicos y el agua procedente del lavado de vajilla y ropa. Los consumidores tienen también la responsabilidad de optar por adquirir y utilizar en los hogares únicamente productos químicos con etiquetado de respeto medioambiental. La industria química, por su parte, tiene la responsabilidad de fabricar este tipo de productos, mientras que los comercios son responsables de ponerlos a disposición de los clientes. Igualmente, la responsabilidad de elegir los materiales que se utilizan en la fabricación de las tuberías (cobre), los electrodomésticos y los depósitos de agua recae en el sector de la construcción y en los fabricantes de «mercancías blancas».

8.2. La estrategia por la que se opte a la hora de tratar y depurar los residuos determinará la posibilidad de separar los distintos fluidos residuales. Los urbanistas, los políticos y los constructores desempeñan un papel fundamental a este respecto. Las zonas urbanas, por su parte, asumen la tarea de canalizar los nutrientes no contaminantes y retornarlos a la agricultura.

8.3. Los agricultores son responsables de mantener y mejorar la calidad de los suelos, así como de garantizar, en la medida de lo posible, unos productos agroalimentarios acordes con su precio. La función de los agricultores consiste en defender el papel protagonista que desempeña la agricultura en el flujo de nutrientes y en propugnar la calidad necesaria de los residuos orgánicos que se utilicen en la agricultura.

8.4. Para permitir a los agricultores asumir sus responsabilidades, es preciso especificar la composición y el origen de los residuos orgánicos. Además, es necesario desarrollar también sistemas de seguimiento del uso de los lodos, métodos de ensayo fiables y sistemas de control permanente.

8.5. El CES hace hincapié en el uso generalizado del principio de «quien contamina paga», y en que, para acelerar el desarrollo, se deben internalizar los costes medioambientales

por medio de la información, las iniciativas voluntarias, el etiquetado ecológico y los incentivos económicos.

## 9. Informe de la Comisión relativo a la aplicación de la legislación comunitaria en materia de residuos<sup>(2)</sup>

9.1. En su informe sobre la situación en que se encuentra la aplicación de la legislación comunitaria en materia de residuos, la Comisión sostiene que el uso de los lodos en las tierras de cultivo se considera la opción más respetuosa con el medio ambiente y que no se ha tenido ninguna noticia de que el uso de lodos en zonas agrícolas hubiera causado daños a personas, animales o cosechas.

9.2. El CES no comparte los propósitos de la Comisión y manifiesta sus críticas ante este planteamiento excesivamente simplista.

9.3. Como queda reflejado en el presente dictamen de iniciativa, existen más que sobradas razones para, a la vista de su calidad actual, cuestionar el uso de los lodos en las tierras de cultivo. Apenas se ha analizado una pequeña proporción de todos los metales que contaminan los lodos. Las concentraciones de metal que se permiten en los lodos superan ampliamente los niveles correspondientes a un uso sostenible. Algunos de los esparcimientos de lodos que se permiten en la Directiva duplican la concentración de metales en el suelo tras una o dos sesiones. No se sabe apenas nada de todos los contaminantes orgánicos que se encuentran mezclados en los lodos de depuradora ni de sus riesgos para la salud. Algunos estudios cuestionan también los valores límite actuales, como en el caso del cadmio en los productos alimentarios, e indican que los peligros para la salud humana podrían revestir una mayor gravedad que la que han venido señalando hasta la fecha los investigadores. Esta circunstancia es aplicable por igual a las dioxinas.

9.4. Si bien el uso agrícola es preferible a cualquier otro método de desecho, todo esto demuestra que en la sociedad se necesitan unos objetivos claros y unas medidas enérgicas para mejorar la situación actual.

9.5. En el informe no se admiten los problemas ni se plantea la necesidad de que los suelos sean saludables, y capaces de producir alimentos saludables, aún durante miles de años.

9.6. El informe indica que el uso de los lodos suscita cada vez más sospechas, aun afirmando que esta desconfianza no se justifica científicamente. De acuerdo con el principio de precaución, se deberían emprender medidas incluso en el caso de que no se disponga de pruebas científicas contundentes acerca de los riesgos.

<sup>(1)</sup> DO L 198 de 22.7.1991, pp. 1-15.

<sup>(2)</sup> COM(1999) 752 final.

9.7. El CES considera que, a efectos de la agricultura y la industria alimentaria, es fundamental la confianza que los consumidores depositen en sus materias primas y sus productos. Por este motivo, el posible uso de los lodos de depuradora en la agricultura deberá someterse a la decisión de los agricultores y los consumidores.

## 10. Aspectos en materia de regulación

10.1. La Comisión presentó el 2 de febrero de 2000 su «Comunicación sobre el recurso al principio de precaución»<sup>(1)</sup>. El Comité desea que la revisión de la Directiva tenga presentes las directrices recogidas en esta reciente Comunicación. La revisión de la Directiva sobre los lodos debe ir encaminada principalmente a lograr un mejor cumplimiento de los objetivos que especifica la Comisión en lo relativo a la sostenibilidad y la reducción del impacto medioambiental.

10.2. El Comité desea constatar evidencias de un planteamiento integrado, al haber presentado recientemente la Comisión diversos documentos relacionados con una serie de principios y directrices para guiar la futura legislación, que será también aplicable a la cuestión que ahora se analiza. El Comité estima que el ámbito de la gestión de residuos reviste una especial importancia, por lo que considera que esta disposición legislativa particular podría servir como plataforma para integrar todas las iniciativas recientemente presentadas, y demostrar su utilidad y significación. La Directiva revisada ha de ser aplicable preferentemente a los distintos tipos de residuos orgánicos tratados, fluidos o no fluidos, incluidos los lodos de depuradora mezclados de origen urbano, de la industria alimentaria y de las economías domésticas.

10.3. Las definiciones han de especificar que todos los residuos fluidos procedentes de plantas de tratamiento de aguas residuales y otros fluidos de origen urbano entrarán o bien en el ámbito de la revisión de la Directiva relativa a los lodos, o bien en el de una futura directiva marco, o en el de otra directiva sobre la materia orgánica digerida o de compost que, según parece, está proyectando la Comisión. Esta última podría incluir asimismo la materia orgánica tratada de composición no fluida.

10.4. No obstante, a fin de garantizar el uso más apropiado de los nutrientes procedentes de los residuos orgánicos, los proveedores deberán señalar claramente su origen, las sustancias que se han introducido y el tratamiento a que han sido sometidos. En caso de que fueran lodos, la opción entre digestión y compostaje reviste una menor importancia a efectos de esta Directiva (la definición actual de «lodo» es meramente técnica y no está relacionada con la calidad de la materia prima).

10.5. Si prospera el proyecto de una nueva directiva sobre el «compostaje», ésta deberá reservarse a los residuos orgánicos de recogida selectiva en el punto de origen. La revisión de la Directiva sobre los lodos habrá de regular únicamente la mezcla de agua residual de origen urbano o los lodos de depuradora resultante de esta agua.

10.6. Para evitar algunas incertidumbres de orden jurídico como consecuencia del desfase temporal entre la revisión de la Directiva de los lodos y la introducción de una nueva directiva sobre digestión y compostaje, el CES preferiría que la revisión de la Directiva sobre los lodos abarcara la totalidad de los residuos orgánicos tratados hasta la entrada en vigor de nueva legislación comunitaria.

10.7. La protección de las aguas recae en el ámbito de la próxima Directiva marco sobre el agua. Además, el Comité Económico y Social hace hincapié en la inexistencia de unos requisitos mínimos a escala comunitaria en materia de «protección del suelo» e insta a la Comisión a emprender medidas con este fin.

10.8. La Comisión publicó el 9 de febrero de 2000 su Libro Blanco sobre la responsabilidad medioambiental<sup>(2)</sup>. En este documento y, en especial, en su punto 4.2.2, la gestión de los residuos figura entre las actividades que se recogen en los objetivos descritos por lo que respecta a los daños a la salud humana o a la propiedad y a lugares contaminados. Dado que estas actividades están aún por definirse, se debe hacer también hincapié en los medios que permitirán integrar los planes de modificación de la Directiva 86/278/CEE, y la Comisión deberá describir o definir este aspecto a todas las partes interesadas.

10.9. Consciente de que la DG SANCO tiene previsto presentar en breve una propuesta legislativa propia sobre residuos animales (propuesta de reglamento), el Comité insta a la Comisión a definir las cuestiones que abordará cada una de las iniciativas e informar a todas las partes interesadas. El CES considera que se debe evitar cualquier solapamiento, puesto que ello induciría a confusión en la fase de aplicación. En este contexto, los lodos producidos por los mataderos constituyen un ejemplo práctico que podría dar lugar a malentendidos.

10.10. Teniendo en cuenta los datos que ofrece el informe de la Comisión sobre la aplicación de la legislación comunitaria en materia de residuos<sup>(3)</sup> para el período 1995-1997, el Comité desea expresar su inquietud por el grado de aplicación de la Directiva 86/278/CEE. El Comité insta a la Comisión a emprender acciones contra cualquier Estado miembro que no cumpla las actuales disposiciones, también por lo que respecta a las obligaciones que se desprenden del artículo 17 de esta Directiva así modificada (que establece la elaboración cada tres años de un informe de síntesis sobre la utilización de los lodos en la agricultura). Estas medidas constituyen el único método fiable para garantizar la aplicación adecuada de las disposiciones de una directiva.

<sup>(1)</sup> COM(2000) 1 final.

<sup>(2)</sup> COM(2000) 66 final.

<sup>(3)</sup> COM(1999) 752 final.

10.10.1. Por otro lado, la Comisión ha publicado su decimoséptimo informe anual sobre el control de la aplicación del Derecho comunitario (1999)<sup>(1)</sup> que, a pesar de hacer referencia a la legislación en materia de residuos, no contiene ningún dato sobre la Directiva en cuestión, con lo que se suscitan cuestiones acerca de la situación actual y de los niveles de control en la UE a este respecto.

