

Edición
en lengua española

Comunicaciones e informaciones

<u>Número de información</u>	Sumario	Página
	I <i>Comunicaciones</i>	
	
	II <i>Actos jurídicos preparatorios</i>	
	Comité Económico y Social	
	386º Pleno de 28 y 29 de Noviembre de 2001	
2002/C 48/01	Dictamen del Comité Económico y Social sobre la «Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo sobre acuerdos de garantía financiera»	1
2002/C 48/02	Dictamen del Comité Económico y Social sobre el «XXXº Informe sobre la política de competencia 2000»	3
2002/C 48/03	Dictamen del Comité Económico y Social sobre la «Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo relativo al Vocabulario Común de Contratos Públicos (CPV)»	9
2002/C 48/04	Dictamen del Comité Económico y Social sobre el tema «Carta Europea de la Pequeña Empresa»	11

Precio: 26,00 EUR

ES

(continúa al dorso)

<u>Número de información</u>	Sumario (<i>continuación</i>)	Página
2002/C 48/05	Dictamen del Comité Económico y Social sobre la «Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo — Una estrategia para el mercado interior de servicios»	17
2002/C 48/06	Dictamen del Comité Económico y Social sobre el tema «Programa para la protección de la infancia en Internet»	27
2002/C 48/07	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 — Seguridad de las redes y de la información: Propuesta para un enfoque político europeo»	33
2002/C 48/08	Dictamen del Comité Económico y Social sobre la «Propuesta de Reglamento del Consejo relativo a la constitución de la empresa común Galileo»	42
2002/C 48/09	Dictamen del Comité Económico y Social sobre la «Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo por la que se modifica la Directiva 92/6/CEE del Consejo relativa a la instalación y a la utilización de dispositivos de limitación de velocidad en determinadas categorías de vehículos de motor en la Comunidad»	47
2002/C 48/10	Dictamen del Comité Económico y Social sobre la «Propuesta de Reglamento del Consejo sobre las ayudas estatales a la industria del carbón»	49
2002/C 48/11	Dictamen del Comité Económico y Social sobre la «Propuesta de Reglamento del Consejo que modifica el Reglamento (CEE) nº 404/93, por el que se establece la organización común de mercados en el sector del plátano»	51
2002/C 48/12	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 — Resultados de la programación de los Fondos Estructurales para el período de 2000-2006 (Objetivo nº 1)»	53
2002/C 48/13	Dictamen del Comité Económico y Social sobre la «Propuesta de Directiva del Consejo destinada a garantizar la imposición efectiva de los rendimientos del ahorro en forma de intereses dentro de la Comunidad»	55
2002/C 48/14	Dictamen del Comité Económico y Social sobre la «Propuesta de Directiva del Consejo por la que se establecen normas mínimas para la acogida de los solicitantes de asilo en los Estados miembros»	63
2002/C 48/15	Dictamen del Comité Económico y Social sobre la «Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se modifica el Reglamento (CE) nº 577/98 del Consejo, relativo a la organización de una encuesta muestral sobre la población activa en la Comunidad»	67



<u>Número de información</u>	Sumario (<i>continuación</i>)	Página
2002/C 48/16	Dictamen del Comité Económico y Social sobre la «Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo por la que se modifica la Directiva 93/42/CEE del Consejo, modificada por la Directiva 2000/70/CE, en lo referente a los productos sanitarios que incorporen derivados estables de la sangre o plasma humano»	69
2002/C 48/17	Dictamen del Comité Económico y Social sobre la «Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se establecen normas comunes para la seguridad de la aviación civil»	70
2002/C 48/18	Dictamen del Comité Económico y Social sobre el tema «Política fiscal en la Unión Europea — Prioridades para los próximos años»	73
2002/C 48/19	Dictamen del Comité Económico y Social sobre el tema «Modificación del contexto económico mundial: nuevos desafíos para la política económica de la Unión Europea»	79
2002/C 48/20	Dictamen del Comité Económico y Social sobre el «Proyecto de Comunicación de la Comisión relativa a la dispensa del pago de las multas y a la reducción de su importe en casos de cártel»	82
2002/C 48/21	Dictamen del Comité Económico y Social sobre la «Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo relativa a alimentos e ingredientes alimentarios autorizados para el tratamiento con radiación ionizante en la Comunidad»	86
2002/C 48/22	Dictamen del Comité Económico y Social sobre el tema «Crecimiento económico, fiscalidad y sostenibilidad de los sistemas de pensiones en la UE»	89
2002/C 48/23	Dictamen del Comité Económico y Social sobre la «Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo y al Comité Económico y Social — Apoyo a las estrategias nacionales para garantizar pensiones seguras y viables mediante un planteamiento integrado»	101
2002/C 48/24	Dictamen del Comité Económico y Social sobre la «Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo sobre el índice del coste laboral»	107
2002/C 48/25	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 relativa a un nuevo marco para la cooperación en actividades referentes a la política de información y comunicación de la Unión Europea»	109

<u>Número de información</u>	Sumario (<i>continuación</i>)	Página
2002/C 48/26	Dictamen del Comité Económico y Social sobre el tema «Una Europa sostenible para un mundo mejor».....	112
2002/C 48/27	Dictamen del Comité Económico y Social sobre la «Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo sobre el acceso al mercado de los servicios portuarios».....	122
2002/C 48/28	Dictamen del Comité Económico y Social sobre el tema «Simplificación»	130
2002/C 48/29	Dictamen del Comité Económico y Social sobre el «Proyecto de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo relativo a los pagos transfronterizos en euros»....	141
2002/C 48/30	Dictamen del Comité Económico y Social sobre el tema «Suecia: situación económica y aplicación de las reformas estructurales previstas en el proceso de Cardiff y en la Recomendación del Consejo en materia de política económica».....	147

II

(Actos jurídicos preparatorios)

COMITÉ ECONÓMICO Y SOCIAL

Dictamen del Comité Económico y Social sobre la «Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo sobre acuerdos de garantía financiera»

(2002/C 48/01)

El 26 de abril de 2001, de conformidad con el artículo 95 del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea, el Consejo decidió consultar al Comité Económico y Social sobre la propuesta mencionada.

La Sección de Mercado Único, Producción y Consumo, encargada de preparar los trabajos en este asunto, aprobó su dictamen el 21 de noviembre de 2001 (ponente: Sr. Barros Vale).

En su 386º Pleno de los días 28 y 29 de noviembre de 2001 (sesión del 28 de noviembre), el Comité Económico y Social ha aprobado por 104 votos a favor, 2 en contra y 1 abstención el presente Dictamen.

1. Introducción

1.1. La necesidad de elaborar la Directiva que ahora se examina surge del ambiente de incertidumbre jurídica que afecta a los sistemas de pago y liquidación de valores mobiliarios, a los bancos centrales y a los participantes en los mercados financieros.

1.2. Con el fin de reducir esta incertidumbre e introducir elementos de protección de los distintos agentes, varios Estados miembros han introducido legislación en materia de compensación, o, en algunos casos, han revisado las normas ya existentes en este ámbito.

1.3. Con la adopción de la Directiva relativa a la firmeza de la liquidación se dio un paso importante para la creación de un marco jurídico coherente para los sistemas de pago y liquidación de valores.

1.4. La Directiva mencionada en el punto anterior es en la actualidad el único texto legislativo comunitario que regula las garantías transfronterizas derivadas de la realización de

operaciones financieras, por lo que la adopción de una directiva relativa a la utilización transfronteriza de las garantías fue considerada una prioridad importante por la Comisión en el «Plan de acción en materia de servicios financieros».

1.5. La Directiva objeto de examen se aplica a títulos, efectivo y operaciones a corto plazo.

1.6. Los operadores incluidos son únicamente las autoridades públicas o los bancos centrales, las entidades financieras bajo supervisión cautelar y las personas jurídicas cuyos capitales propios sean superiores a los 100 millones EUR, o cuyos activos brutos excedan de 1 000 millones EUR (en el momento en que se entregue efectivamente el objeto de la garantía, de acuerdo con las últimas cuentas entonces publicadas, siempre y cuando esa publicación no se haya producido hace más de dos años).

1.7. Los objetivos que deberá alcanzar la propuesta de directiva son, en opinión de la Comisión los siguientes:

— Garantizar la existencia de regímenes eficaces y razonablemente simples para la constitución de garantías, tanto en sistemas de transferencia de títulos como en sistemas prendarios;

- Proporcionar a los acuerdos de garantía cierta protección frente a algunas normas de la legislación sobre insolvencia, en particular aquellas que impedirían la realización efectiva de la garantía o plantearían dudas sobre la validez de técnicas como la liquidación por compensación exigible anticipadamente, la prestación de garantía complementaria y la sustitución de la garantía;
- Establecer la seguridad jurídica en torno al conflicto relativo al tratamiento legislativo de la garantía prendaria de anotaciones en cuenta utilizada en un contexto transfronterizo, mediante una ampliación del principio adoptado en el apartado 2 del artículo 9 de la Directiva sobre firmeza de la liquidación;
- Reducir las cargas administrativas que inciden en la utilización de la garantía en los mercados financieros, tanto para la constitución como para la ejecución de garantías financieras;
- Garantizar que se reconoce la validez de los acuerdos de garantía, así como en el caso de los repos.

2. Observaciones generales

2.1. El CES acepta y ve con agrado la existencia de mecanismos que agilicen y faciliten el proceso de prestación de garantías. Considera, no obstante, que hay aspectos a los que deberá prestarse mayor atención, con miras a evitar el incumplimiento de principios de equilibrio del mercado y de igualdad de trato ante la ley.

2.2. La actual propuesta de Directiva implica que el objeto de la garantía, que actualmente funciona como prendario en depósito, pase efectivamente a la propiedad del tomador de la garantía, desde el momento en que se acuerde entre las partes. Por supuesto, esta importante modificación plantea algunas cuestiones:

2.2.1. Dado que la Directiva ha de incorporarse en el Derecho nacional de cada Estado miembro, pueden surgir incompatibilidades con las disposiciones de cada uno de ellos; además, varios Estados miembros ya plantearon dudas al respecto ante el Consejo, y no se ha verificado que la necesaria transposición vaya a hacerse sin problemas.

2.2.2. Parece también importante la creación de un sistema de divulgación en tiempo real a los distintos operadores y acreedores de las garantías prestadas por una determinada entidad, para que haya transparencia en cuanto al patrimonio efectivo de que disponen en cada momento; como se trata de un mecanismo nuevo y sin precedente, sólo podrá darle crédito una gran transparencia.

2.2.3. Existe también la necesidad de clarificar las situaciones que determinen la existencia de incumplimiento y que implican la ejecución de la garantía; es fundamental que estén tipificadas desde un principio todas las situaciones en que

pueda efectuarse la ejecución de la garantía; la ausencia de ese requisito podrá conducir a situaciones graves y tener como consecuencia el descrédito del sistema propuesto.

3. Observaciones específicas

3.1. Es necesario especificar lo que es «causa real» para la ejecución de la garantía, evitando situaciones de abuso de Derecho; también en este ámbito, deberá verificarse la licitud de la causa que implica la citada ejecución.

3.2. Es fundamental aclarar mejor si los activos que eventualmente se entregan en garantía en el marco de esta Directiva se limitan a aquellos que sean propiedad efectiva del prestador de la garantía, o si incluyen también otros activos que le hayan sido entregados en depósito por terceros.

3.3. Es importante circunscribir la aplicabilidad de la Directiva al ejercicio por entidades que cuenten con profesionales o especialistas, para no desvirtuar sus objetivos, teniendo en cuenta la complejidad técnico-jurídica de esta materia.

3.4. Es fundamental tener en cuenta la creación de este precedente, que podrá invocarse para ampliarse a otro tipo de acreedores, desvirtuando los principios del derecho de quiebra y la correspondiente protección de los acreedores; deberá tenerse en cuenta el principio de la universalidad de los derechos de crédito, y si éste se ve o no afectado por las disposiciones propuestas.

3.5. Deberán garantizarse medidas de protección del prestador de la garantía en caso de insolvencia del beneficiario.

3.6. Tampoco parecen estar claras las condiciones de aplicación del dispositivo en caso de reestructuración financiera sin que haya quiebra del deudor, situaciones muy distintas y con fines divergentes, a las que deberá adaptarse la aplicación de los principios propuestos.

4. Propuestas de mecanismos de transparencia y protección general de acreedores

4.1. Al CES no le parece aceptable que este mecanismo innovador vaya a aplicarse sin que se haya establecido simultáneamente un mecanismo de información y de libre acceso y consulta general, que permita acceder en tiempo real a todas las garantías de este tipo prestadas por los distintos operadores implicados.

4.2. La citada base de datos de registro obligatorio podría establecerse en el Banco Central Europeo o en otra institución o entidad independiente y fiable gestionada por alguno de estos, de acuerdo con las normas de un reglamento propio basado en los principios generales de la supervisión cautelar.

4.3. Sólo la existencia de un sistema en que estén registradas todas las garantías de esta índole, de acceso y consulta universal, durante la totalidad del período de vigencia de las mismas, podrá introducir la transparencia y la seguridad necesarias para que todos los acreedores, proveedores, accionistas y otros puedan tener una idea clara en todo momento de la verdadera situación patrimonial del prestador de la garantía.

Bruselas, 28 de noviembre de 2001.

5. Consideración final

5.1. Debe profundizarse la propuesta presentada, dada su importancia, singularidad y consecuencias futuras en el ordenamiento jurídico existente, y deben introducirse en ella modificaciones que permitan una mayor seguridad y transparencia en su aplicación, y que no se desvirtúen los principios de protección general de los acreedores y de la universalidad de sus derechos. El Comité querría pronunciarse sobre una nueva propuesta de la Comisión que tenga en cuenta las preocupaciones expresadas en el presente Dictamen.

El Presidente
del Comité Económico y Social
Göke FRERICHS

Dictamen del Comité Económico y Social sobre el «XXXº Informe sobre la política de competencia 2000»

(2002/C 48/02)

El 10 de mayo de 2001, de conformidad con el artículo 262 del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea, la Comisión decidió consultar al Comité Económico y Social sobre el «XXXº Informe sobre la política de competencia 2000».

La Sección de Mercado Único, Producción y Consumo, encargada de preparar los trabajos en este asunto, aprobó su dictamen el 21 de noviembre de 2001 (ponente: Sr. Sepi).

En su 386º Pleno de los días 28 y 29 de noviembre de 2001 (sesión del 28 de noviembre), el Comité Económico y Social ha aprobado por 108 votos a favor, 1 en contra y 1 abstención el presente Dictamen.

1. Introducción: contexto general

1.1. El XXX Informe sobre la política de competencia ofrece, además de una relación detallada de las actividades de la DG de Competencia, una serie de indicaciones importantes sobre el futuro de esta política.

1.2. Cambios «institucionales» importantes como la introducción del euro; internacionales, como el desarrollo de la globalización y la ampliación inminente, así como la creciente

visibilidad de esta política en un período que se caracteriza por la evolución tecnológica y las concentraciones industriales, han convencido a la DG Competencia de la necesidad de realizar algunas modificaciones esenciales en las estructuras y las conductas al respecto.

1.3. Todo ello aumenta la importancia del presente dictamen con el que el Comité aspira, más que a emitir una opinión sobre las actividades realizadas, a basarse en ellas para destacar dichas modificaciones y formular las posibles perspectivas.