10.11. Entre las disposiciones que tutelarán el futuro régimen, el Comité propugna la creación de mecanismos de seguimiento como una gestión de riesgos bajo supervisión de los servicios de la Comisión. Los resultados de una supervisión de estas características se deberán publicar con carácter periódico (cada dos años), a la vez que la Comisión deberá informar acerca de sus medidas de seguimiento. En otros términos, el Comité desea una confirmación por parte de la Comisión en el sentido de que ésta establecerá las disposiciones necesarias para asegurar un seguimiento eficaz del régimen futuro en este ámbito y que, al mismo tiempo, se garantizará la transparencia. Del mismo modo, un sistema de supervisión de estas características debería permitir la revisión de las disposiciones existentes a la luz de cualquier avance científico. A este fin, la Comisión deberá adoptar medidas para definir adecuadamente la autoridad nacional competente que llevará a cabo el seguimiento de las disposiciones de esta directiva con objeto de darlas mejor a conocer y definir las responsabilidades al respecto.

10.12. El Comité acoge con satisfacción la propuesta de la Comisión para establecer un vínculo de trabajo con el Comité de representantes de los Estados miembros responsables de la aplicación y seguimiento de la gestión de los lodos de depuradora. No obstante, el CES resalta la importancia que reviste la creación también de un vínculo de trabajo bien definido entre el comité en cuestión y los órganos científicos de la Comisión, a fin de garantizar una adecuada evaluación de los riesgos sobre una base general que, en la actualidad, no se aplica de manera adecuada.

10.13. El Comité desearía disponer de datos que garanticen una evaluación adecuada de la credibilidad y el carácter global de los estudios científicos utilizados por la Comisión en este ámbito. El CES desea manifestar su preocupación por la falta de participación directa y la ausencia de una contribución positiva por parte de la Agencia Europea de Medio Ambiente (AEMA), con sede en Copenhague.

10.14. Los valores normales de calidad y volumen para los distintos tipos de residuos fluidos y no fluidos deberán ser recogidos en distintos países (por ejemplo, agua de retrete, residuos digeridos de recogida selectiva en el punto de origen, residuos de la industria alimentaria y de lodos de mezcla procedentes de las estaciones depuradoras), a fin de facilitar la comparación de calidad entre los residuos de distinto origen. Conjuntamente con las autoridades nacionales, la AEMA ha de desempeñar un importante papel en la recopilación de información y en el desarrollo de un sistema de control a escala de la UE.

## 11. Aspectos económicos

11.1. Los costes medioambientales se producen al internalizarse en la sociedad la cuantía de los daños medioambientales y de las medidas de prevención y saneamiento. De este modo, es frecuente que un caso se evalúe en función de los costes que ocasione reparar el daño (por ejemplo, limpiar un terreno o restaurar la diversidad biológica). Si bien cabe sospechar que numerosos vertidos tienen repercusiones medioambientales a largo plazo, es frecuente que se aprueben dichos vertidos antes de que se puedan demostrar sus daños. El principio de precaución es aplicable en situaciones de esta índole, por lo que se precisa una legislación clara en apoyo de este principio.

11.2. A menudo se vincula la actividad humana con infraestructuras estables destinadas al suministro de energía, las redes de tráfico o los sistemas de depuración. Resulta muy costoso introducir cambios rápidos en este tipo de sistemas ya que su vida útil puede ser muy larga y, a fin de gestionar el desarrollo local, la sociedad necesita adoptar planteamientos a largo plazo y debe ser fácil identificar los objetivos en un proceso gradual.

11.3. A corto plazo, hay que tratar los lodos que se produzcan. El uso de los lodos con fines agrícolas es una de las opciones menos onerosas. Otras alternativas son la producción de tierra, el vertido, la incineración o algún tipo de tratamiento químico como la hidrólisis o el fraccionamiento. Exceptuando la producción de tierra y el vertido, las demás alternativas implican inversiones de considerable cuantía, cuyos costes por tonelada pueden llegar a triplicar los de las alternativas más baratas. No obstante, para hacer un uso agrícola de los lodos se debe reducir drásticamente el volumen de contaminantes y garantizar la salubridad de este material. La sociedad deberá hacerse cargo también de estos gastos.

11.4. A largo plazo, será posible construir sistemas de depuración que, por el contrario, no mezclen las fracciones (o flujos) que contengan la mayor parte de los nutrientes con otras fracciones que incorporen metales y sustancias orgánicas contaminantes. Este tipo de sistemas puede desarrollarse para su uso tanto en instalaciones nuevas como modernizadas. Para contener los costes sería preferible que los nuevos sistemas hicieran el mayor uso posible del sistema de depuración y de las infraestructuras de las actuales estaciones de tratamiento. En algunos Estados miembros se están desarrollando sistemas de recogida selectiva de este tipo para la orina y el agua de retrete.

11.5. Es posible también observar que un tratamiento de depuración sostenible implica indefectiblemente que se reduzca a mínimo el volumen de residuos y que éstos se seleccionen para poder ser utilizados de nuevo sin efectos nocivos para el medio ambiente. A pesar de que será muy caro transformar el sistema de depuración con arreglo a estas directrices, es probable, en términos globales, los sistemas selectivos resulten a la larga menos costosos.

<sup>(1)</sup> COM(2000) 92 final.

11.6. Dado que el objetivo de la UE es crear una sociedad sostenible, los responsables municipales y regionales han de presentar planes, a corto plazo, para la gestión de la producción actual de lodos y, a largo plazo, para llevar a cabo una transformación del sistema de depuración que permita restituir los nutrientes de las aguas negras (de retrete) en la producción agrícola o forestal (por aguas negras se entienden los excrementos humanos, el papel y el agua, sin contaminantes añadidos al residuo).

11.7. En opinión del CES, es necesario otorgar una mayor prioridad a la sostenibilidad del medio ambiente y la sociedad deberá participar en los costes de esta transformación ecológica. Es preciso que la Comisión facilite la inversión en desarrollo y que tanto el mercado como la comunidad internalicen los costes medioambientales<sup>(1)</sup>.

## 12. Conclusiones

12.1. Los nutrientes vegetales penetran en las zonas urbanas por medio de los alimentos de producción agrícola. Los nutrientes permanecen en los residuos de los alimentos y en el agua de retrete, por lo que pueden ser devueltos a la agricultura, sin contaminantes añadidos, para lograr un sector agrícola y una sociedad sostenibles.

12.2. En los próximos 10 000 años podría resultar aceptable un aumento del 100 % en la concentración de la mayoría de metales en los suelos. Esta circunstancia implica que el uso de los lodos será posible siempre y cuando la cantidad de metal que se añada en los próximos 10 ó 20 años no exceda del 10 ó el 15 % y que este crecimiento se reduzca casi a cero en una generación. A largo plazo, se deberá evitar toda sustancia orgánica peligrosa. Hoy por hoy se necesita un modelo de evaluación de riesgo y unos métodos para analizar los efectos de los productos químicos esenciales en los sistemas biológicos. El uso de los lodos en la agricultura no debe incrementar el riesgo de contaminación en la explotación agraria o en los seres humanos.

12.3. Apenas se extraen escasos beneficios de importantes nutrientes presentes en las aguas residuales como el nitrógeno o el potasio. No obstante, se recupera el 90 % del contenido en fósforo de los lodos. La opinión pública se muestra escéptica no sólo sobre la calidad de los lodos, sino también sobre la capacidad del actual sistema de depuración para sanear los materiales y contribuir, así, a una sociedad sostenible.

12.4. Por todo ello, en la mayoría de los países se han planteado dudas acerca del uso de los lodos con fines agrícolas. A menudo, los productores de los lodos y las autoridades muestran una escasa comprensión de este problema. Es necesario definir las cuestiones respectivas y establecer unos objetivos y unas acciones adecuadas con el objetivo de transformar esta situación.

12.5. Los consumidores de la UE tienen derecho a exigir alimentos seguros y a influir en los métodos de producción y los recursos utilizados en la agricultura.

12.6. Numerosos grupos —entre los que figuran la industria química, los consumidores, los productores de lodos, las empresas de construcción, los urbanistas y los políticos— son responsables de garantizar un desarrollo de la sociedad que permita el reciclaje de los nutrientes. El sector agrícola, al que corresponde la tarea de mantener la calidad de los suelos, habrá de asumir la responsabilidad última por lo que respecta a los vertidos en las tierras de cultivo.

12.7. Se debe internalizar en los costes del uso del agua y de los productos contaminantes la cuantía del impacto medioambiental generado por cualquier utilización o deposición de lodos.

12.8. El CES considera que, a largo plazo, la agricultura deberá hacer uso únicamente de nutrientes procedentes de residuos orgánicos que hayan permanecido separados de otros residuos contaminantes, ya que éstos incrementan el contenido de metal e introducen sustancias orgánicas peligrosas.

12.9. Así pues, el uso de lodos como fertilizante agrícola suscita enormes dudas y, en la mayoría de los casos, resulta claramente inadecuado, siempre y cuando no se introduzcan grandes mejoras en los lodos y en su sistema de distribución.

## 13. Recomendaciones

13.1. La revisión de Directiva debe indicar con claridad que, a largo plazo, el objetivo final es retornar a la agricultura los nutrientes no contaminantes procedentes de las aguas residuales comunales.

13.2. Se debe especificar que tanto el principio de precaución como el de QCP son aplicables a la hora de evaluar las fuentes relacionadas con el sistema de depuración y con la producción y uso de los lodos de depuradora.

13.3. La revisión de la Directiva sobre los lodos ha de adoptar un planteamiento de conjunto para todos los fluidos de carácter residual procedentes de plantas de tratamiento de aguas de residuos y otros fluidos de origen urbano. Asimismo, deberá englobar preferentemente todos los residuos y vertidos que no entren en el ámbito de aplicación de la próxima Directiva marco sobre el agua<sup>(2)</sup>.

<sup>(1)</sup> COM(1999) 752 final.

<sup>(2)</sup> COM(97) 49 final.



13.4. Si bien existe legislación en materia de protección de las aguas, en la actualidad no hay unos requisitos mínimos a escala comunitaria para la protección de los suelos. El CES insta a la Comisión a que elabore legislación a este respecto.

13.5. Se debe informar a las autoridades y a los usuarios acerca del origen de los residuos, de las sustancias que se han introducido en los mismos y de los procesos a que han sido sometidos.

13.6. Como una medida de apoyo a la medición mg/kg., se podría indicar el contenido de determinados metales en proporción con el volumen de fósforo (es decir, mg de cadmio/kg. de fósforo). Este método de medición palia las deficiencias del criterio mg/kg.

13.7. Se deben especificar en la Directiva las responsabilidades en concepto de daños medioambientales ocasionados por el uso de lodos.

13.8. Las autoridades nacionales deberán informar periódicamente acerca del uso de lodos y de la calidad de éstos y de otros tipos de residuos para ayudar a las autoridades y a los usuarios a llevar a cabo evaluaciones comparativas, tanto a nivel nacional como internacional. La AEMA desempeña una clara función a la hora de recopilar la información que deberán proporcionar los Estados miembros.

13.9. Es necesario desarrollar también sistemas de seguimiento del uso de lodos, métodos de ensayo fiables y sistemas de control permanente. Se deben comunicar y publicar periódicamente los métodos aplicados por los distintos Estados miembros para la gestión de riesgos relacionados con el uso de residuos orgánicos.

13.10. El CES hace hincapié en que es necesario que el Comité de estudio sobre los residuos mantenga un estrecho contacto con los servicios científicos de la Comisión para garantizar la objetividad en la evaluación de riesgos.

13.11. Dado que uno de los objetivos de la UE estriba en crear una sociedad sostenible, es preciso otorgar una mayor prioridad a la sostenibilidad del medio ambiente, a la vez que se deben emprender medidas para facilitar la inversión en nuevas tecnologías que reduzcan, en términos generales, el impacto medioambiental de la gestión de residuos orgánicos y, en particular, la reutilización de los nutrientes contaminantes.

13.12. La revisión de la Directiva sobre los lodos deberá establecer que solamente será posible utilizar el contenido en metal de los lodos si la cantidad de metales que se añada en los próximos 10 ó 20 años no excede del 10 ó el 15 %, y que este crecimiento se reduzca casi a cero en el plazo de una generación. A largo plazo, se deberá evitar toda sustancia orgánica peligrosa. Hoy por hoy se necesita un modelo de evaluación de riesgo y métodos para analizar los efectos de los productos químicos esenciales en los sistemas biológicos. El uso de los lodos en la agricultura no debe incrementar el riesgo de contaminación de la agricultura o de los seres humanos.

13.13. Se solicita a la Comisión que someta a consulta del CES sus futuros trabajos en relación con la Directiva sobre los lodos y con otras disposiciones legislativas sobre la producción y la gestión de residuos orgánicos.

Bruselas, 19 de octubre de 2000.

*El Presidente*  
*del Comité Económico y Social*  
Göke FRERICHS

**Dictamen del Comité Económico y Social sobre:**

- la «Propuesta de Reglamento del Consejo por el que se establece la organización común de mercados en el sector del arroz», y
- 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 él al arroz»

(2001/C 14/27)

El 19 de junio de 2000, de conformidad con los artículos 36 y 37 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 6 de octubre de 2000 (ponente: Sra. Santiago).

En su 376º Pleno celebrado los días 18 y 19 de octubre de 2000 (sesión del 19 de octubre), el Comité Económico y Social ha aprobado por 42 votos a favor, 12 en contra y 8 abstenciones el presente dictamen.

**1. Introducción**

1.1. El mercado europeo del arroz presenta un grave desequilibrio, como afirma la Comisión en su propuesta de Reglamento para este sector, atribuyendo las causas de este desequilibrio al aumento de las importaciones, al incremento de la producción y a la limitación de las exportaciones subvencionadas impuestas por el GATT. La Comisión afirma también que es necesario encontrar una solución rápida al problema a través de una revisión de la organización común del mercado del arroz y, simultáneamente, la reducción de la producción.

1.2. Así pues, la Comisión propone:

- integrar el arroz en el régimen de los cultivos herbáceos.
- suprimir la intervención y el precio de intervención para el arroz.
- regresar, si es posible, al sistema de aranceles fijos para la importación, aprobado en la Ronda Uruguay.
- compensar a los productores por el descenso de los precios con un pago por superficie de 63 EUR/tonelada en lugar de los actuales 52,65 EUR/tonelada.
- adoptar un plan de retirada de tierras idéntico al de los cereales.
- obligar a utilizar semillas certificadas.

1.3. La Comisión considera que con estas medidas logrará restablecer el equilibrio en el mercado, hacerlo competitivo en relación con el mercado mundial y colmar el hueco financiero causado por las importantes entregas de arroz a la intervención registradas durante los últimos años.

**2. Observaciones generales**

2.1. El arroz es un cultivo regado por anegación que requiere abundante agua y en el que ésta desempeña un papel termorregulador fundamental para el desarrollo de la planta, que debe estar siempre inmersa durante todo el ciclo vegetativo. Es conveniente que la capa de agua sea poco profunda, para que puedan penetrar los rayos solares, y lo más uniforme posible. Esto implica una nivelación del terreno al milímetro, que se hace de una forma precisa utilizando la técnica de nivelación con rayos láser antes de la siembra. La regulación de la altura del agua en las plantaciones es fundamental para el buen desarrollo de las plantas y el control de las plagas, lo que implica una buena red de canales de regadío, acequias de desagüe, diques de contención para delimitar las plantaciones y senderos de acceso a los mismos.

2.1.1. La nivelación de las parcelas de arroz se efectúa a nivel del mar para lograr el máximo almacenamiento de agua. Su reconversión para otros cultivos implica la reestructuración de los terrenos, en declive suave o en bancales, a fin de permitir un cierto grado de drenaje superficial. Esta transformación, que resulta siempre costosa por el movimiento de tierras que supone, podrá constituir una alternativa en las zonas arroceras no tradicionales.

2.1.2. La mayor parte de las zonas arroceras tradicionales son zonas de terrenos no profundos, pantanosos, con un drenaje interno y superficial deficiente, o zonas de aluvión en las márgenes de los ríos con suelos formados por sedimentos marinos y con un elevado grado de salinidad en la capa freática. Los problemas de encharcamiento en los primeros y de salinidad en los segundos no permiten otros cultivos diferentes del arroz. Por otra parte, la anegación es indispensable para impedir el ascenso de la capa freática y evitar de ese modo la adsorción de sodio en las moléculas de arcilla, fenómeno que produce su desfloculación (dispersión), es decir, una pérdida de cohesión y de textura del suelo que lo inhabilita para cualquier tipo de cultivo.

2.1.3. No son justificados los temores de la Comisión de que aumente el área de cultivo del arroz, puesto que la superficie está prácticamente autolimitada por las condiciones que requiere esta clase de cultivo, así como por la mecanización especializada, que en muchas regiones apenas permite su conversión para cultivos alternativos.

2.2. El cultivo del arroz desempeña un papel fundamental en la conservación del medio ambiente en las zonas productoras. Su adaptación a condiciones edafoclimáticas muy específicas posibilita una perfecta imagen de sintonía con la naturaleza y los valores ambientales. El rico ecosistema de los arrozales tiene un valor incuestionable, tanto desde el punto de vista del paisaje como cinegético, y es el hábitat adecuado para la reproducción de la avifauna acuática. Los arrozales constituyen ecosistemas particulares que no se repiten en ningún otro tipo de cultivo. La anegación con agua dulce permite el desarrollo de especies pequeñas, incluido el langostino de agua dulce, que atrae a su vez a una rica fauna, en particular aves migratorias como patos, cisnes, cigüeñas y agachadizas.

2.3. A pesar de que actualmente es un cultivo casi totalmente mecanizado, por la especialización que exige y el trabajo que implican los movimientos de las aguas en las parcelas, se trata de un cultivo que emplea relativamente más mano de obra por hectárea que el resto de los cereales.

2.4. El cultivo del arroz reviste en determinadas regiones del sur de Europa una importancia vital en la utilización y la ordenación del territorio y en el equilibrio social de las zonas rurales. La propia Comisión señala en su documento<sup>(1)</sup> que «En Italia y Francia, el 33,8 % y el 47,8 % respectivamente de los agricultores poseen más de 30 hectáreas de arrozales. En España, Portugal y Grecia únicamente el 6,9 %, el 9,9 % y el 1 % respectivamente de los agricultores poseen más de 30 hectáreas. En estos Estados miembros, el cultivo del arroz se efectúa a pequeña escala; aproximadamente, entre el 77 % y el 85 % de los agricultores poseen menos de 10 hectáreas. Los arroceros suelen estar muy especializados, ya que aproximadamente el 65 % de ellos tienen más del 50 % de su tierra sembrada de arroz y representan más del 78 % de la superficie total destinada a este producto. Esto supone que la renta agraria de un número considerable de pequeños arroceros depende casi exclusivamente de este producto».

2.4.1. Los datos más recientes (Eurostat 1997) indican que, por ejemplo, en Grecia y Portugal, más del 50 % de las explotaciones tienen menos de 5 ha y que en España más del 50 % de las explotaciones tienen menos de 10 ha.

2.5. La producción comunitaria de arroz se centra principalmente en la variedad Japónica (granos medios), consumida principalmente en los Estados miembros del sur de Europa y que son también los países productores: España, Italia, Francia, Grecia y Portugal.

2.5.1. Los Estados miembros del norte consumen principalmente arroz de la variedad Índica (granos largos) importada de terceros países y también producida en la UE durante los últimos años; su producción aumentó de 27 000 toneladas en 1988/1989 a 120 000 toneladas en 1999/2000, lo que representa aproximadamente un 55 % del consumo de este tipo de arroz en la UE<sup>(2)</sup>.