1.4. Por otra parte, tal como se ha señalado repetidas veces en anteriores dictámenes, una opinión sobre las actuaciones de 2000 publicada, además, a finales de 2001 carece de interés, habida cuenta de los procesos sumamente dinámicos que tienen lugar ante nuestros ojos, y podría parecer obsoleta a nuestros interlocutores institucionales.

1.5. El Comité, en su dictamen sobre el XXIX Informe, se mostraba ampliamente de acuerdo con el contenido del informe, pero ponía en guardia a la Comisión frente a los riesgos que entrañaba una ralentización del programa de modernización del marco jurídico, dado que constituía de hecho una condición fundamental y previa para solucionar los nuevos problemas del derecho comunitario de competencia.

1.6. Asimismo, tal como se señala en el XXX Informe, esta modernización se justifica por la rápida evolución de tres fenómenos económicos interdependientes y que se refuerzan mutuamente: la globalización de los mercados, el desarrollo de la nueva economía y el aumento en número y en volumen de las concentraciones transnacionales con repercusiones importantes en la economía y el empleo.

1.7. Para completar el marco en el que deben aplicarse las nuevas normas, hay que tener en cuenta la introducción inminente del euro, el proceso progresivo de la ampliación y la necesidad, tal como se indica en el XXIX Informe, de atribuir al ciudadano consumidor un papel central en la política comunitaria de competencia.

2. Contenido del XXX Informe sobre la política de competencia 2000

2.1. En la introducción del XXX Informe se exponen de forma muy clara los elementos en los que se basa su estrategia.

La evolución tecnológica y las iniciativas políticas están modificando el entorno económico, que se basa cada vez más en la disposición temprana de información.

Ello, por una parte, ha impulsado el desarrollo del sector de los servicios y, por otra, ha obligado a las empresas a revisar y adecuar sus relaciones comerciales con los clientes y proveedores. Además, la liberalización ha abierto un gran número de sectores cruciales que antes permanecían cerrados a la competencia. La política de competencia se inspira en el principio, sancionado por el Tratado, «de una economía de mercado abierta y de libre competencia» y constituye uno de los pilares de la acción comunitaria en el ámbito económico. No obstante, este principio no supone «una actitud de fe

incondicional, ni siquiera de indiferencia frente a los mecanismos de funcionamiento del mercado; al contrario, exige una vigilancia permanente con objeto de preservar estos mecanismos (...) [y de lograr] el fomento de la competencia mediante la mejora del entorno empresarial»⁽¹⁾.

En definitiva, por las razones mencionadas, en el Informe se defiende que es imprescindible adaptar las normas y las prácticas en materia de competencia a este nuevo entorno.

2.1.1. El XXX Informe dedica cuatro capítulos al examen de estas actividades: I) Competencia: artículos 81 y 82; Monopolios estatales y derechos monopolísticos: artículos 31 y 86; II) Control de las operaciones de concentración; III) Ayudas estatales; IV) Actividades internacionales. Asimismo, el informe presenta estadísticas sobre estas actividades y dedica un capítulo a las perspectivas para 2001.

2.2. Capítulo I

El 27 de septiembre de 2000, la Comisión adoptó una propuesta de reglamento que establece las normas de competencia aplicables a las prácticas restrictivas entre empresas y a los abusos de posición dominante (artículos 81 y 82 del Tratado), calificada como la iniciativa más importante en el ámbito de la competencia desde la adopción del Reglamento de 1989 sobre el control de las operaciones de concentración. En el ámbito de los acuerdos verticales, se adoptó un nuevo Reglamento de exención por categorías y se establecieron unas directrices relativas a la distribución, con excepción de la distribución de los vehículos automóviles. En el ámbito de los acuerdos horizontales, se adoptaron nuevos Reglamentos de exención aplicables a los acuerdos de investigación y desarrollo, así como de especialización.

2.3. Capítulo II

2.3.1. El asunto de las operaciones de concentración es, de acuerdo con el Informe, el más delicado tanto desde el punto de vista de la modernización de la normativa como de las verificaciones y controles.

La propia Comisión se muestra muy prudente en sus valoraciones, por razones objetivas a las que aún no se ha dado una solución definitiva. Cabe citar, a modo de ejemplo, las cuestiones de si los umbrales de volumen de negocios son los más convenientes y de si sigue siendo adecuada la definición actual del concepto de «concentración» en un mundo de alianzas estratégicas, participaciones minoritarias, empresas en participación de producción, etc.

⁽¹⁾ SEC(2001) 694 final — *Introducción*.

A este respecto, la labor de la Comisión se orienta en dos direcciones: la introducción de un procedimiento simplificado y la revisión del Reglamento.

2.3.2. El sistema de procedimiento simplificado se introdujo mediante la aprobación de la Comunicación relativa a un procedimiento simplificado para la tramitación de determinadas concentraciones con arreglo al Reglamento vigente que comenzó a aplicarse el 1 de septiembre de 2000.

Este procedimiento se aplica a la tramitación de determinadas concentraciones, distribuidas en tres grupos, que no plantean grandes problemas de competencia.

2.3.3. La conferencia sobre las concentraciones que organizaron la Comisión y la IBA (International Bar Association), en septiembre de 2000, permitió abordar un amplio abanico de cuestiones, muchas de las cuales están siendo analizadas en el contexto de la revisión del Reglamento sobre control de las concentraciones.

En la fase actual, la Comisión está recabando información mediante consultas con los Estados miembros, los países candidatos a la adhesión, las organizaciones empresariales y los medios jurídicos.

Durante 2001, la Comisión publicará un documento que recoja sus conclusiones y recomendaciones con vistas a la revisión del sistema y que servirá de base para una nueva ronda de consultas oficiales.

2.4. Capítulo III

En 2000, la Comisión adoptó tres Reglamentos relativos a las ayudas a las PYME, las ayudas a la formación y la aplicación de la norma de minimis.

En el Octavo Informe sobre las ayudas estatales en la Unión se señala que, en el período 1996-1998, los quince Estados miembros se gastaron una media anual de 93 000 millones EUR en favor del sector manufacturero, la agricultura, la pesca, el carbón, los transportes y los servicios financieros.

La Comisión señala que esta cifra, que sigue siendo elevada en términos absolutos, representa, sin embargo, una disminución del 11 % con relación al período precedente.

2.5. Capítulo IV

2.5.1. Ampliación

La Comisión Europea informa periódicamente al Consejo sobre los avances realizados por cada uno de los países candidatos a la adhesión. Según el Informe analizado, los logros en el ámbito de la competencia y de las operaciones de concentración son generalmente satisfactorios, tanto en su aspecto legislativo como por lo que se refiere a la capacidad administrativa. De hecho, todos los países candidatos han adoptado legislación básica sobre competencia y la mayoría también ha puesto en marcha un control de las operaciones de concentración.

En contraste con los progresos realizados en el ámbito de la política de la competencia, la introducción del control de las ayudas estatales en los países candidatos ha resultado ser mucho más controvertida y sensible desde un punto de vista político.

La mayoría de los países candidatos ha creado autoridades nacionales de control de las ayudas estatales pero, para garantizar la transparencia, muchos países candidatos todavía deben elaborar inventarios exhaustivos de las ayudas.

2.5.2. Cooperación bilateral

De acuerdo con el Informe, la Comisión, en el marco de los acuerdos celebrados, prosiguió su estrecha cooperación con las autoridades de defensa de la competencia de Estados Unidos y Canadá en un número de casos que no deja de aumentar. La tendencia hacia la globalización de los mercados continuó creciendo a un ritmo sostenido a lo largo del año, de forma que en 2000 se produjo un notable aumento del número de transacciones notificadas tanto a la Comisión Europea como a los servicios de competencia de dichos países.

Por otro lado, se iniciaron conversaciones preparatorias intensas e informales con Japón que permitieron a las dos delegaciones resolver todas las cuestiones. Asimismo, en la cumbre UE-Japón, celebrada en julio en Tokio, se anunció que ambas partes habían alcanzado una posición común sobre el proyecto de acuerdo de cooperación que debería celebrarse en 2001.

2.5.3. Cooperación multilateral

La Comisión siguió desempeñando un papel activo en el marco de la OMC y la OCDE, además de participar en la Cuarta Conferencia de las Naciones Unidas para revisar todos los principios de equidad competitiva.

Habida cuenta de que la creciente internacionalización de las economías requiere un esfuerzo cada vez mayor de las autoridades de competencia, el Comisario MONTI, además del establecimiento de un marco multilateral de competencia en la OMC, propuso crear un «Foro Internacional sobre la competencia». Este foro serviría de base para que las autoridades nacionales de competencia pudieran intercambiar sus experiencias y alcanzar un consenso sobre los asuntos esenciales del derecho de competencia.

3. Observaciones generales

3.1. El Comité ha destacado en varios de sus dictámenes los esfuerzos de la Comisión en materia legislativa durante esta fase de transformación y descentralización de la política de competencia. En las observaciones específicas del punto 4 se expondrá su contenido brevemente.

3.2. El Comité comprueba con satisfacción que ya es posible aplicar esta reforma y conceder a la DG de Competencia su verdadera función de orientación, interviniendo sólo en los casos más importantes; ello es posible merced a la larga batalla, hoy día en gran parte ganada, para introducir una cultura de la competencia en los Estados miembros.

3.3. La instauración en todos los Estados miembros de autoridades de control en este ámbito es la señal institucional más relevante. En la actualidad, dichas autoridades permiten distribuir de forma más racional las competencias y brindan a la Comisión la posibilidad de actuar en un marco más adecuado.

3.4. No obstante, la descentralización de competencias a favor de las autoridades nacionales que quiere llevar a cabo la Comisión genera algunas preocupaciones al respecto.

3.4.1. En primer lugar, se plantea la aplicación uniforme de la política de competencia. Tal aplicación se confiere a organismos muy diferentes entre sí en cuanto a competencias, papel institucional y criterios de composición, lo que podría dar pie a la adopción de decisiones y comportamientos divergentes.

3.4.1.1. Mayor preocupación plantea la actividad de las nuevas autoridades de la competencia establecidas recientemente en los países candidatos, ya sea porque aún no tienen experiencia suficiente en la materia o porque la reforma de la política de competencia adoptada por la Comisión les asigna mayores responsabilidades. A este respecto, es útil que la DG de Competencia establezca algunos criterios que permitan garantizar la uniformidad y eficacia de los nuevos organismos.

3.4.2. En segundo lugar, las empresas que operen en varios países podrían legítimamente evitar las autoridades demasiado estrictas de un país y elegir el que ofrezca un entorno institucional más favorable para instalarse.

3.4.3. Por último, persiste la duda de si todas las autoridades nacionales disponen de los recursos necesarios para desempeñar su papel, especialmente en los pequeños países.

3.5. La Comisión parece consciente de estas dificultades: no es casualidad que el instrumento jurídico preferido sea el reglamento, que se proponga a las autoridades nacionales una red de información y mecanismos de cooperación, y que se prevean cursos de formación comunes para sus miembros y para los magistrados interesados.

3.6. El Comité aprueba y fomenta estas medidas, pero considera que es necesario seguir atentamente el inicio de esta nueva configuración de las competencias.

3.7. El asunto Honeywell-GE es muy significativo, ya que da pie al menos a tres consideraciones esenciales para el futuro.

3.7.1. La primera es que la importancia del mercado europeo hace ineludible, incluso para gigantes económicos como las dos empresas citadas, que se cumplan las normas europeas de competencia. La Comisión debería sacar las consecuencias correspondientes y ampliar su evaluación a otras multinacionales que operan en nuevos sectores.

3.7.2. La segunda consideración es que debe reiterarse la idea de una política de competencia vinculada a la vida económica real y no basada en un puro formalismo jurídico. Tal como afirma el miembro de la Comisión, en el prólogo del Informe, «la aplicación de las normas de competencia no [es] un ejercicio estático», sino que supone decisiones que tengan en cuenta la importancia económica de los problemas y los objetivos generales de la política económica de la UE.

3.7.3. Otro problema que plantea este conflicto es la necesidad de internacionalizar los principios de la política de competencia. El Comité considera muy conveniente la propuesta de la Comisión de establecer un marco de acción en este ámbito de la OMC, especialmente habida cuenta de que no ha dejado de llamar la atención sobre este aspecto en sus dictámenes de los cuatro o cinco últimos años. No obstante, podría considerarse que el foro que propone la Comisión no es más que un primer paso en esta dirección. En todo caso, debe continuarse la actividad de cooperación bilateral con los principales países industriales.

3.8. El Comité también apoya los esfuerzos de la Comisión por asociar de forma cada vez más amplia a los consumidores y a otros grupos interesados a su política de competencia, tanto para mostrar las ventajas que ofrece como para animarles a presentar denuncias y transmitir su valoración, lo que ya ha ocurrido en algunos casos.

3.9. No obstante, puede que convenga destacar que el Comité, dada la multiplicidad de intereses que representa, podría desempeñar un papel mucho más importante a la hora de establecer un vínculo más estrecho con la opinión pública en general y con los consumidores en particular.

3.10. A este respecto, hay que señalar que debe mejorarse la política de comunicación de la DG de Competencia. En efecto, aunque es cierto que la presentación del informe oficial requiere unos plazos que no pueden reducirse, no obstante, se podría acelerar la publicación únicamente de la presentación del miembro de la Comisión, y de un breve resumen de la acción legislativa y «judicial» de la DG de Competencia.

3.11. La difusión en línea de la información sobre ayudas estatales debería ampliarse a otras cuestiones y publicarse regularmente en compendio.

3.12. El Comité reitera su posición favorable al control de las ayudas estatales, así como de todas las ayudas públicas, para evitar el falseamiento de la competencia entre las empresas.

3.12.1. No obstante, dada la fragilidad de la coyuntura que ya padecían Europa y Estados Unidos y que no dejará de agravarse a raíz de los atentados terroristas de septiembre de 2001, sobre todo debido a la incertidumbre de los mercados y la consiguiente reducción de la demanda, puede ser necesaria una intervención económica de las autoridades públicas, siempre que se oriente cuidadosamente hacia las inversiones productivas, de acuerdo con los objetivos que la UE estableció en Lisboa.

3.12.2. Por lo demás, el proceso de ampliación podrá provocar una reducción de las ayudas comunitarias a las regiones más desfavorecidas de la UE actual y requerir, al menos durante una fase de transición, otras intervenciones de reequilibrio territorial.

3.13. Respecto de los procesos de liberalización y, más en general, de las relaciones entre los sectores público y privado de la economía, parece cada vez más necesario, como ya se señaló en el dictamen sobre el XXVIII Informe sobre la política de competencia⁽¹⁾, que la Comisión realice un análisis periódico de los resultados de los procesos de liberalización que han tenido lugar en los últimos años a nivel económico, social y de seguridad de los ciudadanos.

3.14. Este análisis se impone más que nunca porque se ha entrado de lleno en el debate sobre la futura constitución europea y el Comité considera necesario ampliar su contenido pasando de los aspectos institucionales a los de la «constitución material», con el fin de determinar las estructuras sociales que soportarán este nuevo marco institucional.

3.15. La ampliación representa un gran reto para instaurar la cultura de la competencia en los países candidatos y para su modernización. No obstante, este reto en estos países es mucho más arduo y debe afrontarse mucho más rápidamente en comparación con el proceso llevado a cabo en los quince Estados miembros. El Comité comprende los motivos de esta aceleración, que se exponen en el prólogo del miembro de la Comisión, pero no se pueden subestimar los profundos traumas sociales que podría generar si se realiza de forma demasiado brusca y sin adecuadas medidas sociales complementarias en los países candidatos y en los Estados miembros actuales.