2.5.2. El arroz es un producto muy saludable desde el punto de vista nutritivo y fuente de hidratos de carbono complejos, en especial de almidón. El arroz es rico en proteínas, se considera que es el cereal con mayor calidad proteica y contiene ocho aminoácidos esenciales. El arroz no contiene prácticamente ninguna grasa, ni colesterol, ni gluten.

2.5.3. La principal diferencia entre los tipos de arroz consumidos en la UE —Índica y Japónica— tiene que ver con el tipo de almidón que contienen. En la variedad Índica, el almidón está constituido por amilosa, un polisacárido cuyas macromoléculas presentan una estructura lineal, lo que hace que tenga dificultades para retener el agua. Es un arroz fácil de cocer, normalmente queda muy suelto pero no absorbe bien los sabores al cocinarse. La variedad Japónica está constituida esencialmente por amilopectina, un polisacárido cuyas macromoléculas presentan una estructura ramificada, que es sensible al exceso de agua, pero absorbe bien los sabores cuando se cocina. Este tipo de arroz exige una preparación más elaborada, con una gran variedad de platos en los que el arroz se cocina con carne, pescado, verduras, marisco o, a veces, con varios de estos ingredientes. Su variedad es enorme, deliciosa, muy equilibrada y saludable desde el punto de vista nutritivo, y se adapta perfectamente a las exigencias actuales de calidad y seguridad de los consumidores.

2.6. Hasta 1996, el mercado del arroz en la Comunidad era estable, sin recurso a la intervención y con precios de mercado muy próximos al precio de intervención.

2.6.1. Los excedentes de arroz Japónica eran exportados a terceros países al amparo de las restituciones a la exportación, mientras que el arroz Índica, importado principalmente por los Estados miembros del norte, estaba sometido a aranceles variables calculados sobre la base del valor del arroz cáscara.

2.7. Las negociaciones de la Ronda Uruguay en 1993/1994 fueron penalizadoras para el sector, no tanto por las cesiones a las inevitables presiones de liberalización, sino más bien por la forma en que la UE acordó establecer sus barreras.

2.8. Las tasas variables se convirtieron en aranceles fijos, que debían reducirse en un 36 % hasta el año 2000, concediéndose a los agricultores europeos una ayuda por superficie que apenas compensaba parcialmente la disminución de los precios del mercado.

(1) COM(95) 331 final, p. 10 — DO C 21 de 25.1.1996.

(2) COM(2000) 278 final.

2.8.1. En las negociaciones del GATT, la indiferencia de los negociadores hacia el arroz tuvo consecuencias graves, ya que lo equipararon al resto de los cereales a efectos de tarificación aduanera, olvidando que el arroz, al contrario que los restantes cereales, sufre una transformación industrial previa de descascarillado y blanqueado.

2.8.2. Esta laguna en la negociación fue rápidamente aprovechada por Estados Unidos, que exigió la introducción de una cláusula especial de importación (nota especial 7) que consistía en un sistema de tarificación tal que el precio del arroz importado, después del pago de los correspondientes derechos, nunca fuese superior en un determinado porcentaje al precio de intervención del arroz comunitario. Es decir:

- arroz Japónica: 188 % del precio de intervención del arroz cáscara,
- arroz Índica: 180 % del precio de intervención del arroz cáscara,
- independientemente de la relación precio/calidad del arroz en cuestión.

2.8.3. Este acuerdo implicó posteriormente la concesión de una reducción especial para el arroz Basmati cuyo precio en promedio era de 250 EUR/t por encima de los precios de referencia del mercado mundial. En la actualidad este tipo de arroz entra en la Comunidad con derechos nulos o prácticamente nulos y naturalmente las importaciones se incrementaron de 40 000 toneladas en 1994/1995 a unas 100 000 toneladas en 1998/1999.

2.8.4. Todavía es preciso tener en cuenta el arroz importado en condiciones preferentes: 160 000 toneladas de arroz descascarillado procedente de los países ACP y los PTU con derechos reducidos para los primeros y nulos para los segundos.

2.8.5. En razón de la adhesión de nuevos Estados miembros tuvo que abrirse un contingente arancelario de 63 000 toneladas de arroz blanqueado con derechos nulos y 20 000 toneladas de arroz descascarillado con unos derechos de 88 EUR/t.

2.8.6. En resumen, las cantidades importadas en condiciones preferentes son 200 000 toneladas de arroz, lo que equivale al 40 % de las importaciones actuales, con derechos nulos o muy bajos. El 60 % restante paga apenas alrededor de 200 EUR/t en vez de los 264 EUR/t inicialmente acordados y, si en este cálculo se incluye el arroz Basmati, ACP y PTU, los derechos medios aplicados en la actualidad se reducen a 110 EUR/t.

2.9. Esta situación, unida a la reducción de las restituciones a la exportación, que limitan la exportación de arroz Japónica, ha desequilibrado el mercado comunitario del arroz, con un aumento significativo de las importaciones y un descenso de los precios internos por debajo del precio de intervención. El recurso a la intervención fue una consecuencia lógica, que alcanzó proporciones nunca vistas en el sector, lo que hace

inevitable la revisión de la OCM del arroz. Es lícito afirmar que Europa ha salido perdiendo, mientras que los exportadores no europeos han salido ganando.

2.10. Es importante destacar que, aunque a escala mundial la producción europea de arroz sea irrelevante (0,4 % del total mundial), es un mercado internacionalmente atractivo.

2.11. Por otra parte, los Estados Unidos, país fundamentalmente exportador, han practicado una política de subsidios a la producción para compensar la caída de los precios en el mercado mundial, lo que ha acarreado un aumento de la superficie cultivada y de la productividad.

2.12. Los Estados Unidos desempeñan un papel preponderante en la fijación de los precios y en su evolución. El arroz es uno de los productos cotizados en la bolsa de Chicago y las fluctuaciones del precio internacional del arroz están sometidas a fuertes especulaciones que pueden ser totalmente ajenas a la situación del arroz en Europa.

2.13. El modesto perfil del arroz frente al de los demás cereales hace que se use frecuentemente como moneda de cambio para conseguir acuerdos de comercio internacionales más ventajosos para los cereales, que son política y socialmente más importantes en la Unión Europea.

### 3. Observaciones específicas

3.1. La especificidad del mercado del arroz ya fue reconocida por la legislación comunitaria en los años 60 cuando se crearon las organizaciones comunes de mercados; por esta razón, en 1967 se aprobó un reglamento por el que se establecía el mercado único del arroz. Está claro que la creación de una OCM del arroz distinta de la OCM de los cereales respondió a la necesidad de tener en cuenta las particularidades del sector arrocero, en lo que se refiere tanto a las prácticas de cultivo como a su producción y consumo. Esta especificidad sigue existiendo y no tiene sentido ignorarla.

3.2. Las dos OCM responden a los mismos principios fundamentales que conviene no olvidar (precio de intervención, régimen de comercio exterior, mercado único y libertad de comercio, preferencia comunitaria y búsqueda de un nivel de vida adecuado para los productores). La integración del arroz en el sistema de los «cultivos herbáceos» supondría en buena lógica el mantenimiento de la intervención y no su supresión, como propone la Comisión.



3.3. El arroz no es un cultivo comparable al de los restantes cereales, pues aunque tenga productividades mayores, sus costes de producción son sustancialmente más elevados. Su inclusión en el régimen general de los cultivos herbáceos, y particularmente con el trato discriminado que se le dispensa, resulta extremadamente penalizador para el sector.

3.4. La abolición del régimen de intervención (que se mantiene para el resto de los cereales) sitúa a los agricultores en una situación de total dependencia de los precios y criterios determinados por la industria, incluso porque el precio de intervención siempre ha funcionado como un precio indicativo de mercado. La propia Comisión reconocía en su propuesta<sup>(1)</sup> que, «aunque apenas se recurra a la intervención, ésta desempeña una función importante en la determinación de los precios de mercado». Este papel regulador de los precios de mercado no se modificó y el recurso a la intervención registrado en los últimos años es el resultado de una política comercial mal negociada y ajena a los productores, cuyos costes se les atribuyen ahora injustamente.

3.5. De acuerdo con la Comisión, la supresión de la intervención provocará una reducción de los precios de producción de entre el 10 y el 11 %. No obstante, un estudio de mercado<sup>(2)</sup> llevado a cabo por expertos en la materia prevé un caída de los precios del arroz comunitario del orden del 25 al 30 %. De este modo, el aumento de la ayuda por superficie de 10,35 euros/ha propuesto por la Comisión equivale a una compensación de aproximadamente el 12 %. En cambio, en la Agenda 2000, al resto de los cereales se les otorga una compensación del 50 % por la reducción de los precios.

3.6. En lo que se refiere a la ayuda que debe asignarse al arroz y que es idéntica a la ayuda prevista en la Agenda 2000 para el resto de los cereales, la propuesta de la Comisión no es clara sobre la productividad que debe atribuirse al arroz, ya que en el apartado 5 del artículo 1 de la nueva propuesta (que modifica el apartado 2 del artículo 4) se expresa claramente que, cuando el maíz reciba un tratamiento aparte, como ocurre en los Estados miembros productores de arroz, «se utilizará el rendimiento correspondiente al maíz para el maíz y el rendimiento correspondiente a los cereales distintos del maíz para los cereales, las semillas oleaginosas, el arroz, las semillas de lino y el lino y el cáñamo destinados a la producción de fibras.»<sup>(3)</sup>

3.6.1. No obstante, los representantes de la Comisión aseguran que no es ésta la intención de la Comisión, sino mantener la productividad y las superficies de cada país. Por ello, es indispensable aclarar previamente cuál es la lectura que debe hacerse del documento, ya que éste no refleja correctamente la postura de la Comisión.

3.7. Cabe destacar que el trato diferenciado dispensado al maíz como cultivo de regadío debería también, por mayores motivos, dispensarse al arroz, cuyos costes de producción son superiores, y cuyo papel social, medioambiental y de conservación del territorio es importante e insustituible.

3.8. El arroz queda, como cualquier otro cultivo herbáceo, obligado a la retirada de tierras. La Comisión no ha tenido en cuenta las dificultades para compatibilizar las técnicas de cultivo del arroz con la retirada de tierras (circulación de agua y su coste, características de las parcelas, etc.) Además, la compensación por retirada de tierras que se concede en la propuesta actual, idéntica a la de otros cereales, no cubre ni siquiera los costes del agua ni del movimiento de tierras necesario para hacerla efectiva.

3.9. El uso obligatorio de semillas certificadas constituye una agravación innecesaria de los costes que sólo beneficia a las empresas suministradoras de semillas. El agricultor utiliza siempre una parte de semillas certificadas y otra de semillas de su propia producción, seleccionadas por él mismo. El cálculo de la cantidad de semillas que se utilizan en cada campaña es variable porque la densidad de la siembra varía en función de la temperatura que se registra al comienzo de la siembra y durante el tiempo que dura ésta.

3.10. La idea de que la ayuda al almacenamiento privado constituye una alternativa a la supresión del régimen de intervención es completamente irreal, además de tratarse de una disposición facultativa vaga y muy general que podría figurar bajo el epígrafe de Disposiciones Generales, pero nunca bajo el epígrafe de Mercado Interior, como sucede en el resto de las OCM. Además, en la ficha de financiación la Comisión no prevé ninguna partida para el almacenamiento privado.

#### 4. Conclusiones

4.1. El Comité coincide con la Comisión en que el mercado del arroz padece un desequilibrio y que las existencias de intervención implican costes excesivos, pero considera que las medidas propuestas no van a restablecer el equilibrio del mercado y sí harán inviable la producción de arroz en la Unión.

4.2. Toda la argumentación propuesta está condicionada al éxito de unas negociaciones comerciales de resultado incierto. La Comisión formula propuestas de modificación, extremadamente negativas para el sector, sin garantizar la materialización de los presupuestos en que se basa toda la fundamentación de las medidas que defiende.

<sup>(1)</sup> COM(95) 331 final, p. 19.

<sup>(2)</sup> Documento informativo: «EU rice policy reform proposals: budgetary and policy implications», de Graham Brookes — 29.8.2000 (disponible únicamente en versión inglesa).

<sup>(3)</sup> Reglamento (CE) n° 1251/1999.

4.3. El Comité no está de acuerdo con la supresión de la intervención y se pregunta si el objetivo de la Comisión no es ensayar esta medida en un sector menos reivindicativo para hacerla extensiva después al resto de los cereales, una vez sentado el precedente.

4.4. El Comité insta a la Comisión a que aclare y cuantifique lo que entiende por ayuda al almacenamiento privado en caso de que se produzca una crisis en el sector. Se trata de una disposición facultativa, muy vaga y que no está presupuestada en la ficha financiera de la propuesta.

4.5. El Comité recuerda que, aunque las negociaciones que han de llevarse a cabo con los países exportadores de arroz tengan éxito, éstas sólo afectarían al 60 % de las importaciones actuales. El resto depende de contingentes fijados con antelación con derechos nulos o casi nulos, por lo que el Comité pone en entredicho la conveniencia de llevar a cabo una reforma tan drástica y penalizadora para el sector antes de las negociaciones de la OMC. Sería más lógico volver a configurar

los aranceles en su forma correcta, efectuar un análisis del mercado y sólo entonces, si es necesario, llevar a cabo una reforma equilibrada y justa para el sector.

4.6. El Comité sugiere que la Comisión examine más cuidadosamente la posibilidad de conceder ayudas directas a los productores, teniendo en cuenta los aspectos sociales y medioambientales característicos del cultivo del arroz en la UE.

4.7. El Comité llama la atención de la Comisión sobre el papel fundamental e insustituible del arroz en la conservación de los ecosistemas de los humedales y los parques naturales del Sur de Europa, así como en la utilización del territorio y en la conservación de la fauna y la flora específica de los arrozales.

4.8. La Comisión no puede modificar los principios fundamentales que rigen todas las OCM so pena de provocar grandes desigualdades entre los productores. Las restricciones presupuestarias no deben penalizar sólo a algunos, ya que todos contribuyen a mantener el tejido rural y forman parte integrante del modelo agrícola europeo.

Bruselas, 19 de octubre de 2000.

*El Presidente*  
*del Comité Económico y Social*  
Göke FRERICHS

## ANEXO

**al Dictamen del Comité Económico y Social****Enmiendas rechazadas**

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

**Punto 4.2**

Añádase una segunda frase como sigue:

«El Comité reconoce las graves circunstancias que ello tiene para los países en desarrollo, sobre todo para el comercio de arroz basmati indio y pakistaní, de crucial importancia. Resulta difícil justificar el aumento de las barreras en contra del mismo en el contexto de las negociaciones de un nuevo Acuerdo agrícola en el seno de la OMC.»

*Resultado de la votación*

Votos a favor: 20, votos en contra: 33, abstenciones: 5.

**Punto 4.5**

Suprímase la última frase:

*Exposición de motivos*

El texto propone incrementos significativos de aranceles y precios al consumidor.

Por el contrario, podría evitarse un posible litigio comercial reformando el mercado del arroz con la reducción del precio de intervención en un 25 % aproximadamente (y la aplicación más rigurosa de los criterios de intervención). Ello reduciría los precios y permitiría exportar el excedente de Japónica sin necesidad de restituciones a la exportación. Manteniendo la intervención, y con ello la red de seguridad de los agricultores, la propuesta es coherente con la OMC y no requiere conceder compensaciones a terceros países.

*Resultado de la votación*

Votos a favor: 19, votos en contra: 41, abstenciones: 2.

---

**Dictamen del Comité Económico y Social sobre la «Propuesta de Reglamento del Consejo que modifica el Reglamento (CE) nº 2200/96, por el que se establece la organización común de mercados en el sector de las frutas y hortalizas, el Reglamento (CE) nº 2201/96, por el que se establece la organización común de mercados en el sector de los productos transformados a base de frutas y hortalizas, y el Reglamento (CE) nº 2202/96, por el que se establece un régimen de ayuda a los productores de determinados cítricos»**

(2001/C 14/28)

El 17 de julio de 2000, de conformidad con el artículo 262 del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea, la Comisión 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 6 de octubre de 2000 (ponente: Sr. de las Heras Cabañas).

En su 376º Pleno de los días 18 y 19 de octubre de 2000 (sesión del 19 de octubre), el Comité Económico y Social ha aprobado por 36 votos a favor, 3 votos en contra y 4 abstenciones el presente Dictamen.

## 1. Introducción

- Reducción de la cantidad máxima de cada cítrico que puede retirarse del mercado. Para la campaña 2001/2002, el límite queda fijado en el 10 % de la producción comercializada y, para las siguientes, en el 5 % de la producción comercializada.

### 1.1. La propuesta de la Comisión

La propuesta de la Comisión introduce las siguientes modificaciones en las normativas que regulan la OCM de frutas y hortalizas:

- Abandono de los dispositivos actuales para el tomate, el melocotón y la pera para transformación, en los cuales se establece una ayuda compensatoria al transformador a cambio del pago de un precio mínimo al productor y sustitución por un sistema de ayuda al productor, a través de las organizaciones de productores, por las cantidades de materia prima entregadas al transformador.
- Establecimiento de umbrales en lugar de cuotas de producción para los tomates que se destinan a la transformación.
- Subdivisión de los umbrales comunitarios en umbrales nacionales para los melocotones, las peras y los cítricos destinados a transformación.
- Establecimiento de las ayudas con carácter permanente por parte del Consejo. Para los tomates se simplifican todas las ayudas actuales en una única, independiente del destino.
- Incremento de un 10 % de los umbrales para los tomates, para las peras y para determinados cítricos transformados y disminución de la ayuda para los tomates y peras en el mismo porcentaje.
- Eliminación del «techo» de la ayuda financiera a los fondos operativos de las organizaciones de productores, que limita el importe total de la ayuda a un máximo del 2,5 % de la suma del valor de la producción comercializada de todas las organizaciones de productores.
- Reducción del límite de la ayuda máxima al fondo operativo para cada organización de productores, desde el 4,5 % al 3 % del valor de la producción comercializada.
- Incorporación del procedimiento de licitación a los sistemas que existen actualmente para la gestión de las restituciones a la exportación de productos frescos.

### 1.2. Contexto general de las frutas y hortalizas

1.2.1. En la UE existen 2,2 millones de explotaciones que producen frutas y hortalizas, de las cuales 750 000 están especializadas en este tipo de cultivos y representan el 10 % de las explotaciones agrícolas de la Comunidad. Estas explotaciones son de pequeña dimensión con menos de 5 hectáreas de media, y ocupan 4,8 millones de hectáreas, menos del 3 % de SAU europea.



1.2.2. La producción de frutas y hortalizas es demandante de gran cantidad de mano de obra y, por tanto, es una actividad generadora de empleo. Las explotaciones hortofrutícolas especializadas alcanzan casi las 500 000 UTA y representan el 12,5 % de las UTA europeas. Se estima que el sector proporciona trabajo directo a 2 millones de personas en toda la UE. En algunos Estados miembros, llega a proporcionar el 50 % del empleo en agricultura.

### 1.2.3. Empleo

1.2.3.1. El empleo es un elemento fundamental en la actividad productiva por su repercusión en los costes de producción y, aunque el valor añadido por unidad de superficie es elevado, la renta por unidad de trabajo es inferior a la obtenida en los cultivos extensivos. Las necesidades de mano de obra asalariada estacional son muy importantes y el sector es fuente de empleo, tanto para desempleados de la UE como para personas procedentes de la inmigración. En este sentido existe la necesidad de que otras políticas se articulen para mejorar las condiciones de acogida a los inmigrantes y se apoyen las iniciativas para favorecer la movilidad de la mano de obra estacional en el sector de las frutas y hortalizas, con el objetivo de lograr su total ocupación a lo largo del año.