3.15.1. El Comité considera que, si se dejan de lado las consideraciones sociales, la deseada incorporación de estas sociedades a la Unión Europea podría generar una fuerte decepción y fenómenos de rechazo. Por lo tanto, es necesario completar este proceso con medidas económicas y de política social sólidas y puntuales para mejorar las condiciones de desarrollo de la capacidad empresarial, especialmente de las PYME. A juicio del Comité, ello requiere muchos más recursos de los que dispone en la actualidad la UE.

3.16. Debe hacerse frente a algunos conocidos cárteles internacionales que condicionan la economía mundial, como los de los hidrocarburos y del gas metano. La política de cártel de la OPEP, y también de las compañías petrolíferas, es claramente contraria a la política de competencia. Por lo tanto, debe afrontarse con instrumentos y una determinación política adecuados. En efecto, en una economía global, las medidas económicas que dependen directamente de los Estados también deben incluirse en un marco de corrección económica y someterse a las políticas de competencia.

3.17. El mantenimiento en los distintos países de sectores profesionales protegidos mediante disposiciones contractuales, administrativas o legislativas supone una contradicción inaceptable con los principios de la política europea de competencia. En un contexto en el que se liberalizan los monopolios de servicios públicos, se sanciona a las sociedades multinacionales y se pide de forma generalizada un aumento de la competitividad, estos cárteles profesionales, reliquia del pasado, deben adaptarse a la realidad presente. La Comisión debe comprometerse no sólo con promesas verbales, sino también con actos concretos, de forma que se incite a las autoridades nacionales a actuar en consecuencia.

4. Observaciones específicas

4.1. Se ha considerado útil recoger en este punto una síntesis de los dictámenes que el Comité ha emitido respecto de las últimas medidas legislativas más significativas de la Comisión sobre la política de competencia, con el fin de proporcionar a los interlocutores del Comité un marco completo de sus posiciones.

(1) DO C 51 de 23.2.2000, p. 1.

4.2. El primer dictamen se refiere al Reglamento relativo a la modificación de los Reglamentos de aplicación de los artículos 81 y 82 del Tratado, y concluye del siguiente modo:

«El Comité apoya con convicción la reforma del sistema de aplicación de las normas sobre competencia y aprueba este primer instrumento legislativo que establece estructura y mecanismos esenciales, por apreciar que su lenguaje normativo es claro y valiente. Ahora bien, precisamente debido a la complejidad de la cuestión y para corresponder al loable empeño de la Comisión, el Comité no oculta que habría preferido poder disponer de mayores aclaraciones e información, mediante actos formales de acompañamiento de la propuesta, como manifestó en su Dictamen de diciembre de 1999. El Comité seguirá con gran interés los futuros trabajos de la Comisión, prestando particular atención a las importantes disposiciones complementarias anunciadas, y comprometiéndose a aportar desde ahora a la Comisión su acostumbrada colaboración constructiva.»

4.3. El segundo dictamen se ocupa del «Reglamento de la Comisión relativo a la aplicación del apartado 3 del artículo 81 del Tratado CE a determinadas categorías de acuerdos verticales y prácticas concertadas».

4.3.1. El Comité acoge favorablemente las líneas generales de la reforma propuesta, puesto que sustancialmente va en la línea de las observaciones y propuestas formuladas por el Comité en anteriores dictámenes.

4.3.2. Respecto del ámbito de aplicación de la exención por categorías, el Comité señala que cuando el volumen de negocios de un número limitado de empresas supere el umbral de facturación, sería posible evaluar positivamente las notificaciones individuales. Asimismo, el Comité sugiere que se expliquen mejor en las Directrices los criterios con los que la Comisión pretende interpretar la noción de «competidor potencial» de manera realista, para evitar que un gran número de acuerdos de suministro industrial queden fuera del ámbito de la aplicación.

4.3.3. Respecto de las cuotas de mercado, la determinación del «mercado relevante» debería explicitarse con más claridad a través de ejemplos significativos que pudiesen ayudar a las empresas a calcular su cuota de mercado a nivel regional, nacional y europeo. El Comité también pide que se prevean cláusulas que limiten los poderes de los concedentes respecto a las PYME de distribución, o que proporcionen a las PYME medios de tutela eficaces.

4.4. El tercer dictamen trata de «La aplicación de las reglas de competencia en el ámbito de los acuerdos de cooperación de naturaleza horizontal».

4.4.1. El Comité expresa su satisfacción por el trabajo considerable que ha realizado la Comisión y apoya, en general, la propuesta de reforma de los acuerdos de cooperación de naturaleza horizontal.

4.4.2. No obstante, manifiesta su preocupación por el carácter parcial de esta reforma y, sobre todo, por el riesgo de una evaluación y tratamiento diferentes de situaciones idénticas por parte de los Estados miembros, debido a una interpretación y aplicación divergentes de las normas. A juicio del Comité, los nuevos Reglamentos de exención por categorías deben elaborarse de acuerdo con una aplicación descentralizada y sería conveniente una sola exención global en los acuerdos horizontales.

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

4.4.4. Por lo tanto, el Comité 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,
- prolongar el período de transición para adaptar las normas actuales a las nuevas disposiciones, pasando de un año a 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.

4.5. El cuarto dictamen trata de la normativa sobre los acuerdos de menor importancia («de minimis»), sobre todo por lo que se refiere a las pequeñas y medianas empresas, y concluye del siguiente modo:

«Esta Comunicación ⁽¹⁾ forma parte del proceso de actualización de las normas relativas a la política de competencia. El Comité desea ante todo destacar la importancia de las mejoras aportadas respecto a la Comunicación ante-

⁽¹⁾ «Comunicación de la Comisión sobre la revisión de su Comunicación de 1997 relativa a los acuerdos de menor importancia no contemplados en el apartado 1 del artículo 81 del Tratado»; (SEC(2001) 747 final).

rior: creación de categorías, ampliación de las cuotas máximas, determinación de una nueva cuota máxima y mayor certidumbre jurídica.

El Comité pide una reflexión ulterior sobre la definición de "mercado de referencia"; una mayor simplificación de las categorías de acuerdos que supongan una grave restricción de la política de competencia y una mayor homogeneidad en el margen permitido en caso de rebasamiento de las cuotas de mercado previstas.»

Bruselas, 28 de noviembre de 2001.

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 relativo al Vocabulario Común de Contratos Públicos (CPV)»

(2002/C 48/03)

El 15 de septiembre de 2001, de conformidad con el apartado 2 del artículo 47 del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea, el Consejo decidió consultar al Comité Económico y Social sobre la propuesta mencionada.

La Sección de Mercado Único, Producción y Consumo, encargada de preparar los trabajos del Comité en este asunto, aprobó su dictamen el 21 de noviembre 2001 (ponente: Sr. Hernández Bataller).

En su 386º Pleno de los días 28 y 29 de noviembre de 2001 (sesión del 28 de noviembre), el Comité Económico y Social ha aprobado por unanimidad el presente Dictamen.

1. Introducción

1.1. En 1996, la Comisión aprobó una recomendación ⁽¹⁾ relativa a la utilización del Vocabulario Común de Contratos Públicos (CPV) ⁽²⁾ para describir el objeto de los contratos.

⁽¹⁾ DO L 222 de 3.9.1996, pp. 10-12.

⁽²⁾ El CPV se compone de un vocabulario principal que forma su núcleo, ya que define el objeto del contrato, y de un vocabulario suplementario que permite introducir datos cualitativos adicionales. El vocabulario principal se desglosa en una estructura jerárquica de cinco niveles, mientras que el complementario sólo cuenta con dos. A cada Código le corresponde un enunciado que describe los suministros, obras o servicios en todas las demás lenguas oficiales.

1.2. Mediante el Libro verde «La contratación pública en la Unión Europea: reflexiones para el futuro» ⁽³⁾ la Comisión pedía a todos los interesados que se pronunciasen sobre la oportunidad de generalizar el uso del CPV. El Comité ya se pronunció al respecto mediante un dictamen que se aprobó por unanimidad el 28 de mayo de 1997 ⁽⁴⁾ postulando la necesidad de simplificar el marco jurídico comunitario, adaptarlo a la era electrónica, subrayando las dificultades de acceso a la información existentes.

⁽³⁾ COM(96) 583 final, de 27.11.1996.

⁽⁴⁾ Dictamen sobre el Libro verde; ponente: Sr. Malosse; DO C 287 de 22.9.1997, p. 2.

1.3. A tenor de dicho proceso de consulta, la Comisión mediante la comunicación «La contratación pública en la Unión Europea»⁽¹⁾ proponía a los órganos de contratación para que se sirvieran del CPV y de los formularios normalizados en la redacción de sus anuncios y para que utilizaran, para transmitirlos, las posibilidades ofrecidas por las nuevas tecnologías de la información y las comunicaciones.

1.4. Actualmente, y desde 1996, se utiliza el CPV de forma sistemática en todos los anuncios que se publican en el Suplemento al Diario Oficial de las Comunidades Europeas con arreglo a las directivas, tanto para identificar el objeto de los contratos como para la traducción automática en todas las demás lenguas oficiales comunitarias, convirtiéndose así en el criterio esencial de búsqueda en la selección e identificación de oportunidades de contratos por los posibles licitadores.

1.5. En las directivas sobre contratación pública, las nomenclaturas se utilizan para la descripción del objeto del contrato en los anuncios, las obligaciones estadísticas y la definición del ámbito de aplicación, refiriéndose hasta a ahora a cuatro nomenclaturas distintas⁽²⁾. Las propuestas de revisión actualmente en trámite⁽³⁾ reemplazarán esas cuatro nomenclaturas por el CPV. El Comité en sus recientes dictámenes sobre dichas propuestas considera que esta nomenclatura constituye una evolución y mejora de las nomenclaturas CPA y NACE, en el sentido de que se adecua mejor al carácter específico del sector de la contratación pública⁽⁴⁾.

2. La propuesta de Reglamento

2.1. Hasta ahora el CPV no dispone de fundamento jurídico alguno, pues ningún reglamento ha definido con precisión normas que rijan su creación o actualización. La propuesta pretende colmar dicha laguna, adoptando oficialmente el CPV como el único sistema de clasificación de los contratos públicos.

2.2. El objetivo de la propuesta es, pues, la creación de un sistema de clasificación aplicable a todos los contratos públicos a escala comunitaria.

2.3. La propuesta se adopta en un instrumento jurídico como el reglamento porque el establecimiento de un sistema de clasificación de los contratos públicos no requiere transposición por parte de los Estados miembros.

2.4. La propuesta de Reglamento adjunta unos cuadros de correspondencia entre el CPV y la CPA, la CPC prov., la NACE y la NC.

2.5. El Reglamento establece modalidades de mantenimiento y revisión en el marco de las competencias de ejecución delegadas a la Comisión, asistida por el Comité consultivo para los contratos.

3. Observaciones generales

3.1. El Comité respalda plenamente la propuesta de la Comisión, ya que considera esencial el establecimiento de un sistema único de clasificación para todos los contratos públicos de la Unión Europea.

3.2. El CES es partidario de garantizar una mayor información y una mayor transparencia en los procesos de licitación pública. Resulta positivo prever unas condiciones de fácil acceso a la lectura y comprensión de las informaciones, ya que el CPV permite comparar inmediatamente los datos de los anuncios de licitación cualquiera que sea la lengua de publicación original.

3.3. La propuesta es positiva para las empresas europeas, ya que no introduce nuevas obligaciones, sino que pone a disposición de las mismas una nueva referencia común y plurilingüe que les facilitará el acceso a los anuncios de contrato. También, el CPV permite que las empresas encuentren con mayor precisión las oportunidades de contratos que les interesen, lo que puede abrir nuevos mercados.

3.4.1. El CES pide al Consejo y al Parlamento la aceleración de los trabajos tendentes a la aprobación de la propuesta lo antes posible, para proceder a la necesaria adaptación en este ámbito, y que la discusión sobre esta propuesta se centre en la nomenclatura y no sirva para reabrir el debate sobre otros temas contenidos en la propuestas de modificación de las directivas sobre contratación pública, tales como, por ejemplo, los anexos sobre servicios.

3.4.2. Resulta conveniente contar ya con la aprobación de un paquete de medidas complementarias en el ámbito de la contratación pública, tal como la Directiva 2001/78/CE sobre la utilización de formularios normalizados en la publicación de los anuncios de contratos públicos⁽⁵⁾.

(1) COM(98) 143 final, de 11.3.1998.

(2) CPA, NACE, CPC provisional y NC (nomenclatura combinada).

(3) DO C 29 E de 30.1.2001, p. 11; y DO C 29 E de 30.1.2001, p. 12.

(4) Dictamen sobre los contratos públicos, Ponente Sr. Green, DO C 193 de 10.7.2001, p. 1 y p. 7.

(5) DO L 125 de 29.10.2001, p. 1.

3.4.3. El CES es partidario de simplificar la puesta en práctica de las reglas de publicidad adaptándolas al mismo tiempo a los medios electrónicos desarrollados en el marco del Sistema de Información sobre los Contratos Públicos (SIMAP), iniciado por la Comisión en colaboración con los Estados miembros. Por ello, la utilización de los formularios normalizados y el recurso al vocabulario común sobre los contratos públicos facilitarán el acceso a la información y contribuirán a una mayor transparencia de las licitaciones.

3.5. En el ámbito de las relaciones internacionales existen y se desarrollan diversas nomenclaturas privadas, por lo que la

existencia de un único sistema de clasificación de los contratos públicos (CPV) en la Unión Europea resulta importante e incluso se podría proponer su adopción a terceros países en el ámbito de las negociaciones de la OMC, por la simplificación que comporta su adopción y la transparencia en información que aporta.

3.6. Resulta especialmente positiva la apertura del procedimiento de revisión contemplada en la propuesta, ya que el proceso de actualización se podrá basar en las sugerencias y comentarios expresados por los futuros usuarios directos del CPV.

Bruselas, 28 de noviembre de 2001.

El Presidente

del Comité Económico y Social

Göke FRERICHS

Dictamen del Comité Económico y Social sobre el tema «Carta Europea de la Pequeña Empresa»

(2002/C 48/04)

El 13 de septiembre de 2001, de conformidad con el apartado 2 del artículo 23 de su Reglamento, el Comité Económico y Social decidió elaborar un dictamen sobre el tema «Carta Europea de la Pequeña Empresa».

La Sección de Mercado Único, Producción y Consumo, encargada de preparar los trabajos en este asunto, aprobó su dictamen el 21 de noviembre de 2001 (ponente: Sr. Giron).

En su 386º Pleno de los días 28 y 29 de noviembre de 2001 (sesión del 28 de noviembre) el Comité Económico y Social ha aprobado por 111 votos a favor y 3 abstenciones el presente Dictamen.

1. Situación

1.1. En sus dictámenes de 24 de mayo de 2000 y de 31 de mayo de 2001 el Comité se pronunció sobre el interés y el fundamento de la Carta Europea de la Pequeña Empresa, en lo sucesivo nombrada «la Carta», adoptada en la Cumbre europea de Feira en junio de 2000 al término de la Presidencia portuguesa del Consejo. El Consejo reconoció allí el papel de espina dorsal que desempeña la pequeña empresa en la economía y el empleo a nivel europeo. Destacó, en particular, la necesidad de políticas específicas, menos generales que las agrupadas indistintamente bajo una definición genérica de las PYME.