1.2.3.2. Además, el empleo inducido por el sector tiene gran relevancia, tanto en la cadena agroalimentaria, durante los procesos de acondicionamiento, almacenamiento y transformación, que son subsidiarios de una utilización de mano de obra intensiva, como en las actividades complementarias de la producción y comercialización. Los centros de acondicionamiento y la industria transformadora de frutas y hortalizas son generadoras de riqueza, valor añadido, empleo y cultura tecnológica en las zonas rurales. En el caso del tomate transformado, existe una dependencia mutua entre la producción y la industria, al tratarse de un cultivo anual especializado que se destina exclusivamente a la transformación.

### 1.2.4. Medio ambiente

1.2.4.1. Desde el punto de vista medioambiental, ciertas producciones de este sector, como los frutos de cáscara y las algarrobas, ocupan superficies importantes en zonas marginales de regiones áridas en las que su cultivo resulta imprescindible en la prevención de la erosión sin que existan alternativas de diversificación agrícola viables. Por otra parte, la OCM de frutas y hortalizas ha sido la primera, en el marco de la PAC, que ha integrado entre sus objetivos la promoción de prácticas respetuosas del medio ambiente, cuestión en la que se han realizado, y se siguen realizando, avances significativos. No obstante, siguen existiendo problemas medioambientales, por lo que es necesario mantener y reforzar esta línea de trabajo en el marco de la OCM.

### 1.2.5. Consumidores

1.2.5.1. El consumo de frutas y hortalizas frescas, que debe promoverse por sus ventajas para la salud, permanece prácticamente estabilizado en la UE con un ligero aumento en algunos productos a costa de otros, mientras que la producción interior y las importaciones aumentan en mayor proporción, por lo que los mercados se encuentran cada vez más saturados y existe mayor riesgo de distorsiones. Hay que tener presente que la Unión Europea es deficitaria en algunas frutas y hortalizas y que su mercado, por su elevada capacidad de compra, es un objetivo claro para determinados terceros países y ha sido uno de los menos protegidos frente a las importaciones. Conviene señalar que el consumo de ciertas frutas y hortalizas transformadas, en particular tomate transformado y zumos de fruta y cítricos, aumenta de manera sostenida, del orden del 3 % anual para el tomate.

1.2.5.2. Paralelamente se asiste a una creciente preocupación de los consumidores por la seguridad alimentaria, y por que se garanticen unos productos accesibles y sanos y un amplio surtido de frutas y hortalizas en todos los tipos posibles de comercio. Lo mismo puede decirse del deseo del consumidor de disponer de productos más respetuosos con el medio ambiente.

1.2.5.3. También se demanda la necesidad de mejorar la calidad de las frutas y hortalizas puestas a la venta y el suministro de mayor información sobre la calidad organoléptica, valor nutricional, métodos de producción que respeten el medio ambiente y otros aspectos para que el consumidor tenga mayores elementos de juicio en su elección. En este sentido adquiere importancia particular la coherencia de la normativa sobre el etiquetado de los productos alimenticios y la relativa a los nuevos alimentos con las normas de calidad para las frutas y hortalizas.

## 2. Observaciones generales

2.1. La Comisión ha anunciado, para finales de 2000, el informe sobre el funcionamiento del Reglamento (CE) nº 2200/96. El Comité insta a la Comisión a que, a la luz de la experiencia y con un análisis global del funcionamiento de todos los instrumentos de la OCM, elabore propuestas adicionales sobre aspectos fundamentales que no se abordan en sus propuestas actuales.

2.2. En este sentido, el Comité considera que las propuestas son parciales e insuficientes en relación con la relevancia del empleo en este sector, las continuas crisis que viene padeciendo y la pérdida de preferencia comunitaria por los acuerdos bilaterales y de libre comercio suscritos por la UE. Queda pendiente una serie de aspectos importantes que se incluyen en las conclusiones del presente Dictamen. Por lo tanto, la propuesta debe ser mejorada.

2.3. No obstante, el Comité comparte con la Comisión la necesidad de revisar urgentemente algunos aspectos de la OCM de frutas y hortalizas para que puedan entrar en vigor en la próxima campaña y que son objeto de sus propuestas actuales.

2.4. El Comité manifiesta su preocupación porque la permanencia de los sistemas de apoyo para los productos de la transformación está amenazada por la expiración de la Cláusula de Paz en el año 2003, e insta a la Comisión y al Consejo a que hagan valer la supervivencia de dichos dispositivos en las negociaciones que se llevan en el marco de la OCM. Estos apoyos son necesarios para la viabilidad durable de la industria transformadora, que necesita disponer de seguridad en el abastecimiento de materia prima en cantidad, calidad y calendarios adecuados y en condiciones económicas que permitan a sus productos elaborados competir en los mercados y constituyan una remuneración adecuada para los agricultores, además de mantener más de 140 000 empleos.

2.5. La preferencia comunitaria se ha degradado fuertemente estos últimos 15 años al considerarse las frutas y hortalizas, y en particular los productos de la transformación, como moneda de cambio en la estrategia de la Unión Europea durante la negociación de los acuerdos bilaterales y multilaterales tendentes al establecimiento de una zona de libre cambio con la UE, lo cual ha reforzado la competencia de terceros países con precios y costes más bajos y sitúa la producción europea en un mercado cada vez más competitivo. Asimismo, hay que hacer referencia al desequilibrio que se produce entre sectores económicos en las concesiones que se conceden recíprocamente en dichos acuerdos y que debe corregirse en el marco de la PAC.

2.6. Para el Comité resulta cada vez más indispensable reagrupar la oferta a través de las organizaciones de productores, dada la situación de debilidad de los productores por la dispersión de la oferta frente a la concentración creciente de la distribución, tal como se recoge en el Dictamen del Comité sobre «La influencia de la intermediación —de la producción al consumo— en la formación de los precios de los productos alimenticios» (véanse los puntos 3.1.1, 3.1.2, 3.1.3, 3.1.4 y 3.2.1)(<sup>1</sup>). Dicho análisis pone también de manifiesto que la parte del productor en el precio al consumo de las frutas y hortalizas frescas ha disminuido considerablemente y que el

valor añadido se concentra en mayor medida en la distribución. Este hecho también afecta considerablemente a la industria transformadora en sus relaciones con la distribución. Igualmente, se llama la atención sobre el peligro que representa para los productores y consumidores que la creciente concentración interempresarial de las principales empresas de distribución pueda reducir la variedad del surtido de frutas y hortalizas.

## 2.7. *Aplicación de la OCM de frutas y hortalizas*

2.7.1. A lo largo de los tres años de aplicación de la OCM de frutas y hortalizas, tras la reforma del año 1996, no se han podido alcanzar plenamente los objetivos económicos y organizativos que se pretendían con dicha reforma y sus resultados cabe calificarlos de deficientes, debido principalmente a la insuficiente dotación financiera y a la falta de flexibilidad de algunos de sus mecanismos.

2.7.2. En lo que respecta a la ayuda a los fondos operativos de las organizaciones de productores, se ha podido constatar la limitación de su eficacia por las restricciones presupuestarias a que está sometida, por la incertidumbre que existe en el conocimiento de la ayuda y por la complejidad y burocracia para la gestión, ejecución y control de los programas operativos.

2.7.3. Las medidas dispuestas para fomentar la constitución de organizaciones de productores no han sido suficientes para incrementar sustancialmente la concentración de la oferta, estando aún lejos de los objetivos propuestos en la reforma. Los criterios de reconocimiento establecidos y la figura del prerreconocimiento de organizaciones de productores han causado ciertos efectos que deberían corregirse, como la proliferación de organizaciones de productores demasiado pequeñas o la aparición de otras por iniciativa de intereses ajenos al sector productor. En cualquier caso, lo que ha quedado patente es que las medidas no han resultado atractivas ni válidas para un importante porcentaje de los productores de frutas y hortalizas.

2.7.4. No obstante, el Comité reconoce el efecto positivo que han tenido determinadas medidas para el fomento de la organización de la oferta en el sector de los productos transformados, con un aumento notable de la participación de las organizaciones de productores en la contratación de materia prima para el abastecimiento de la industria.

(<sup>1</sup>) DO C 95 de 30.3.1998, p. 36.

2.7.5. Las intervenciones en el mercado han disminuido de forma importante, fundamentalmente por las medidas restrictivas y desincentivadoras de la última reforma de la OCM del sector. Aunque la intervención no debe constituir, en ningún caso, una alternativa ordinaria al mercado, se ha puesto de manifiesto la falta de adaptación de los mecanismos de retirada para responder a determinadas situaciones de crisis grave.

2.7.6. La insuficiencia de los umbrales y la complejidad de las cuotas en los productos transformados ha dificultado la adaptación a la demanda, perdiendo la producción comunitaria cuota de mercado en algunos casos y, en particular, en tomates. Esto ha quedado patente, ya que se ha venido produciendo en los últimos años una continua superación de las cantidades garantizadas para determinados cítricos, para la pera y los tomates.

2.7.7. También hay que hacer referencia a la delicada situación de algunos productos con gran importancia local, social y ambiental, como son determinados productos de la transformación de frutas y hortalizas y los frutos de cáscara y la algarroba, que obligan a plantearse medidas específicas para su sostenimiento.

2.7.8. Los mecanismos establecidos de protección en frontera no funcionan eficazmente para la mayoría de los productos. No se tienen garantías de un funcionamiento eficaz del precio de entrada y del control de las cantidades importadas, además de aplicación de la cláusula de salvaguardia especial ha sido insuficiente. Asimismo los dispositivos existentes no sirven para asegurar el respeto de las normas laborales, fitosanitarias y ambientales, similares a las exigidas a los productos de la Unión Europea por los productos importados.