1.1.1. El Parlamento Europeo, que ha apoyado de forma decidida la Carta, destacó en su Programa Plurianual de la Empresa y el Espíritu Empresarial que las pequeñas y medianas empresas, así como las microempresas y las empresas artesanales, contribuyen significativamente a la competitividad, investigación e innovación, y que desempeñan un papel fundamental en el refuerzo de la cohesión social y de la ordenación del territorio, especialmente en los espacios rurales, urbanos y periurbanos.

1.2. Sin embargo, hay que decir que, más de un año después de su adopción, las recomendaciones de la Carta parecen haber quedado en papel mojado. La Carta, que se destina de forma

expresa a las pequeñas empresas de menos de 50 trabajadores⁽¹⁾ (véase el dictamen del CES de 24 de mayo de 2000), no ha pasado de ser una declaración política de seguimiento operativo limitado y poco visible, tanto por lo que se refiere al conocimiento de los progresos realizados en los Estados miembros como de las acciones emprendidas por la Comisión.

1.2.1. Con más de 19 millones de empresas y un 53 % de la mano de obra comunitaria empleada en actividades privadas no agrícolas, la pequeña empresa, en sus distintos componentes, desempeña un papel primordial en la cohesión económica y social de Europa. A pesar de ello, no es tenida suficientemente en cuenta en los programas y políticas comunitarias que la conciernen, y ello en tanto que pequeña empresa, sin amalgama con el concepto habitual de PYME. El Comité comprueba que, en la práctica, se han adoptado pocas medidas para apoyar a la pequeña empresa y que a menudo se han limitado a actuaciones concretas sin ninguna coordinación.

1.2.2. El Comité reconoce, no obstante, que la Comisión ha tenido más en cuenta a la pequeña empresa en sus acciones y medidas legislativas, en particular, en el marco del seguimiento de las tres conferencias europeas sobre la artesanía y las pequeñas empresas de Aviñón (1990), Berlín (1994) y Milán (1997). Las medidas adoptadas en el marco de los fondos estructurales, de la política social y de empleo, de la simplificación administrativa y la promoción del espíritu empresarial y la competitividad son apreciables y deben tener continuidad.

1.2.3. No obstante, el Comité manifiesta su sorpresa por que la dinámica a favor de la pequeña empresa y la empresa artesanal que se generó tras las tres conferencias europeas sobre la artesanía y toda la experiencia acumulada merced a las actividades de la antigua DG XXIII responsable de las PYME desgraciadamente se hayan perdido, sobre todo después de la reestructuración de la Comisión.

2. Objetivo del presente Dictamen

2.1. La aplicación de la Carta no compete solamente a los Estados miembros signatarios, sino también al conjunto de las Instituciones europeas, y muy especialmente a la Comisión, como se recoge expresamente en la Carta. Además de su papel de elaboración del informe anual sobre la aplicación de la Carta antes de cada cumbre europea de primavera, la Comisión podría también elaborar un verdadero plan operativo plurianual de acciones y de medidas a nivel comunitario y en los Estados miembros con vistas a una aplicación efectiva y eficaz de la Carta.

2.2. Con el fin de hacer frente a esta situación, la Presidencia belga del Consejo se comprometió, en su programa económico presentado al Parlamento el 4 de julio de 2001, a hacer hincapié en la aplicación de la Carta.

2.3. En el presente Dictamen se exponen las principales acciones y medidas que deberían iniciarse en los próximos años para hacer que la Carta sea operativa.

3. La aplicación de la Carta en los Estados miembros

3.1. De acuerdo con las orientaciones de la Carta y las solicitudes del Parlamento, el Consejo Europeo de primavera debe verificar anualmente los progresos realizados en la aplicación de la Carta por parte de los Estados miembros. El Comité pide al Consejo y a la Comisión que velen por que el informe se ocupe de las situaciones específicas de los distintos componentes de la pequeña empresa y no de las PYME en general. Además, debe ser distinto de otras publicaciones como el Informe sobre la aplicación del procedimiento BEST de simplificación administrativa o el Plan de acción para fomentar el espíritu de empresa y la competitividad.

3.1.1. A ese respecto, el Comité expresa una cierta insatisfacción en relación con el breve informe anual sobre la aplicación de la Carta presentado por la Comisión el 7 de marzo de 2001 con vistas a la Cumbre de Estocolmo. No se ocupa de las PYME sino en sentido genérico, y no expone el impacto real de los once proyectos presentados sobre las pequeñas empresas y microempresas ni los resultados de las medidas adoptadas en el marco de los programas comunitarios administrados por los servicios de la Comisión distintos de la DG Empresas.

3.2. El Comité recomienda que este informe vaya seguido de verdaderas medidas y propone líneas de actuación para la pequeña empresa. A este respecto, sugiere que, al igual que se dirigen recomendaciones a los Estados miembros en el marco de las directrices para el empleo, el informe sobre la aplicación de la Carta vaya seguido de recomendaciones generales a los Estados miembros sobre el desarrollo económico de la pequeña empresa y la consolidación de su papel en la estrategia para el empleo.

3.2.1. El Comité, tal como se indica en el propio texto de la Carta y recuerda el Parlamento, estima que dicha Carta se inscribe directamente en la lógica de los procesos de Luxemburgo, Cardiff y Colonia. Aunque sin querer calificar la Carta de «proceso de Feira», se atiene totalmente a la lógica de estos procesos y constituye uno de sus pilares fundamentales. Por ello, el Comité considera que serían útiles las recomendaciones a los Estados miembros.

(1) Recomendación de la Comisión, DO L 107 de 30.4.1996.

4. La aplicación de la Carta en el plano comunitario

4.1. Observaciones preliminares

4.1.1. Si bien es cierto que en muchos ámbitos la política en favor de la pequeña empresa sigue siendo competencia de los Estados miembros, el nivel europeo y la implicación comunitaria están cada vez más presentes en la formación, la calificación, la fiscalidad y el propio ejercicio de algunas actividades profesionales, como las relacionadas con la seguridad general o la alimentaria. En adelante, la pequeña empresa tendrá que jugar un papel crucial en cada uno de los objetivos de la Unión, incluidos los grandes objetivos del futuro como la ampliación, la gobernanza y la cohesión económica y social. Sus intereses, sus expectativas y sus necesidades reales deberán ser tenidos en cuenta.

4.1.1.1. El Comité observa, sin embargo, que, a nivel europeo, el conocimiento que se tiene de esas necesidades es parcial e incompleto. El mundo científico y económico no ha mostrado hasta ahora ningún interés por llevar a cabo estudios profundos sobre la pequeña empresa de acuerdo con las diferentes formas que adopta. El Comité pide que se subsane este vacío rápidamente.

4.1.2. Es necesario recordar que la Carta se refiere al conjunto de las políticas y medidas comunitarias que pueden repercutir en la pequeña empresa. La responsabilidad de su aplicación no recae en un único servicio de la Comisión, por lo que la coordinación es necesaria. Con vistas a una verdadera política abierta de coordinación para la pequeña empresa, el Comité sugiere que se refuerce la concertación entre los servicios interesados de la Comisión, así como la coordinación con las organizaciones europeas representativas de la pequeña empresa.

4.1.3. Por otra parte, la UE debe poner todos los medios para facilitar la integración de la Carta por parte de los países candidatos a la adhesión. En efecto, la Carta constituye para estos países una base política capital que permitirá estructurar los esfuerzos públicos y privados a favor de la pequeña empresa y de la empresa artesanal, así como iniciar políticas económicas y sociales eficaces.

4.1.3.1. Con tal fin, el Comité pide a la Comisión, el Consejo y el Parlamento que creen y refuercen las medidas de intercambio entre las organizaciones representativas y que favorezcan la creación y consolidación de las organizaciones intermedias de las empresas.

4.2. Acciones solicitadas a nivel europeo en el marco de las líneas de actuación de la Carta

4.2.1. Educación y formación en el espíritu empresarial

- análisis y difusión de las prácticas de las organizaciones de empresas, muy especialmente de las operaciones locales in situ de las organizaciones más próximas a los ciudadanos interesados;
- organización de reuniones técnicas de intercambio entre los coordinadores de estas acciones, a escala comunitaria y entre Estados miembros, y acompañamiento mediante medidas financieras destinadas a facilitar los intercambios;
- elaboración de un programa específico y fijación de recursos financieros para los países candidatos a la adhesión, con inclusión de una organización de hermanamientos o de cooperación con organizaciones de pequeñas empresas de la UE;
- integración en el curso de formación de acciones de aproximación entre la escuela y la pequeña empresa.

4.2.2. Puesta en marcha menos costosa y registro más rápido

- difundir los resultados de los estudios en curso teniendo en cuenta expresamente la situación de cada categoría de pequeñas empresas;
- estudiar los problemas jurídicos, administrativos y fiscales con que tropiezan las empresas existentes que quieren ejercer una actividad temporal en otro Estado miembro, en particular, en las regiones transfronterizas, o por creadores de empresas que quieren iniciar su actividad en otro Estado miembro.

4.2.3. Mejorar la legislación y la reglamentación

- asociar sistemáticamente a las organizaciones europeas representativas de pequeñas empresas desde el principio del proceso legislativo comunitario, y asignar los recursos financieros que permitan garantizar las reuniones y desplazamientos de expertos;
- sistematizar las fichas de análisis de impacto de los actos comunitarios sobre las pequeñas empresas y microempresas;
- facilitar la integración de los actos comunitarios en las pequeñas empresas mediante la redacción e introducción, por las organizaciones intermedias responsables, de guías operativas de buenas prácticas adaptadas a la realidad de cada categoría de empresa o profesión, así como el intercambio de estas guías entre las organizaciones de los distintos Estados miembros;

- análisis de la situación jurídica y fiscal de las empresas en forma individual y comparación con la de las empresas en forma societaria, y propuesta de medidas convenientes;
- estudio sobre un estatuto europeo de la sociedad privada (véase el dictamen que se está elaborando; ponente: Sr. Malosse);
- estudio sobre la seguridad de los bienes familiares de los empresarios independientes instaurando un estatuto específico;
- solucionar de forma imperativa la inexistencia de una patente europea que constituye un obstáculo para la pequeña empresa, habida cuenta de que su volumen de negocios es reducido.

4.2.4. Habilidades, accesibilidad y equivalencia

- reforzar los programas de intercambio de aprendices y adoptar un programa europeo Erasmus del aprendizaje, a imagen de los programas destinados a los estudiantes universitarios que han demostrado su eficacia y de los que se benefician miles de estudiantes;
- crear un estatuto europeo del aprendiz, destinado a simplificar los procedimientos de intercambio y desplazamiento de los aprendices, de protección social, de concertación entre los responsables de la formación y el aprendizaje;
- intensificar las concertaciones y la cooperación entre organizaciones e institutos de formación profesional y aprendizaje con el fin de apoyar la formación de alta calificación;
- análisis de los problemas encontrados por las pequeñas empresas ante la falta de empleos cualificados y propuestas de soluciones;
- creación de un cuadro europeo de equivalencias entre títulos profesionales destinado a simplificar los procedimientos de inscripción de un candidato en otro Estado miembro.

4.2.5. Mejorar el acceso en línea

- ayudar a las organizaciones de empresas a estructurar una oferta adaptada de servicio en línea, en particular, en cuanto a formación inicial y continua, asesoramiento y creación y traspaso de empresas.

4.2.6. Sacar más provecho del mercado único

En este contexto deben emprenderse acciones en varios apartados:

4.2.6.1. Sobre el conocimiento acerca de la pequeña empresa y de sus necesidades

- consideración de las necesidades específicas de la pequeña empresa manufacturera o prestadora de servicios en la revisión de la definición de PYME por lo que se refiere al criterio de «volumen de negocios»;
- puesta en marcha de un programa de estudios estadísticos y económicos, así como de análisis de las mejores prácticas, por los medios científicos y académicos y en el marco del Observatorio europeo de las PYME sobre las empresas artesanales, las microempresas y las pequeñas empresas de actividades liberales;
- análisis estadísticos y económicos de las pequeñas empresas y microempresas de los países candidatos a la adhesión;
- análisis y estudios específicos sobre el futuro de la pequeña empresa y la empresa artesanal en el marco de las orientaciones generales de la nueva política económica para la Europa futura: cohesión y ampliación, gobernanza, mundialización;
- elaboración por parte de la Comisión y la Academia Europea de la Artesanía de un programa de trabajo y de estudios para conocer la pequeña empresa, aplicar la Carta y realizar medidas como las que se recogen en el dictamen del CES de 30 de mayo de 2001 sobre «Las PYME y la artesanía en Europa».

4.2.6.2. Sobre las normas de competencia

- establecer un sistema de observación de las distorsiones de competencia con las que se enfrentan las pequeñas empresas, muy especialmente en las regiones fronterizas o insulares, y desarrollar un método de resolución rápida de los litigios.

4.2.6.3. Sobre la cooperación entre las organizaciones y entre las empresas

- reactivar, bajo una nueva fórmula más adaptada y más flexible, los programas de cooperación transfronteriza Interprise.

4.2.6.4. Sobre la participación de las empresas en los programas y acciones comunitarios

- simplificar para las pequeñas empresas los procedimientos de candidatura y certificado de resultados y sistematizar el recurso a las organizaciones intermedias de asesoramiento y acompañamiento de empresas;
- flexibilizar las formas de adjudicación de convocatorias de propuestas y reactivar, bajo formas adaptadas, la posibilidad de financiaciones directas de común acuerdo para acciones piloto y experimentales transnacionales destinadas a un gran número de empresas a propuesta de las organizaciones intermedias nacionales y europeas.

4.2.6.5. Sobre la normalización

- garantizar la participación de las pequeñas empresas y microempresas en los trabajos europeos de normalización y establecer un sistema de financiación de los expertos que las representan. El Comité considera que convendría apoyar y consolidar de un modo muy especial la experiencia de Normapme;
- crear herramientas y manuales técnicos específicos, adaptados a los distintos sectores y tamaños de empresas;
- crear y apoyar una red de expertos consejeros en las organizaciones intermedias y profesionales de la pequeña empresa, encargados de la información y el asesoramiento en relación con la aplicación de las normas y la marca CE.

4.2.6.6. Sobre el medio ambiente

- velar por la utilización sistemática de la «lógica de la pequeña empresa» en la elaboración de los textos comunitarios y tener en cuenta desde el inicio sus necesidades específicas;
- simplificar los procedimientos, a imagen del nuevo Reglamento SGAM sobre auditoría medioambiental que establece procedimientos muy simplificados para las empresas más pequeñas y concede a las Cámaras de Artesanía y a las organizaciones intermedias y profesionales la posibilidad de realizar auditorías adaptadas a la pequeña empresa;
- crear y apoyar una red de mediadores medioambientales que asesoren a las organizaciones intermedias y que se encarguen de informar, formar y asesorar a la pequeña empresa;
- crear medidas con incentivos fiscales y ayudas financieras para las inversiones y la adaptación a la normativa medioambiental.

4.2.7. Fiscalidad y cuestiones financieras

4.2.7.1. Adaptar la fiscalidad

- reforzar las medidas experimentales de reducción del IVA, generalizándola a todas las actividades con alta densidad de mano de obra.

4.2.7.2. Facilitar el acceso a los créditos y favorecer los sistemas de garantía recíproca

- permitir realmente a las pequeñas empresas un mejor acceso a la utilización de los instrumentos existentes de las instituciones europeas (BEI, FEI, Comisión) y de los que aún faltan por crear para facilitar el acceso al crédito

vinculado a las inversiones, a las nuevas tecnológicas y a las NTIC, la adaptación a las normas técnicas y medioambientales, así como a las inversiones inmateriales vinculadas a la formación; con tal fin, analizar el uso de estos productos por parte de la pequeña empresa y proponer nuevas medidas de acceso;

- crear una verdadera estrategia europea de apoyo al desarrollo de la garantía recíproca;
- velar por que las medidas de reforma bancaria propuestas por el Comité de Basilea (Basilea 2), que la Comisión debe incorporar en una próxima directiva, no se traduzcan en un encarecimiento del coste final y una reducción del crédito para la pequeña empresa y los pequeños créditos.

4.2.8. Reforzar y dinamizar la capacidad tecnológica de las pequeñas empresas

- apoyar la creación, en las organizaciones intermedias de pequeñas empresas, de consejeros-mediadores tecnológicos y fomentar la cooperación en red;
- cuidar de que en el Sexto programa de investigación y desarrollo se tengan en cuenta las pequeñas empresas, y en particular, las empresas tradicionales;
- facilitar la puesta en marcha de acciones de investigación colectiva por las organizaciones intermedias en conexión con los medios científicos.

4.2.9. Modelos de comercio electrónico que han demostrado su validez y un apoyo de calidad a las pequeñas empresas

4.2.9.1. Sobre el comercio electrónico

- apoyar las acciones de información, sensibilización y experimentación en relación con las NTIC, así como las acciones de asesoramiento, emprendidas por las organizaciones intermedias de empresas;
- apoyar las inversiones en material, en adquisición de programas informáticos y en formación por las pequeñas empresas y microempresas.

4.2.9.2. Sobre el fomento de la calidad en la pequeña empresa

- desarrollar a nivel europeo una verdadera política de red entre las organizaciones que prestan servicios de apoyo;

- crear un pliego de condiciones europeo de los servicios de apoyo en el que se definan las condiciones mínimas para desarrollar ese tipo de servicio en el territorio europeo;
- crear a nivel europeo una formación de asesor de empresa que responda a las especificaciones del pliego de condiciones;
- ayudar a los futuros países candidatos a la adhesión a desarrollar su red de servicios de apoyo según las especificaciones europeas.

4.2.10. Desarrollar, reforzar y hacer más eficaz la representación de los intereses de la pequeña empresa en la Unión y a nivel nacional

4.2.10.1. Sobre la representación de los intereses de la pequeña empresa

- reforzar y sistematizar la concertación directa con las organizaciones representativas nacionales y europeas de la pequeña empresa en el conjunto de los ámbitos comunitarios;
- favorecer y apoyar la concertación entre las Cámaras, las organizaciones intermedias, profesionales y sectoriales de pequeñas empresas y microempresas y de empresas artesanales de los distintos Estados miembros y su estructuración a escala comunitaria, con vista a facilitar la inclusión de sus prioridades en el marco de la legislación general y sectorial que les interese;
- favorecer la instauración y el funcionamiento de organizaciones intermedias y sectoriales de estas empresas en los países candidatos a la adhesión, apoyar sus acciones hacia las empresas y la asociación con las organizaciones hermanas de los actuales Estados miembros.

4.2.10.2. Sobre la pequeña empresa en el diálogo social

- garantizar la participación directa y automática de las estructuras de representación de la pequeña empresa y la empresa artesanal en todos los procedimientos de consulta y decisión a escala europea, así como en los encuentros políticos de alto nivel que le interese;
- garantizar un mejor seguimiento de la aplicación de los acuerdos negociados entre los interlocutores sociales, favoreciendo una mejor representación de las organizaciones representativas de las estructuras de la artesanía y de la pequeña empresa en el diálogo social a todos los niveles (europeo, nacional, sectorial, de ramo y empresarial);

- elaborar una recopilación de buenas prácticas en materia de responsabilidad social en la pequeña empresa y apoyar su difusión entre los responsables de tomar las decisiones;
- ayudar a las pequeñas empresas activas en el ámbito de la responsabilidad social para que puedan informar mejor a sus socios acerca de sus acciones.

5. Conclusiones

5.1. El Comité considera que la Carta es una oportunidad de primer orden para que todos los niveles políticos de la UE demuestren a los 19 millones de pequeñas empresas y sus asalariados que son conscientes de los problemas del sector de la pequeña empresa y la microempresa y que los tienen en cuenta.

5.2. El Comité expresa una gran preocupación y temor por el hecho de que estos millones de empresarios, trabajadores autónomos y asalariados se puedan alejar de la UE si los niveles políticos no tienen en cuenta sus necesidades y sus especificidades. Los efectos de esta incompreensión y este alejamiento tendrían consecuencias nefastas para la construcción, la consolidación y la ampliación de la UE, en un momento en que la cohesión europea es especialmente importante en el contexto internacional.

5.2.1. El presente Dictamen recoge las preocupaciones de los responsables de pequeñas empresas y empresas artesanales. La Comisión debería encontrar en él la materia prima indispensable para emprender actuaciones de gran visibilidad destinadas a reforzar, de acuerdo con los principios de Lisboa, el papel y el peso de la pequeña empresa ante una competencia internacional cada vez más fuerte.

5.3. Es necesario comprometerse actualmente con una política global real, eficaz y visible que establezca un marco jurídico, fiscal y social de dimensión europea, necesario para el desarrollo de la pequeña empresa. Este marco debe agrupar y coordinar, dentro de un plan operativo plurianual de acciones en favor de la pequeña empresa, el conjunto de las medidas emprendidas ya o que se emprenderán en el futuro a escala comunitaria por los distintos servicios de la Comisión. El Comité desea que la Comisión establezca una concertación interservicios para coordinar sus acciones hacia la pequeña empresa y armonizar sus iniciativas. Al igual que ocurre con el grupo de Miembros de la Comisión que trabajan sobre la igualdad de oportunidades, la política europea en favor de la pequeña empresa ganaría mucho en eficacia política y operativa si se hiciera ese planteamiento en las más altas instancias de la Comisión.

5.4. A tal efecto, el Comité pide a la Comisión y a los Estados miembros que apliquen cuanto antes la Carta a través

de ese Plan plurianual de acción en conexión con el Parlamento y el Comité Económico y Social y con las organizaciones realmente representativas de la artesanía y la pequeña empresa. La aplicación eficaz de este plan y el éxito de una política europea a favor de la pequeña empresa no podrán realmente garantizarse sino a través de un verdadero diálogo directo y mediante la consolidación de la cooperación con las organizaciones intermedias representativas de los artesanos, la pequeña empresa y los interlocutores sociales, que forman parte de una malla a todos los niveles y que cuentan con una experiencia muy prolongada, así como por su participación directa en el conjunto del proceso de toma de decisiones y operativo.

Bruselas, 28 de noviembre de 2001.

5.5. El Comité invita al Consejo a adoptar en sus próximas reuniones una decisión destinada a la aplicación de la Carta por medio de este Plan plurianual de acción que agrupa todas las iniciativas relacionadas con la pequeña empresa, así como las propuestas por el presente Dictamen, y a destinarle los correspondientes presupuestos de los programas en cuestión. A este respecto, el Comité sugiere al Parlamento y al Consejo que den el visto bueno a la propuesta de presupuesto especial formulada en 2000 durante el examen del Programa Plurianual de la Empresa y el Espíritu Empresarial, que se destinaría a apoyar las actividades innovadoras de la Carta no cubiertas por los demás programas.

El Presidente
del Comité Económico y Social
Göke FRERICHS

Dictamen del Comité Económico y Social sobre la «Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo — Una estrategia para el mercado interior de servicios»

(2002/C 48/05)

El 28 de febrero de 2001, de conformidad con el apartado 2 del artículo 23 de su Reglamento Interno, el Comité Económico y Social decidió elaborar un dictamen sobre la comunicación mencionada.

La Sección de Mercado Único, Producción y Consumo, encargada de preparar los trabajos en este asunto, aprobó su dictamen el 21 de noviembre de 2001 (ponente: Sr. Vever).

En su 386º Pleno de los días 28 y 29 de noviembre de 2001 (sesión del 28 de noviembre), el Comité Económico y Social ha aprobado por 106 votos a favor y una abstención el presente Dictamen.

1. Resumen de las observaciones del Comité

1.1. El Comité observa con preocupación los persistentes retrasos en la realización del mercado interior de servicios, en particular en un momento en el que las actividades en este ámbito han adquirido un peso preponderante en el desarrollo económico y el empleo en Europa. En el entorno actual, marcado por la mundialización, la reactivación de las negociaciones de la OMC, la aparición de la sociedad de la información, la introducción del euro, los compromisos de competitividad contraídos en Lisboa y la preparación de la ampliación, conviene remediar estos retrasos sin más dilación.

1.2. El Comité acoge favorablemente que la Comisión haya subrayado en su Comunicación de diciembre de 2000 la urgencia de dar un nuevo impulso al mercado interior de servicios decidiendo ejercer una mayor presión en los expedientes en curso, actualizar el análisis de los obstáculos y aplicar un enfoque exhaustivo e innovador a partir de 2002.

1.3. El Comité es consciente de la complejidad de la realización del mercado interior de servicios frente a unas disparidades fuertemente arraigadas en los derechos y las culturas de los Estados miembros. No obstante, la encuesta y

la audiencia realizadas por el Comité ponen de manifiesto que en su práctica mayoría los agentes socioprofesionales, aunque reconocen esta complejidad, consideran que actualmente no se hace frente a los desafíos europeos de forma óptima.

1.4. El Comité constata, por ejemplo, que los agentes socioprofesionales locales están muy esperanzados en la adopción de un nuevo enfoque más eficaz y mejor articulado para afrontar con éxito la complejidad de las cuestiones planteadas. Por tanto, al igual que la Comisión, el Comité subraya la necesidad de reactivar y acelerar los trabajos comunitarios de acuerdo con nuevas bases, que deberán ser exhaustivas, coordinadas y flexibles. El desafío consiste en establecer un equilibrio dinámico entre presión del mercado, reconocimientos mutuos y armonización teniendo en cuenta, frente a los imperativos competitivos de adaptación a la apertura, los intereses de empresas y consumidores y las misiones específicas de los servicios de interés general.

1.5. Por lo que se refiere a la evaluación de los obstáculos, el Comité llama la atención de la Comisión sobre la necesidad de definir una metodología y realizar una mejor selección de las distintas categorías de obstáculos, haciendo una clara distinción entre los verdaderos obstáculos, que deben suprimirse, y la realidad de una diversidad cultural europea a la que tendrán que adaptarse los operadores.

1.6. Por lo que se refiere a la estrategia que debe desarrollarse y aplicarse en 2002 para acelerar la realización del mercado interior de servicios, el Comité apoya las líneas directrices propuestas por la Comisión, aunque presenta las siguientes recomendaciones:

1.6.1. El Comité está convencido de que el éxito de este nuevo enfoque dependerá de una nueva cooperación entre las instituciones europeas, los medios socioprofesionales y los Estados miembros en torno a los siguientes principios: evaluación rigurosa de los obstáculos, prevención de los nuevos obstáculos, coordinación a través de los instrumentos complementarios, simplificación de las normas, precaución en la eliminación de obstáculos que constituyen verdaderas barreras, consideración de la mundialización de los intercambios, participación de los medios socioprofesionales en las normas que les conciernen y control permanente de los progresos por parte de la Comisión.

1.6.2. Un requisito previo necesario consiste en reforzar la aplicación directa de las disposiciones del Tratado, sistematizar el procedimiento de información previa sobre los proyectos nacionales de reglamentación que pueden crear obstáculos y hacer más rigurosa la transposición de las distintas directivas.

1.6.3. Con vistas a dotar la nueva estrategia de la fuerza de impacto necesaria, el Comité suscribe la intención de la Comisión de proponer al Consejo la adopción de un nuevo

instrumento jurídico horizontal en la medida en que sea política y jurídicamente vinculante, tenga un enfoque exhaustivo, esté centrado en unas exigencias esenciales, sirva para activar y coordinar otros instrumentos complementarios y se aplique de forma flexible.

1.6.4. El Comité recomienda confiar la transcripción de las exigencias esenciales del instrumento marco y las distintas directivas de acompañamiento a comités mixtos de reglamentación, inspirados en la experiencia de los comités SLIM, compuestos por representantes de administraciones, proveedores y usuarios de servicios.

1.6.5. El Comité recomienda asimismo que el instrumento marco reconozca y fomente los enfoques de autorregulación y corregulación de los medios socioprofesionales concernidos, bajo el control del legislador europeo y de la Comisión por lo que se refiere a sus efectos y su aplicación. El Comité invita a los agentes socioprofesionales europeos a que emprendan todas las iniciativas requeridas en este sentido con el fin de desempeñar una función motriz en la realización del mercado interior de servicios.

1.6.6. El Comité espera de este nuevo enfoque unos resultados significativos e irreversibles de aceleración del mercado interior, antes de que finalicen los mandatos actuales de la Comisión y el Parlamento y tengan lugar las primeras ampliaciones.

2. Directrices de la Comunicación de la Comisión

2.1. La Comunicación titulada «Una estrategia para el mercado interior de servicios»⁽¹⁾, presentada por la Comisión el 29 de diciembre de 2000, hace hincapié en el creciente desfase entre, por una parte, la importancia cada vez más preponderante de los servicios para la economía europea y, por otra, los retrasos persistentes en la realización de un mercado interior europeo de servicios suficientemente fluido e integrado. Asimismo, recuerda el compromiso contraído por el Consejo Europeo de Lisboa de desarrollar los servicios en una economía europea más dinámica y competitiva, compromiso que constituye una razón esencial para la presentación de la Comunicación de la Comisión.

2.2. Para solucionar este problema, la Comisión propone una nueva estrategia en dos fases sucesivas.

2.2.1. Ya en la primera fase, en 2001, la Comisión prevé una serie de acciones, como, por ejemplo:

⁽¹⁾ COM(2000) 888 final de 29.12.2000.

- la adopción por parte del Parlamento y del Consejo de numerosos proyectos de reglamentación en curso (contratos públicos de suministro, de servicios y de obras, comercialización a distancia de servicios financieros, marco normativo de las telecomunicaciones, apertura a la competencia de los servicios postales, derechos de autor en la sociedad de la información, estrategia en materia de información financiera de la UE, ofertas públicas de adquisición, impuesto sobre el valor añadido aplicable a algunos servicios prestados por vía electrónica);
- nuevas iniciativas (comunicaciones comerciales (promoción de ventas), profesiones regladas (reconocimiento de titulaciones), servicios financieros y comercio electrónico, usurpación de marca y piratería);
- un informe de evaluación sobre la aplicación de las directivas anteriores (información previa en materia de normas y reglamentaciones, protección jurídica de los servicios de acceso condicional, derechos de autor y radiodifusión por cable y vía satélite, protección jurídica de las bases de datos);
- numerosas medidas complementarias (mejorar los datos estadísticos, evaluación comparativa de los resultados, formación en TIC de las empresas de servicios, mejora del proceso de innovación en el contexto del sexto Programa Marco de I+D);
- estudios sobre los obstáculos a los servicios, con un informe al final de la primera fase.