## 2.8. Presupuesto de la OCM

2.8.1. En la propuesta objeto de examen, la Comisión acomete una verdadera reforma del régimen desde el punto de vista financiero. Las medidas que se proponen afectan a rúbricas que en el presupuesto de la OCM para el año 2000 llegan a representar el 65 % de los gastos del sector.

2.8.2. El Comité pone de manifiesto el escaso peso que la OCM tiene en el presupuesto comunitario del FEOGA y el continuo descenso que ha experimentado desde la reforma de la OCM (desde el 5 % en el año 1995 hasta el 3,2 % en el año 2000, para un valor de producción final del 16 % del total de la producción comunitaria).

2.8.3. El Comité quiere plantear la necesidad de reequilibrar el apoyo entre sectores económicos dentro de la PAC, corrigiendo el trato discriminatorio que reciben determinados sectores, entre los cuales se encuentra el de las frutas y hortalizas, y afrontar un apoyo decidido y acorde con sus necesidades.

2.8.4. El Comité rechaza la interpretación del concepto de neutralidad presupuestaria esgrimido por la Comisión en su propuesta, que toma como referencia el nivel de gasto previsto para la campaña 2000/2001, la cual viene afectada a la baja por diversos factores coyunturales y por el insuficiente desarrollo de la OCM. La neutralidad presupuestaria se debe entender tomando como referente la totalidad del presupuesto fijado en la reforma de la OCM y en las perspectivas financieras de la Agenda 2000.

2.8.5. La reforma de la OCM de frutas y hortalizas no puede afrontarse desde una reducción presupuestaria y de forma parcial, como se pretende. El sector necesita disponer de una dotación financiera suficiente para que las medidas dispuestas sean eficaces.

2.8.6. Para salvaguardar la estabilidad presupuestaria en el sector de las frutas y hortalizas, el Comité considera que sería oportuno separar en dos líneas presupuestarias distintas, las medidas en el marco de esta OCM y las medidas dispuestas para el sector del plátano, al tratarse de dos regímenes distintos y ajenos uno de otro.

## 3. Observaciones particulares

3.1. *«Propuesta de Reglamento del Consejo que modifica el Reglamento (CE) nº 2200/96 por el que se establece la organización común de mercados en el sector de las frutas y hortalizas»*

3.1.1. El Comité está de acuerdo con la urgencia de eliminar el límite del 2,5 % del importe global de la ayuda comunitaria abonada a la totalidad de las organizaciones de productores, dada la complicación que representa en la elaboración y aplicación de los programas operativos de las organizaciones de productores y el carácter aleatorio que adquiere la ayuda.

3.1.2. El Comité considera necesario mantener un único límite de ayuda a los fondos operativos en el 4,5 % de la producción comercializada por cada organización de productores. Paralelamente, debería evaluarse la conveniencia de reforzar la puesta en marcha de nuevas organizaciones de productores en las zonas donde no están presentes y de

aumentar el nivel de participación comunitaria en el fondo operativo para las organizaciones de productores que reúnan determinados criterios (acciones conjuntas en el marco de asociaciones de organizaciones de productores, fusiones de organizaciones, cooperación entre organizaciones de diversos Estados miembros, organizaciones con un número importante de productores en zonas donde es necesario un mayor esfuerzo de organización). Todo ello con el objetivo de desarrollar el nivel de organización de la oferta.

3.1.2.1. Además, el Comité observa la existencia de desequilibrios en el funcionamiento de las organizaciones de productores (OP) en ciertas regiones de la UE. Por consiguiente, es absolutamente necesario llevar a cabo un Programa comunitario específico que permita corregir los desequilibrios existentes en cuanto al desarrollo de las OP. Dicho Programa comunitario específico tendría como objetivo, en función de las necesidades de las regiones, promover la puesta en marcha o la fusión de las OP y las acciones comunes emprendidas por las diferentes OP y revalorizar la contribución comunitaria de los fondos operativos en función de criterios comunitarios objetivos, incluidos los de naturaleza económica.

3.1.3. El Comité no puede admitir que se fije dicho límite al 3 % del valor de la producción comercializada por cada organización de productores, ya que el dispositivo perdería su eficacia en la ordenación de la oferta frente a la concentración de la distribución y en su adaptación a la evolución de la demanda.

3.1.4. El Comité no puede estar de acuerdo con la propuesta de reducción del límite máximo de cantidades retiradas para los cítricos por razones financieras, y propone mantener los límites actuales debido al carácter variable y no programable de las producciones, y para que el mecanismo de intervención tenga verdadera eficacia como red de seguridad de la renta de los productores. Hay que tener en cuenta que el ahorro con respecto a las perspectivas financieras ha venido motivado por el descenso de las cantidades retiradas, y porque los sistemas de gestión de las restituciones no han permitido la utilización del presupuesto disponible.

3.1.5. El Comité plantea serias dudas sobre la adaptación para este sector del sistema de adjudicación para la gestión de las restituciones de los productos frescos, y considera que la

multiplicidad de mecanismos de gestión no es positiva, manifestando su preferencia por los sistemas A1 y B; en todo caso, debería existir un solo sistema para cada producto.

3.1.6. El Comité admite la necesidad de simplificar la gestión de la restituciones a la exportación de las frutas y hortalizas frescas e insta a la Comisión a optimizar su gestión para que se puedan aprovechar totalmente las disponibilidades financieras para esta medida, dentro de los límites establecidos en el marco de los acuerdos de la OMC.

3.2. *«Propuesta de Reglamento del Consejo que modifica el Reglamento (CE) nº 2201/96 por el que se establece la organización común de mercados en el sector de los productos transformados a base de las frutas y hortalizas»*

3.2.1. El Comité toma nota de los cambios propuestos por la Comisión en los regímenes de transformación para los tomates, los melocotones y las peras con vistas al abandono de los dispositivos actuales, en los cuales se establece una ayuda compensatoria al transformador a cambio del pago de un precio mínimo al productor.

3.2.2. No obstante, el Comité quiere llamar la atención sobre la importancia que el precio mínimo ha tenido hasta ahora para los productores, como referencia para la negociación contractual con la industria de transformación y como garantía de una renta mínima.

3.2.3. Las medidas propuestas plantean un peligro real para el mantenimiento de las producciones afectadas en las zonas donde están implantadas, y no debe perderse de vista que estos sectores tienen una particular relevancia por llevar acompañado un tejido agroindustrial, de vital importancia para el mantenimiento del empleo y de la población en las regiones de producción.

3.2.4. El Comité desea dejar patente que la disminución de las ayudas al tomate, los melocotones y las peras en las últimas campañas se ha producido por razones coyunturales, como han sido el cambio de paridad del euro con respecto al dólar y el incremento del precio de la materia prima en los terceros países competidores, y también por decisiones discrecionales de la Comisión, como ha sido la bajada de los precios mínimos con el objetivo de evitar la desestabilización de los mercados.



3.2.5. En la propuesta de la Comisión se nota la falta de algunas medidas importantes que podrían mejorarla y contribuir a la estabilidad en las producciones y en las rentas de los productores y asegurar un abastecimiento suficiente y regular de la industria transformadora y del mercado. En este sentido sería positivo introducir una limitación de las penalizaciones al 20 % de la ayuda e incentivar los contratos plurianuales para los tomates, los melocotones y las peras.

3.2.6. El Comité estima positiva la propuesta de sustituir el sistema de cuotas por el sistema de umbrales para el régimen de transformación del tomate. Asimismo, participa de la necesidad de una revisión para dotarlo de flexibilidad y equilibrar las relaciones entre la industria y los productores.

3.2.7. El Comité comparte con la Comisión la necesidad de aumentar las cantidades máximas garantizadas de tomate para adaptarlas a la evolución del mercado, aunque considera que el incremento del 10 % está considerablemente por debajo de las necesidades del sector, si se tiene en cuenta que la producción transformada en los últimos años ha aumentado por encima de dicho porcentaje para responder a la evolución del mercado y al aumento del consumo.

3.2.8. El Comité teme que si no se incrementa el umbral comunitario en una cantidad que refleje la transformada realmente en las últimas campañas, las consecuencias para los próximos años sean muy negativas, ya que la cantidad garantizada es insuficiente para cubrir la demanda del mercado, por lo que es de esperar que se supere ampliamente, y la consiguiente penalización conllevará un fuerte recorte de la ayuda. El umbral deberá revisarse periódicamente para adecuarse a la evolución del mercado.

3.2.9. El Comité alberga serias dudas de que sea necesario bajar la ayuda al tomate para conseguir un efecto neutro en el presupuesto, ya que el incremento de la cantidad garantizada no supondría la superación de las previsiones presupuestarias para esta medida, aprobadas en la reforma de la OCM de frutas y hortalizas.

3.2.10. El Comité opina que la reducción de los actuales destinos del tomate para transformación a uno solo es excesiva y que debe mantenerse el destino para tomate pelado entero, con un umbral diferenciado, para salvaguardar la producción de este tipo de tomate en las zonas productoras tradicionales.

3.2.11. El Comité insta al Consejo y a la Comisión a adoptar medidas para que el Comité de Gestión correspondiente sea el encargado de actualizar periódicamente la lista de productos transformados a base de tomate para los que se derivan derechos de ayuda, de forma que permita a las industrias reaccionar de forma ágil y rápida frente a la evolución de la demanda y en relación con la puesta en el mercado de nuevos productos. El Comité sugiere a la Comisión que estudie la simplificación de los procedimientos de control de la materia prima y de los productos acabados. Todo ello con vistas a mejorar su eficacia para el buen fin del control de las ayudas y reducir su carga burocrática y coste económico, salvaguardando la seguridad jurídica de las partes y la calidad de los productos puestos en el mercado.

3.2.12. El Comité considera que para salvaguardar la renta del productor es necesario introducir correcciones en el esquema actual para la transformación del melocotón y la pera, ya que, de continuar esta evolución a la baja de las ayudas, el sector industrial podría preferir negociar directamente un precio sin necesidad de recurrir a la ayuda y sin respetar el precio mínimo. Esta situación conllevaría la muerte del sistema y dejaría a los productores indefensos.