2.2.2. Para la segunda fase programada en 2002, la Comisión presentará otras medidas de acuerdo con un calendario preciso y que incluirán:

- una lista de obstáculos que pueden eliminarse mediante la aplicación directa de los principios del Tratado CE;
- medidas no legislativas para eliminar algunos obstáculos no legislativos (incluidos códigos de conducta comunitarios, mecanismos de resolución de litigios y acciones de sensibilización);
- la puesta a punto de un instrumento horizontal para eliminar la mayoría de los obstáculos restantes;
- medidas de armonización adicionales y específicas.

2.3. El Comité destaca que la Comunicación de la Comisión llega en el momento oportuno por varias razones:

2.3.1. La globalización económica y la apertura externa del mercado único siguen desarrollándose y se acentuarán aún más con la reanudación, en noviembre de 2001, de las negociaciones multilaterales en el marco de la OMC, que afectan principalmente a la liberalización de los servicios a escala internacional.

2.3.2. La creación de la sociedad de la información altera las condiciones de prestación de servicios, al suprimir las fronteras, acentuar la competencia y situar a los usuarios

de servicios (empresas, entes territoriales y consumidores individuales) en una posición central y privilegiada.

2.3.3. La introducción definitiva del euro a principios de 2002 en sustitución de las divisas nacionales va a terminar de aumentar la competencia entre todos los operadores, intensificando al mismo tiempo las exigencias de integración del mercado único de servicios.

2.3.4. La aplicación operativa del mandato de Lisboa, que tiene por objeto lograr que Europa disponga en el año 2010 de la economía basada en el conocimiento más dinámica y competitiva del mundo, empieza ya a retrasarse y no podrá llevarse a buen término sin una aceleración clara de la apertura de los servicios en el mercado único.

2.3.5. Por último, la preparación de la ampliación constituye otra razón suplementaria para acelerar los trabajos de realización del mercado único de servicios, al objeto de lograr progresos sustanciales antes de la adhesión de los nuevos Estados miembros.

2.4. Las observaciones del Comité, que se exponen a continuación, se centran en:

- el análisis por parte de la Comisión de la situación actual del mercado de servicios (función de los servicios en la economía europea, retrasos del mercado único de servicios);
- la nueva estrategia propuesta por la Comisión para acelerar la plena realización del mercado único de servicios (principios básicos, acciones de la primera y de la segunda fase);

2.5. El dictamen del Comité se basa esencialmente en una audiencia organizada el 19 de septiembre de 2001 con representantes socioeconómicos. Esta audiencia permitió definir mejor la situación actual del mercado interior de servicios, en particular por lo que se refiere a los obstáculos, y recopilar recomendaciones relativas al calendario con el fin de acelerar la realización de dicho mercado interior.

3. Observaciones del Comité sobre la función de los servicios en la economía europea

3.1. La Comisión recuerda oportunamente la función clave que desempeñan los servicios en la realización del mercado interior europeo. La economía europea interviene de forma preponderante en el desarrollo de los servicios, de los que es el primer exportador mundial (el 26 % de las exportaciones) y el primer inversor. En concreto, el Comité subraya que el sector de los servicios representa en Europa más de la mitad del PIB y el empleo, el 70 % de los puestos de trabajo creados en estos tres últimos años y cerca del 90 % de las nuevas empresas. El salario medio y la cualificación media son superiores a los de los demás sectores. El Comité destaca que es necesario consolidar esta situación y sacar el máximo provecho del peso económico de las actividades europeas de servicios.

3.2. El Comité observa que el sector de los servicios es tan diversificado como amplio. Una simple enumeración de sus componentes puede parecer un inventario de cajón de sastre: servicios financieros y de seguros, servicios inmateriales a las empresas (consultoría, publicidad y mercadotecnia, informática, etc.), servicios operativos a las empresas (gestión subcontratada, limpieza, servicios de restauración colectiva, seguridad, etc.), servicios a entidades públicas, servicios a particulares (hostelería, restauración individual, ocio, etc.), servicios personalizados (a domicilio), trabajo temporal, transportes y logística.

3.3. El Comité subraya asimismo que estos elementos, aparentemente heteróclitos, tienen tres grandes características comunes que ejercen una considerable influencia en el modo de gestión, la organización, la gestión de las competencias, las necesidades de financiación, etc.:

- una masa salarial que representa un promedio del 70 % del volumen de negocios, con oscilaciones que van del 40 al 80 % dependiendo del tipo de trabajo;
- casi la totalidad de los asalariados está en contacto diario y constante con los clientes, lo que determina una gestión específica de las relaciones con la clientela;
- un funcionamiento en red con una gran descentralización de las decisiones y una gran autonomía en la gestión local debido a la necesaria proximidad con los clientes.

3.4. Al margen del sector de los servicios en sentido estricto, el Comité observa también que es el propio concepto de servicio el que predomina actualmente. Tras un decenio de desarrollo del concepto de servicios asociados a uno o varios productos, ahora son estos últimos los que cada vez se asocian más a una oferta de servicios. En efecto, los lugares de creación de valor se han desplazado al centro de la propia relación de servicio, con lo que las fases anteriores y posteriores dependen de ella. Por último, se observa una evolución irreversible hacia una economía de lo inmaterial y del conocimiento basada en alianzas, interdependencias y corresponsabilidades de todo tipo.

3.5. Por último, el Comité subraya que el mercado de los servicios está a su vez intrínsecamente vinculado al mercado de los productos. La expansión de los servicios es la principal característica de los países desarrollados. Todos los sectores de actividad resultan concernidos: la industria, cuyos costes de producción, así como sus beneficios y sus puestos de trabajo se componen cada vez más de servicios, la distribución, que tiene por objeto conservar la fidelidad de sus clientes a través de los servicios asociados, los propios servicios que realizan más de la mitad de sus actividades entre sí y, por último, los Estados, que deben distinguir cada vez más entre servicio público y servicio al público. Todos estos elementos son interdependientes y complementarios.

3.6. Por otra parte, el Comité destaca que, con la introducción del euro, Europa ha optado implícitamente por acentuar la importancia de los servicios para seguir siendo competitiva frente a la mundialización. Los servicios que tienen un elevado valor añadido individual (basados tanto en los procesos como en los individuos) son los que determinan la capacidad innovadora y el lugar que ocupa Europa en la economía mundial; los servicios que tienen un valor añadido individual más bajo, pero que son de gran utilidad social colectiva, resultan indispensables para la eficacia de los primeros y contribuyen directamente al equilibrio de la sociedad, gracias a su función de inserción, integración y fomento social. La consolidación del equilibrio social es también un factor de atracción de las inversiones en las regiones. En efecto, los servicios son una respuesta sólida a los retos del desarrollo territorial, la configuración de las regiones y la reestructuración de la oferta, pues consolidan la imagen de Europa en el ámbito internacional y, al mismo tiempo, responden a los desafíos y las necesidades locales.

3.7. Por todas estas razones y en el mismo orden de ideas, está perfectamente justificado que la Comisión subraye la función central que desempeñan los servicios en el funcionamiento del mercado interior en general (telecomunicaciones, servicios financieros, etc.) y sus repercusiones en las distintas etapas del proceso comercial. El Comité, por su parte, está convencido de que una mejor realización del mercado único de servicios constituye un elemento decisivo para reafirmar la libre circulación de personas, mercancías y capitales, debido a los múltiples efectos de la libre prestación de servicios en los diferentes factores económicos.

3.8. El Comité insiste de manera particular en el papel clave de las PYME en el desarrollo del sector de los servicios y en la necesidad de apoyarlas con un entorno global más favorable (simplificación de la reglamentación y de los trámites, reducción de la presión fiscal, puesta en red, facilidad de acceso a las financiaciones, etc.).

3.9. El Comité, por otra parte, recuerda la función económica y social que desempeñan asimismo los servicios de interés general, cuya misión ha sido reconocida de forma explícita por el Tratado de Amsterdam y la Carta de Derechos Fundamentales de Niza. Estos servicios de interés general se caracterizan por una gran diversidad, en particular en función de las especificidades políticas, administrativas y culturales de los Estados miembros. Las misiones de interés general pueden delegarse también en operadores privados, mediante concesiones del Estado sometidas a condiciones particulares. El Comité respalda la función legítima de los servicios de interés general, subrayando la necesidad de velar por su compatibilidad con el buen funcionamiento del mercado interior, en particular por lo que se refiere a su transparencia de gestión, la participación de los usuarios y los interlocutores sociales en su organización,

y su conformidad con las normas comunitarias en materia de competencia. El Comité, por otra parte, pide a la Comisión que aporte precisiones que permitan distinguir mejor entre las actividades económicas y las actividades no económicas de los servicios de interés general. Por último, el Comité subraya la necesidad de llevar a buen término la apertura de los transportes, las telecomunicaciones, los servicios postales y la energía, indispensable para la realización de un verdadero mercado interior europeo.

3.10. La Comisión subraya la importancia concedida a los servicios por el mandato de Lisboa. Recuerda en particular que los servicios son el motor de la nueva economía, destacando las repercusiones de la revolución tecnológica en curso, su impacto sobre el proceso de innovación y sobre la competencia en Europa y en el mundo, sus efectos en el crecimiento económico y su contribución al fortalecimiento de las exigencias de calidad hoy en día esperadas por todos los usuarios. El Comité apoya esta referencia al mandato de Lisboa, aunque destaca que el control riguroso de su aplicación sigue siendo hoy en día un punto débil preocupante, como puso de manifiesto la falta de entusiasmo en las reformas y la falta de transparencia demostrada por los Quince en el Consejo Europeo de Estocolmo en lo que se refiere a los progresos obtenidos (ausencia de información de los Estados miembros sobre el estado de las reformas nacionales, retrasos en las decisiones europeas, retrasos en la transposición de las directivas en los Estados miembros), punto débil que habrá que subsanar imperativamente antes de la próxima cumbre de primavera que se celebrará en Barcelona, en marzo de 2002.

3.11. El Comité destaca la necesidad de reflexionar sobre el impacto no sólo económico sino también social de una mayor apertura del mercado único de servicios: conviene respaldar las mejoras de productividad y competitividad que traerá consigo esta mayor apertura, pero también vigilar las consecuencias sociales en relación con situaciones protegidas anteriormente, previendo formas de transición y promoviendo acciones de formación y reconversión con el concurso, llegado el caso, de fondos comunitarios. Por otra parte, el Comité recuerda que una mejor realización del mercado único de servicios tendrá un efecto social globalmente positivo: se ha hablado incluso de un potencial de creación de nuevos empleos cifrado en 36 millones.

3.12. Por último, el Comité insiste en la necesidad de empezar a reflexionar ya sobre el papel de los servicios en la Europa ampliada asociando plenamente a los países candidatos a la preparación, definición y puesta en práctica de la nueva estrategia para el mercado único de servicios.

4. Observaciones del Comité sobre los retrasos del mercado único de servicios

4.1. Al igual que la Comisión, el Comité observa que el mercado interior de los servicios está retrasado con respecto al mercado interior de los productos. Al haberse puesto en marcha más tarde, sigue afrontando más obstáculos. Prueba de ello es el elevado número de directivas que quedan por aprobar. Además, por su propia naturaleza, resulta más complicado armonizar los servicios que los productos. En efecto, las condiciones de prestación de servicios están estrechamente vinculadas a las legislaciones nacionales en vigor (civil, comercial, social, etc.), que a su vez se caracterizan por especificidades culturales que son por naturaleza especialmente resistentes a la armonización. Las condiciones de ejercicio de las profesiones en el ámbito de los servicios están por regla general muy reglamentadas, a menudo desde hace mucho tiempo, y frecuentemente enmarcadas por autorregulaciones de las propias profesiones. Las responsabilidades legales de estas profesiones también pueden variar en gran medida dependiendo de los países (por ejemplo, la responsabilidad derivada de la construcción de un edificio puede ser en un país responsabilidad del arquitecto y en otro del ingeniero). Estas divergencias penalizan fuertemente la libertad de prestación de servicios de un Estado miembro a otro y complican considerablemente los datos relativos a su armonización.

4.2. El Comité es consciente de la variedad de instrumentos puestos en marcha por la Unión Europea para contribuir a una mejor realización del mercado interior de servicios. Los procesos de armonización y de reconocimiento mutuo deben completarse útilmente, lo que hace necesario una mejor puesta a punto de sus respectivos ámbitos de aplicación, aunque sus interacciones estén llamadas a evolucionar. Por lo demás, la intervención comunitaria habrá de desarrollarse no sólo a través de instrumentos legislativos (reglamentos, directivas) sino también de mecanismos de acompañamiento (comunicaciones, estudios, cuadros de indicadores, acciones de formación, programas, etc.).

4.3. Por otra parte, el Comité recuerda las observaciones críticas contenidas en el informe Lamfalussy, de marzo de 2001, relativas a la lentitud del proceso legislativo europeo y destaca que la legitimidad de estas observaciones va mucho más allá de la cuestión de los servicios financieros y puede aplicarse con igual pertinencia a la armonización de las reglamentaciones que afectan a las demás categorías de servicios.

4.4. La encuesta realizada por el Comité entre los medios socioprofesionales europeos en el marco de la elaboración del presente dictamen confirma los motivos de insatisfacción y pone de manifiesto los problemas existentes. Sólo un 4 % de los encuestados insiste en los progresos realizados, el 16 % hace hincapié en los retrasos y el 80 % equilibra su apreciación entre ambos aspectos. Un 80 % reconoce que los problemas existentes son difíciles de solucionar técnica y políticamente, y

también un 80 % considera que actualmente estos problemas no se afrontan de la mejor forma posible. La encuesta confirma que la indudable complejidad de los problemas que deben resolverse no debe justificar en ningún caso una intervención comunitaria de poco calado. Los agentes locales confían plenamente en que se adoptará un nuevo enfoque más ofensivo y más eficaz, pero al mismo tiempo mejor estructurado, para poder afrontar eficazmente estos problemas.

4.5. Por último, el Comité llama la atención de la Comisión sobre la necesidad de definir una metodología y hacer una selección entre los distintos obstáculos existentes en el ámbito del mercado único. La encuesta y la audiencia realizadas por el Comité han confirmado que los principales obstáculos a los servicios destacados por los agentes socioprofesionales son numerosos y de distinto tipo y cubren ampliamente el gran abanico de obstáculos administrativos, técnicos y fiscales en el ámbito del mercado interior. En cambio, los obstáculos a menudo se presentan y se comentan sin preocuparse suficientemente de «jerarquizarlos». No obstante, debemos ser conscientes de que el objetivo de realización del mercado interior europeo de servicios consiste en garantizar una mayor transparencia, fluidez, eficacia y coherencia en los intercambios, y no en unificar todos los aspectos. Deben aceptarse determinadas diversidades (como la cultura y las lenguas) y cada cual debe adaptarse a ellas. Pero siguen existiendo obstáculos que crean verdaderas barreras y fuertes discriminaciones, injustificables en el mercado único, y que, por tanto, deberían eliminarse rápidamente. Entre estas dos situaciones se encuentra una «zona gris» en la que existe de forma natural, y seguirá desarrollándose, el debate sobre el grado de fluidez (por ejemplo, los reconocimientos mutuos, las aperturas a través de la acción directa del mercado) y sobre el nivel de intervención comunitaria deseable (en particular a través de la armonización).