3.2.13. El Comité acoge con satisfacción el incremento del umbral para la pera, aunque considera que resulta insuficiente si se considera que los niveles de transformación actuales superan en un 30 % el umbral comunitario para responder al aumento de la demanda.

3.2.14. El Comité alerta del riesgo que supone una superación segura del umbral propuesto para la pera desde la primera campaña y, aunque en menor medida, podrá reproducirse esta misma situación para el melocotón si se tiene en cuenta el considerable aumento de la cantidad transformada en la última campaña respecto a las dos anteriores, en las cuales la producción comunitaria se vio mermada debido a las inclemencias climatológicas.

3.2.15. El Comité advierte que los niveles de ayuda propuestos para el melocotón y la pera son demasiado bajos y los productores quedarán en una delicada situación, ya que en la campaña 2000/2001 la ayuda al melocotón ha quedado reducida en un 50 % respecto a la percibida en la campaña 1997/1998, por factores coyunturales. Por las mismas razones, la reducción de la ayuda para la pera ha experimentado en dicho período una reducción del 27 %, por lo que el Comité tampoco estima procedente el recorte de la ayuda de un 10 % adicional por razones presupuestarias.

3.2.16. Teniendo en cuenta el sistema utilizado para el cálculo de las ayudas, no parece lógico utilizar como referencia el valor de la ayuda de la campaña 2000/2001. El Comité propone que se tome como referencia el valor de la ayuda de la campaña 1996/1997 para tomates, melocotones y peras.

3.3. *«Propuesta de Reglamento del Consejo que modifica el Reglamento (CE) nº 2202/96 por el que se establece un régimen de ayuda a los productores de determinados cítricos»*

3.3.1. El Comité opina que, después de las tres campañas de funcionamiento, el nuevo sistema ha mostrado su validez, en particular en las regiones donde la producción está mejor organizada, mientras que en otras zonas, donde el nivel de concentración de la oferta es bajo o la presencia de las organizaciones de productores no es relevante, su aplicación no ha resultado tan satisfactoria; por lo que se considera necesario evaluar la situación y adoptar las medidas oportunas para animar la concentración de la oferta y mejorar la eficacia de las organizaciones de productores en todas las regiones citricolas. No obstante, las cantidades transformadas se han mantenido o han aumentado en todas las regiones productoras y se ha conservado el tejido industrial.

3.3.2. El Comité observa que se ha venido produciendo en estos años una amplia superación de los umbrales, en particular los establecidos para las naranjas y los limones y, en menor medida, los de los pequeño cítricos por la falta de adaptación de dichos umbrales a la evolución del mercado. Asimismo lamenta la repercusión tan negativa que las penalizaciones a las ayudas han tenido para la renta del productor y considera que esta situación debe evitarse en el futuro.

3.3.3. El Comité está de acuerdo en incrementar los umbrales de algunos cítricos destinados a la transformación, pero considera insuficientes las cantidades propuestas por no estar adaptadas a las necesidades de transformación para responder al incremento de la demanda y para compensar el déficit de abastecimiento que existe con respecto al consumo en la UE, que en este momento se cubre con un aumento de las importaciones. Teniendo en cuenta los volúmenes actuales de transformación, sería necesario un aumento del 35 % del nivel de los umbrales actuales, y considerar también al pomelo, para cubrir las necesidades actuales del mercado y favorecer la competitividad de la industria comunitaria.

3.3.4. Para poder mantener la actividad de la industria para gajos será necesario mantener separado el umbral de transformación de pequeños cítricos en sus dos destinos actuales, para zumos y para gajos.

## 4. Conclusiones

### 4.1. Relativas a las propuestas

4.1.1. El Comité habría preferido que la Comisión acompañase sus propuestas del informe sobre el funcionamiento del Reglamento (CE) nº 2200/96 y considera que las propuestas de la Comisión son parciales e insuficientes. No obstante, comprende la urgencia de ciertas medidas.

4.1.2. El Comité rechaza la interpretación restrictiva del concepto de neutralidad presupuestaria esgrimido por la Comisión en su propuesta, y considera que el sector debe disponer de una dotación financiera suficiente para que las medidas dispuestas puedan ser eficaces, y plantea la necesidad de un reequilibrio financiero entre sectores económicos dentro de la PAC que tenga en cuenta la situación particular que atraviesa el sector de las frutas y hortalizas en el contexto de la globalización de los mercados y su importancia en la generación de empleo.

4.1.3. Teniendo en cuenta que la disminución de las ayudas al tomate, los melocotones y las peras en las últimas campañas se ha producido por razones coyunturales y por decisiones discrecionales de la Comisión, la evolución de los mercados para estos productos, la situación competitiva de la industria transformadora europea y la evolución del gasto de la PAC para estos sectores, el Comité desea que se tengan en cuenta las siguientes consideraciones:

- Es oportuno sustituir el sistema de cuotas por el sistema de umbrales para el régimen de transformación del tomate.
- Es conveniente utilizar como referencia el valor de la ayuda de la campaña 1996/1997, para establecer la ayuda a los tomates, los melocotones y las peras.
- No está justificada la rebaja de la ayuda al tomate y a la pera para conseguir un efecto neutro sobre el presupuesto.
- Es necesario aumentar la cantidad garantizada para los tomates destinados a transformación hasta los niveles reales de transformación y de que se mantenga el destino para tomate pelado entero.

— Hay que aumentar el umbral para la pera en un 30 % y para el melocotón en un 10 %.

— Es conveniente establecer una limitación de las penalizaciones al 20 % de la ayuda e incentivar los contratos plurianuales.

4.1.4. Considerando que es necesario dar respuesta al incremento de la demanda en el sector de los cítricos para compensar el déficit de abastecimiento que existe respecto al consumo en la UE, que en este momento se cubre con un aumento de las importaciones para mantener la industria transformadora comunitaria, y teniendo en cuenta, además, el elevado nivel de las penalizaciones en que están incurriendo los productores por el incremento de los volúmenes de transformación, el Comité entiende que:

— Sería necesario un aumento del 35 % del nivel de los umbrales actuales para cítricos destinados a la transformación.

— Se debe mantener separado el umbral de transformación de pequeños cítricos en sus dos destinos actuales, para zumos y para gajos.

— Las reducciones de la ayuda por sobrepasamiento de umbrales se deben limitar al 20 % del valor de la ayuda.

— Se deben mantener los límites actuales para las cantidades de cítricos retiradas del mercado.

4.1.5. El Comité comparte con la Comisión la urgencia de eliminar el límite del 2,5 % del importe global de la ayuda comunitaria abonada a la totalidad de las organizaciones de productores y considera que debe mantenerse el límite del 4,5 % de la producción comercializada por cada organización de productores y no puede estar de acuerdo con que se fije dicho límite al 3 % del valor de la producción comercializada por cada organización de productores, ya que el dispositivo perdería su eficacia.

4.1.6. El Comité llama la atención de la Comisión sobre la ausencia de iniciativas que favorezcan la implantación de sistemas de aseguramiento de riesgos climáticos para estas producciones, respetando los sistemas que coexisten en la actualidad en determinados Estados miembros.

4.1.7. El Comité quiere insistir en la conveniencia de que se desarrolle la promoción del consumo de frutas y hortalizas por las ventajas que tiene para la salud de los consumidores.

#### 4.2. *Relativas al informe de la Comisión sobre la OCM de frutas y hortalizas*

4.2.1. A la vista de la experiencia de la aplicación de la OCM, el Comité sugiere que se examinen, entre otros, los siguientes aspectos:

a) La necesidad de mejorar el conocimiento de la producción y de los mercados, para lo cual sería muy positivo la creación de un observatorio de los mercados.

b) La mejora de las normas de calidad de las frutas y hortalizas y su control y respeto a lo largo de toda la cadena comercializadora.

c) El desarrollo de las organizaciones de productores en lo que respecta a su naturaleza, tamaño, concentración de la oferta, desarrollo regional y por sectores. Los impedimentos para su desarrollo y para la mejora de su eficacia. El reconocimiento de organizaciones instrumentales o sin base productiva. El prerreconocimiento de agrupaciones de productores. La necesidad de estimular las fusiones de organizaciones de productores y de sus asociaciones.

d) El funcionamiento de los fondos operativos y de los programas operativos de las organizaciones de productores y su complementariedad con las medidas de Desarrollo Rural, y evaluar el grado de cumplimiento de los objetivos en lo relativo a la mejora de la calidad, respeto del medio ambiente y seguridad alimentaria.

e) La posibilidad de armonizar los criterios de elegibilidad de las acciones relativas al medio ambiente en el marco de los programas operativos.

f) El funcionamiento del sistema de intervenciones, y evaluar la necesidad de recuperar la noción de crisis grave.

g) Los intercambios comerciales y el respeto de la preferencia comunitaria: mecanismo de precio de entrada (evaluación de la aplicación de los equivalentes arancelarios), control de las cantidades y calidades, respeto de las normas fitosanitarias, la cláusula de salvaguardia especial, las barreras no arancelarias a las exportaciones comunitarias.

h) Las medidas específicas necesarias para productos sometidos a fuerte competencia internacional. La solución a largo plazo de la problemática de los frutos de cáscara y las algarrobas.

i) El apoyo a determinados productos de la transformación de frutas y hortalizas: conservas de espárrago, albaricoque y cereza.

- j) La delimitación de responsabilidades y eventuales consecuencias por el incumplimiento por una de las partes de los contratos de transformación entre organizaciones de productores y la industria, así como por el incumpli-

miento de los convenios entre productores individuales y la organización de productores a la que entregarán su producción destinada a la transformación con derecho a ayuda.

Bruselas, 19 de octubre de 2000.

*El Presidente*  
*del Comité Económico y Social*  
Göke FRERICHS

---