4.6. Por tanto, en la lista de obstáculos que la Comisión presentará próximamente, el Comité recomienda que distinga entre:

- los obstáculos que hacen imposible o desincentivan en gran medida la prestación de servicios, como la falta de reconocimiento de exigencias técnicas o de diplomas y cualificaciones profesionales, en cuyo caso se requieren prioritariamente intervenciones comunitarias;
- los obstáculos que dificultan una prestación de servicios, pero no afectan de forma sustancial a las condiciones de competencia, como las adaptaciones a las diversidades culturales, lingüísticas, etc. a las que son más bien los proveedores de servicios y los consumidores quienes deben adaptarse;
- los obstáculos que generan un considerable coste adicional para una prestación de servicios y pueden influir a distintos niveles en las condiciones de competencia (como las cargas adicionales vinculadas a las reglamentaciones, los procedimientos y las condiciones operativas), para los que pueden resultar necesarias acciones comunitarias, teniendo en cuenta, no obstante, tanto el nivel de

compromiso político de la Unión en la definición y la aplicación de políticas comunes, como las exigencias vinculadas a los principios de subsidiariedad y proporcionalidad. Se trata de un ámbito de intervención que habrá de evolucionar a medida que progrese la integración europea.

5. Observaciones del Comité sobre los principios estratégicos propuestos por la Comisión

5.1. El Comité considera que la Comisión tiene razón al insistir en la importancia de una estrategia global para reactivar el mercado único de servicios. El Comité suscribe los cinco principios básicos en los que se basa dicha estrategia:

- deberá ser una estrategia exhaustiva que abarque todos los servicios;
- deberá hacer que la actividad transfronteriza sea tan simple como una actividad dentro de un Estado miembro. No obstante, el Comité observa que cada Estado miembro deberá adaptarse localmente a las diversidades culturales y lingüísticas que forman parte integrante de la realidad y la riqueza europea;
- deberá estar al servicio de las empresas y los consumidores;
- deberá seguir el ritmo del cambio;
- deberá ser coherente con las demás políticas.

5.2. El Comité suscribe en particular el deseo expresado por la Comisión de luchar de una forma más abierta contra las trabas que aún subsisten, haciendo hincapié en el conjunto del proceso microeconómico (productivo, comercial, financiero, etc.), tal como lo viven los operadores económicos, y poniendo de manifiesto la necesidad de eliminar las trabas a lo largo de todo este proceso para obtener un resultado positivo que sea realmente perceptible por dichos operadores.

5.3. El Comité, por el contrario, destaca que las soluciones no siempre se han definido con claridad, dado que la Comisión prefiere subordinar la definición a un análisis más pormenorizado de los obstáculos. Por ello, la Comunicación de la Comisión se asemeja más bien a una metodología aún por precisar en cuanto a su equilibrio operativo y al reparto de las responsabilidades entre todos los agentes concernidos, cuya aplicación deberá garantizarse por las vías adecuadas. Sin embargo, el éxito de una estrategia como la propuesta se hace cada vez más necesario en un momento en que la doble presión ejercida por el euro y la sociedad de la información ponen de manifiesto la urgencia de un mercado europeo de servicios más fluido, más coherente y mejor organizado.

5.4. El Comité coincide con la Comisión en la necesidad de dar prioridad a la liberalización de los intercambios transfronterizos, que constituyen verdaderos puntos de cohesión del mercado único, en particular con la introducción del euro. Un buen enfoque, por ejemplo, consistiría en recopilar y apoyar mejor las iniciativas adoptadas a escala local por los operadores económicos con el fin de suprimir los obstáculos fronterizos existentes. La base de datos PRISM del Observatorio del Mercado Único ya ofrece numerosos ejemplos concretos y diversos de tales iniciativas.

5.5. Al igual que la Comisión, el Comité atribuye suma importancia a la necesidad de garantizar un apoyo real a los consumidores y las empresas (de hecho, éstas son al mismo tiempo proveedoras y consumidoras de servicios). Esto significa partir de su percepción concreta y de sus expectativas, y también sin duda hacer que participen directamente en la propia concepción de las normas.

5.6. La Comisión destaca la necesidad de adaptar la reglamentación al ritmo del cambio. El Comité comparte esta preocupación y subraya que, para responder a ella, es necesario organizar mejor el reparto de funciones entre todos los agentes interesados. El Comité considera que el legislador europeo no debería intentar reglamentar todos los detalles, sino centrarse en las exigencias esenciales (siguiendo el «nuevo enfoque» ya aplicado hace quince años para la armonización de los productos).

5.7. Por otra parte, el Comité llama la atención de la Comisión sobre la necesidad de tener en cuenta, en la elaboración de una estrategia más ofensiva, las «discriminaciones en sentido inverso» que puede provocar en un Estado miembro la apertura acelerada del mercado a sus propios nacionales. En efecto, los Tratados de la Unión Europea fueron concebidos principalmente para proteger de cualquier trato discriminatorio ejercido por un Estado a los ciudadanos de otros Estados miembros, y no a los nacionales. Sin duda, un Estado se ve obligado generalmente a derogar, o adaptar a la apertura, las normativas nacionales que se vuelven obsoletas y penalizadoras, pero también puede aplazar estas modificaciones y penalizar a sus propios nacionales frente a la apertura. Sería conveniente que la Comisión hiciera regularmente un balance de la situación de las «discriminaciones en sentido inverso», reforzando así la presión ejercida en estos Estados para que reformen su legislación nacional.

5.8. La Comisión, por último, subraya la necesidad de que la estrategia en el sector de los servicios sea coherente con las demás políticas desarrolladas por la UE. El Comité comparte esta preocupación, que, de hecho, viene a confirmar la necesidad de definir una verdadera estrategia global.

6. Observaciones del Comité sobre las prioridades propuestas por la Comisión para la primera fase

6.1. Las prioridades de adopción en 2001, mencionadas por la Comisión, seguirán teniendo importancia durante el primer semestre de 2002 si se tienen en cuenta determinados retrasos y desfases, hoy en día previsibles, casi un año después de la presentación de la Comunicación. Estas prioridades reflejan una situación muy heterogénea de los trabajos en curso, algo que ilustra bien la diversidad de las cuestiones sobre reglamentación relativa a los servicios, pero revela también la necesidad de un hilo conductor suficientemente ordenado, afianzado y planificado en su tratamiento cuando se definan las iniciativas que deberán adoptarse en la segunda fase. Ante la inminencia de la puesta en circulación del euro el 1 de enero de 2002, el Comité considera que ahora debe darse prioridad a la apertura de los servicios en el ámbito financiero (por ejemplo, comercialización a distancia de los servicios financieros, contabilidad de las empresas, puesta en práctica de las recomendaciones del informe Lamfalussy mediante la participación de los medios socioprofesionales en los comités de reglamentación para los valores mobiliarios). Además, el Comité está de acuerdo con la necesidad de intensificar, bajo la actual presidencia belga, la presión para adoptar una serie de decisiones relativas a los contratos públicos de suministro, de servicios y de obras, el marco normativo de las telecomunicaciones, la apertura a la competencia de los servicios postales, los derechos de autor en la sociedad de la información y el impuesto sobre el valor añadido aplicable a algunos servicios prestados por vía electrónica.

6.2. En relación con la lista de nuevas iniciativas que la Comisión tiene la intención de presentar de aquí a finales de 2001, el Comité no puede sino insistir en su observación anterior relativa a la falta de un hilo conductor de los trabajos que atañen a los servicios y en que, entretanto, es necesario en cualquier caso dar prioridad al acompañamiento de la puesta en circulación del euro, en particular lo que se refiere a las nuevas iniciativas exigidas por el plan de acción para la apertura de los servicios financieros. Por otra parte, a raíz del reciente rechazo por parte del Parlamento Europeo de la propuesta de directiva sobre las OPA, parece también urgente la presentación de una nueva propuesta que pueda ser adoptada sin demora por el Parlamento y el Consejo, garantizando así un marco jurídico claro y común para el creciente número de reestructuraciones de empresas en el mercado único. El Comité acoge favorablemente el establecimiento, recientemente anunciado por la Comisión, de un grupo de expertos independientes para reflexionar sobre la situación actual del Derecho de sociedades y, en particular, contribuir a la reactivación de un proyecto de reglamentación comunitaria sobre las OPA. Sin perjuicio de la clarificación de las soluciones que deberán proponerse en la segunda fase, el Comité respalda las demás iniciativas anunciadas por la Comisión, de aquí a finales de 2001, relativas a las comunicaciones comerciales (promoción de ventas), las profesiones regladas (reconocimiento de titulaciones), los servicios financieros y el comercio electrónico, la usurpación de marca y la piratería.

6.3. En relación con los informes de evaluación anunciados por la Comisión para varias directivas, el Comité destaca de manera particular la cuestión de la información previa en materia de normas y reglamentaciones, que constituye la base indispensable de cualquier fortalecimiento de la armonización y simplificación reglamentaria del mercado único de servicios. Por otra parte, el Comité espera también con interés los otros informes de evaluación anunciados, relativos a la protección jurídica de los servicios de acceso condicional, los derechos de autor, la radiodifusión por cable y vía satélite, y la protección jurídica de las bases de datos.

6.4. En cuanto a las medidas de acompañamiento anunciadas por la Comisión, el Comité insiste de manera particular en la necesidad de disponer de mejores estadísticas, sobre todo en el plano comparativo, para evaluar el desarrollo y la apertura de los servicios en el mercado único. Esta mejora del análisis estadístico es un elemento clave para sentar sobre bases sólidas la nueva estrategia de reactivación del mercado único de servicios. Además, el Comité respalda las otras medidas de acompañamiento anunciadas por la Comisión relativas, por una parte, a la formación de las empresas de servicios en tecnologías de la información y de la comunicación y, por otra, a la mejora del proceso de innovación en el VI PMID.

6.5. Por último, en relación con los estudios anunciados por la Comisión sobre los obstáculos a los servicios, el Comité considera que el informe marcará más bien la apertura de la segunda fase que la conclusión de la primera, y expone a continuación sus observaciones al respecto. Por otra parte, el Comité propone que se colabore en la elaboración de dicho informe con su Observatorio del Mercado Único, que ha registrado también, a través de sus audiencias y sus cuestionarios, en el marco de la elaboración del presente dictamen y en su base de datos PRISM, una serie de obstáculos al mercado interior de servicios que afectan principalmente a los operadores económicos locales.

7. Observaciones del Comité sobre las prioridades propuestas por la Comisión para 2002

7.1. El Comité desea subrayar en primer lugar varios principios esenciales claramente destacados en la audiencia organizada en el marco de la elaboración del presente dictamen y en los que deberá basarse el nuevo enfoque comunitario para la plena realización del mercado interior de servicios:

7.1.1. Evaluación: deberá realizarse obligatoriamente un inventario debidamente actualizado de los obstáculos a partir de encuestas profesionales y estadísticas recientes, al objeto de fundar la nueva estrategia para el mercado interior de servicios.

7.1.2. Prevención: un elemento clave de la nueva estrategia consistirá en prevenir la aparición de nuevos obstáculos nacionales reforzando la obligación de información previa.

7.1.3. Coordinación: deberá buscarse un correcto equilibrio mediante enfoques complementarios, en particular entre reconocimiento mutuo, armonización normativa y autorregulaciones profesionales, conciliando los intereses de las empresas y los consumidores, teniendo en cuenta asimismo las misiones de servicios de interés general. El nuevo instrumento horizontal deberá ser el pilar, sólidamente anclado y al mismo tiempo flexible, de tal coordinación.

7.1.4. Simplificación: será absolutamente necesario evitar que se compliquen las actividades de servicios con reglamentaciones europeas demasiado complejas o que no respondan realmente a las expectativas de los operadores.

7.1.5. Precaución: habrá que prever fases de adaptación para hacer frente a los obstáculos, que son también excluidas entre unos sistemas nacionales jurídica y culturalmente distintos.

7.1.6. Mundialización: deberán tenerse en cuenta el entorno y las exigencias a nivel internacional (por ejemplo, el comercio electrónico y la OMC).

7.1.7. Participación: convendrá que los agentes socioprofesionales participen en la concepción y la aplicación de las normas, previendo espacios de corregulación y autorregulación a semejanza de los códigos de conducta europeos ya recogidos en la base de datos PRISM del Observatorio del Mercado Único del Comité.

7.1.8. Seguimiento: la Comisión deberá elaborar informes periódicos sobre la evolución del dispositivo en su conjunto.

7.2. En función de los principios subrayados, el Comité presenta las siguientes recomendaciones, destacando que cada una de ellas contribuye a la construcción de un dispositivo global, dinámico, interactivo y coherente, sin el cual parece prácticamente imposible que se pueda impulsar con éxito la realización del mercado único de servicios.

7.3. El Comité respalda el anuncio por parte de la Comisión, a modo de conclusión de la primera fase y apertura de la segunda, de un inventario sistemático de todos los obstáculos que impiden a las empresas europeas ofrecer sus servicios a los consumidores a través de las fronteras. La Comisión debe dotarse de los medios necesarios para realizar un inventario tan completo como sea posible y que abarque todas las actividades de servicios, independientemente de que estén o no reglamentadas a nivel comunitario. A este respecto, el calendario propuesto no parece realista, habida cuenta de la amplitud de dicho inventario.

7.4. El Comité respalda asimismo la intención anunciada por la Comisión de presentar en 2002 una lista de los obstáculos que pueden eliminarse mediante la aplicación directa de los principios del Tratado CE. En efecto, es indispensable reafirmar claramente el principio de libre prestación de servicios y de reconocimiento mutuo en el seno del mercado único, en el espíritu del Tratado y de la jurisprudencia *Cassis de Dijon*, delimitando de una manera más precisa los motivos de los Estados para mantener ciertas trabas y los ámbitos en los que dichas trabas puedan aplicarse todavía cuando no exista la correspondiente reglamentación comunitaria. Como ya se ha mencionado, el Comité pide que se entable un debate sobre la definición de dicha lista.

7.5. El Comité destaca también la necesidad de reforzar la lucha contra las infracciones, que han tenido un desarrollo excesivo en los Estados miembros durante los últimos años y constituyen una seria amenaza para la eficacia y la cohesión del mercado único. La Comisión debería desempeñar su función de guardiana del Tratado con mayor determinación y eficacia, acelerando en particular la gestión de los procedimientos de infracción en caso de violación de los principios de libre circulación de servicios y libertad de establecimiento y examinando atentamente el asunto de la proporcionalidad en relación con las medidas nacionales que originen dichas restricciones. En un momento en el que se exige a los países candidatos que realicen un esfuerzo excepcional para incorporar todo el acervo comunitario, los Estados miembros tienen la obligación de dar ejemplo.

7.6. Por otra parte, el Comité insiste en la necesidad de reforzar y extender a todas las actividades de prestación de servicios el procedimiento de información previa sobre los proyectos nacionales de reglamentación que pueden crear nuevos obstáculos. A juicio del Comité, la aprobación de una nueva directiva que complete en este sentido el dispositivo existente no se puede separar de la puesta a punto de una nueva estrategia para el mercado interior de servicios, y constituye la primera condición para garantizar la credibilidad y la eficacia.

7.7. En cuanto a las medidas no legislativas que la Comisión tiene la intención de presentar en 2002 para eliminar determinados obstáculos no legislativos, el Comité destaca la necesidad de promover, cada vez que sea posible, la adopción de códigos de conducta por parte de los medios socioprofesionales europeos, como alternativas a nuevas reglamentaciones comunitarias o para completarlas. En este sentido, el Comité recuerda las conclusiones de su audiencia del 3 de mayo de 2001 sobre las perspectivas de corregulación en el seno del Mercado Único, indicando el elevado potencial de desarrollo en este ámbito, sobre todo en lo que se refiere a los servicios. Además, el Comité respalda la intención de la Comisión de promover mecanismos de resolución de litigios y acciones de sensibilización en relación con el mercado único de servicios.

7.8. El Comité respalda la intención de la Comisión de centrar la armonización en torno a ciertas exigencias fundamentales y toma nota con interés de su proyecto de puesta a punto de un instrumento de carácter horizontal para eliminar la mayor parte de los obstáculos restantes. El Comité considera que sin el compromiso político y jurídico firme, contraído por el Parlamento Europeo y el Consejo, de establecer un verdadero espacio sin fronteras para los servicios en Europa, basándose en un instrumento jurídico de este tipo y organizando sobre esta base un nuevo reparto de las responsabilidades entre las instituciones de la UE, los Estados miembros y los medios socioprofesionales, no será posible acelerar de manera decisiva los trabajos de armonización y reconocimiento mutuo en relación con el mercado único de servicios.

7.8.1. El Comité es consciente de las dificultades que podrá plantear el asunto del perfil jurídico de un instrumento de tal naturaleza.

7.8.1.1. En un primer análisis puede parecer complicado enmarcar toda la problemática de la apertura de los servicios en una única directiva, aunque se trate de una directiva marco, debido a la gran complejidad y diversidad de problemas planteados. No obstante, si la Comisión debiese optar por esta opción, sería conveniente concebir la directiva de acuerdo con unas bases muy innovadoras con respecto a las directivas habituales, en particular en términos de flexibilidad de su contenido, asociación de los medios socioprofesionales, descentralización de su aplicación y remisión a otras directivas e instrumentos jurídicos complementarios.

7.8.1.2. Por su parte, el Comité estaría dispuesto a recomendar la elección de una resolución marco del Parlamento Europeo y del Consejo si estuviera claro que dicha resolución no podría asimilarse a una simple recomendación y que, análogamente a una directiva, comprometería a sus autores a un nuevo programa y un nuevo dispositivo de acción dotado de un calendario jurídicamente vinculante.

7.8.1.3. En cualquier caso, el Comité manifiesta su deseo de que los efectos esperados y la propia creación de un instrumento jurídico horizontal no se vean afectados o desnaturalizados por controversias excesivas relativas a su perfil jurídico. El Comité está dispuesto a hacer suyo el proverbio chino según el cual «poco importa el color del gato con tal de que cace al ratón». El Comité, en cambio, subraya a continuación numerosas exigencias relativas al nuevo dispositivo que debería ponerse en marcha con tal instrumento horizontal.

7.8.2. Para el Comité, este nuevo instrumento debería responder a las siguientes exigencias:

7.8.2.1. Deberá ser horizontal, es decir, contemplar, más allá de sus diversidades, todos los aspectos de la libre prestación de servicios;

7.8.2.2. Deberá ser política y jurídicamente vinculante, lo que excluiría la posibilidad de recurrir a una simple recomendación;

7.8.2.3. Deberá precisar un determinado número de principios organizativos clave para las condiciones de apertura, a las que podrían referirse unos instrumentos adicionales derivados;

7.8.2.4. Aunque global en su enfoque, este instrumento deberá aplicarse de forma flexible y organizar una coordinación óptima entre varios enfoques complementarios (armonización, reconocimiento mutuo) y varios agentes activos (legislador europeo, comités de reglamentación, medios socioprofesionales europeos).

7.8.3. Este nuevo instrumento horizontal, por tanto, debería:

7.8.3.1. Tener por objetivo atacar los obstáculos que todavía subsisten privilegiando un enfoque global que procure eliminar las barreras con que tropiezan las empresas en las diferentes etapas de la prestación de servicios, en lugar de fraccionar las medidas en ámbitos demasiado específicos.

7.8.3.2. Precisar las circunstancias en que los Estados podrían justificar el mantenimiento de un marco nacional específico.

7.8.3.3. Fomentar una aplicación más eficaz del principio de reconocimiento mutuo de las legislaciones nacionales, permitiendo así evitar reglamentaciones innecesarias a nivel comunitario, garantizando al mismo tiempo que el espacio comunitario sin fronteras pueda utilizarse tan fácilmente como un mercado nacional.

7.8.3.4. Prever un número limitado de directivas con objetivos concretos en los principales ámbitos de prestación de servicios (servicios financieros, servicios a las personas, a las comunidades, etc.). Estas directivas deberían recurrir a los métodos que ya han sido aplicados con éxito en la apertura del mercado único para los productos, limitándose a establecer los requisitos esenciales.

7.8.3.5. En calidad de instrumento permanente, anticiparse a las nuevas necesidades reglamentarias, facilitar el proceso de

liberación e integración y superar las divergencias entre los distintos sectores y categorías.

7.8.4. El Comité recomienda confiar la transcripción de los requisitos esenciales del instrumento marco y de las diferentes directivas a comités de reglamentación mixtos (que podrían inspirarse en la experiencia de los comités SLIM), los cuales deberían estar integrados por representantes de las administraciones nacionales, de los prestatarios de servicios y de los usuarios de servicios. En este enfoque desconcentrado, el papel del legislador europeo y de la Comisión Europea debería consistir principalmente en controlar la aplicación de las normas aprobadas por los comités de reglamentación mixtos, aunque haya que homologarlos si fuera necesario.

7.8.5. Este nuevo instrumento también debería reconocer y fomentar planteamientos de autorregulación y de corregulación por parte de los medios socioprofesionales afectados, completando las directivas y normas aprobadas por los comités de reglamentación mixtos, bajo control del legislador y de la Comisión Europea en lo que se refiere a sus efectos y puesta en práctica. El Comité subraya que los agentes socioprofesionales, en la medida en que se comprometan en estas responsabilidades de autorregulación a escala europea, podrán desempeñar una importante función en el futuro esquema del mercado interior de servicios, lo que exigirá una cooperación innovadora con el legislador europeo. El Comité desea fervientemente que se desarrolle esta cooperación, pues a su juicio es la clave para que este nuevo enfoque de realización del mercado europeo de servicios sea un éxito.

7.8.6. La aplicación del instrumento marco, de las directivas de acompañamiento, de las medidas de aplicación aprobadas por los comités de reglamentación mixtos y de los planteamientos de autorregulación de los medios socioprofesionales debería ser objeto de informes de la Comisión Europea, precisando el estado de avance de los trabajos y actualizando las nuevas prioridades del mercado único de servicios.

7.8.7. La puesta en práctica de este nuevo dispositivo permitiría obtener progresos significativos e irreversibles de aceleración del mercado único de servicios de aquí al final de los actuales mandatos de la Comisión y del Parlamento y antes de las primeras ampliaciones.

Bruselas, 28 de noviembre de 2001.

El Presidente
del Comité Económico y Social
Göke FRERICHS

Dictamen del Comité Económico y Social sobre el tema «Programa para la protección de la infancia en Internet»

(2002/C 48/06)

El 28 de febrero de 2001, de conformidad con el apartado 2 del artículo 23 de su Reglamento Interno, el Comité Económico y Social decidió elaborar un dictamen sobre el tema «Programa para la protección de la infancia en Internet».

La Sección de Transportes, Energía, Infraestructuras y Sociedad de la Información, encargada de preparar los trabajos en este asunto, aprobó su dictamen el 6 de noviembre de 2001 (ponente: Sra. Davison).

En su 386º Pleno de los días 28 y 29 de noviembre de 2001 (sesión del 28 de noviembre) el Comité Económico y Social ha aprobado por 112 votos a favor y 3 abstenciones el presente Dictamen.

1. Introducción

1.1. El Comité Económico y Social ha emitido diversos dictámenes relacionados con la necesidad de protección de la infancia en Internet. Desde la aparición en 1997 del primero de estos dictámenes, cuya ponente fue Dame Jocelyn Barrow, el uso de Internet ha aumentado vertiginosamente en muchos países de Europa, donde viven en la actualidad cerca de cien millones de personas conectadas a la red⁽¹⁾. Al igual que las obvias ventajas que conlleva Internet, también es cada vez mayor la posibilidad de verse expuesto a material pernicioso en este medio. Además de la utilización ilegal de Internet para la distribución de pornografía infantil, Europa está empezando a padecer los mismos problemas que Estados Unidos, con casos de raptos —o de intento de raptos— de niños por parte de pederastas que han hecho uso de Internet para contactar con sus víctimas.

1.2. Por consiguiente, el Comité hace un llamamiento a todos los agentes interesados —los Gobiernos, la industria de Internet, las autoridades responsables de la enseñanza, los proveedores de contenidos, las asociaciones de padres y los grupos de usuarios en contacto con los padres— para que realicen los enormes esfuerzos necesarios para garantizar una protección eficaz de la infancia y para que creen una multitud de sitios adecuados para los niños. El Comité ve en su iniciativa para la protección de la infancia en Internet un complemento y un refuerzo del Plan de Acción Internet de la UE, y un instrumento para dar mejor a conocer esta acción entre los grupos representados en el propio CES, es decir, los grupos de intereses socioeconómicos.

1.3. Internet tiene grandes ventajas para los niños, quienes lo utilizan como un medio de comunicación, entretenimiento, educación e información; sin embargo, a medida que su utilización se extiende en Europa, los problemas ya experimentados por Estados Unidos están empezando a darse también en toda la UE. Aprovechando el anonimato que les brinda Internet, pederastas que se hacen pasar por niños han conseguido organizar encuentros en persona, que varias veces han acabado en violaciones. Los pederastas utilizan a menudo los foros de conversación para establecer contacto. El enjuiciamiento de miembros de redes de pornografía infantil en

diversos países de Europa, con Suecia a la cabeza, ha puesto de manifiesto la existencia de nuevas posibilidades de cometer abusos a partir de la red. La policía afirma que se maltrata a miles de niños para mostrar las fotos y vídeos en línea. Por otra parte, al margen de las actividades delictivas, las encuestas realizadas con niños revelan la facilidad (basta unos minutos de navegación por la red sin objetivo preciso) con que se puede acceder a contenidos nocivos⁽²⁾.

1.4. Pornografía: Se calcula que el 30 % de las visitas y entre 50 y 60 000 sitios están relacionados con la pornografía. A menudo, quienes distribuyen pornografía blanda no quieren destinarla a los niños, entre otras cosas porque los niños no son buenos clientes, ya que no pueden pagar; pero el acceso es excesivamente fácil.

1.4.1. Las tarifas de algunos sitios de pornografía son muy elevadas e incluyen únicamente advertencias de las que los niños suelen hacer caso omiso. Las compañías telefónicas de algunos países, pero no todos, se dirigen por escrito a los abonados para enviarles una advertencia cuando la factura es elevada. Aun así, esta notificación escrita se produce a veces después de que el abonado haya pagado facturas de más de 200 EUR.

1.5. Apuestas: Existen pocas muestras de regulación de las apuestas en Internet, aunque algunos países, como Francia, no permiten que sus ciudadanos apuesten dinero en Internet. Muchos sitios no tienen restricciones por edad y ofrecen apuestas como juego o por dinero. Una vez que el internauta ha visitado sitios de apuestas, le aparecen en pantalla anuncios de otros. Las investigaciones realizadas en Grecia han detectado casos de niños que hacían apuestas utilizando las tarjetas de crédito de sus padres, y las investigaciones realizadas en Austria y Reino Unido han puesto de manifiesto que entre los propios niños el tema de las apuestas en Internet suscita cierta preocupación⁽³⁾.

⁽²⁾ Por ejemplo, en julio de 1999 uno de cada cinco niños dijo que había encontrado fortuitamente contenidos indecentes y que no lo había comentado con nadie por temor a que le impidieran conectarse a Internet.

⁽³⁾ Estudio realizado dentro del Plan de acción para una mayor seguridad en Internet por «European Research into Consumer Affairs», EKATO (Grecia) y LAK (Austria).

⁽¹⁾ Estudios sobre Internet elaborados por NUA (<http://www.nua.ie>).

1.6. Violencia: En dos informes fidedignos realizados en EEUU en los que se analizan mil investigaciones realizadas a lo largo de 30 años se llega a la conclusión de que los niños se ven afectados adversamente por la violencia en los medios de comunicación (agresividad, insensibilización, miedos). Los informes indican que en la mayoría de estas investigaciones se alcanza la misma conclusión, a saber, que la violencia en los medios de comunicación genera violencia en la vida real ⁽¹⁾. Respecto del racismo y la xenofobia, véase el dictamen sobre la delincuencia informática ⁽²⁾.

1.6.1. Y sin embargo, Internet permite a cualquier niño acceder a juegos de ordenador y vídeos violentos sin que sus padres se percaten de ello. Hay un sitio de Internet que ofrece fotos reales de suicidas y de víctimas de asesinatos, y los tribunales finlandeses han dictaminado que es perfectamente legal. Un grupo racista que defiende la superioridad de los blancos ofrece en su sitio una página para niños, y hay un sitio de vándalos del fútbol que organiza peleas.

1.7. Asimismo, también plantea algunos problemas la publicidad de tabaco y bebidas alcohólicas dirigida a niños que se realiza en Internet.

2. Anteriores dictámenes del Comité

2.1. El Comité es partidario de favorecer un acceso tan amplio como sea posible a Internet y a la formación sobre su utilización. Entre las conclusiones de su Dictamen sobre la iniciativa «eEurope 2002 — Una sociedad de la información para todos — Proyecto de plan de acción», de 24 de enero de 2001 ⁽³⁾, el Comité recomienda que «no haya un solo ciudadano europeo de cualquier nivel educativo o empresa de cualquier tamaño que, pudiendo, no haya tenido ocasión o posibilidad de familiarizarse con la sociedad de la información». Pide asimismo que se modernicen las escuelas para poder dar cabida a este nuevo instrumento y que se concedan ayudas a las regiones más retrasadas al respecto.

2.2. El Comité opina que la normativa sobre Internet debe ser proporcionada y no discriminatoria, demostrar la sensibilidad del legislador y afectar lo menos posible a los principios de intimidad y libertad de expresión. Con todo, opina que es preciso cierto grado de reglamentación en aras

de la protección de los menores, las mujeres y las minorías étnicas, pero también por la razón práctica de que, según diversas encuestas, la preocupación por la presencia de contenidos ilícitos y nocivos en Internet está disuadiendo a ciertos consumidores de utilizar la red. El Comité se refirió a este efecto disuasorio ya en 1998, en su Dictamen sobre la «Propuesta de Recomendación del Consejo relativa a la protección de los menores y de la dignidad humana en los servicios audiovisuales y de información» ⁽⁴⁾, en el que expresó su inquietud por «la falta de protección de los menores frente a los contenidos ilícitos y nocivos» en Internet ⁽⁵⁾.

2.3. En su Dictamen de 1997 relativo al «Libro Verde sobre la protección de los menores y de la dignidad humana en los nuevos servicios audiovisuales y de información» ⁽⁶⁾, el Comité propuso que, a escala europea, se constituyeran «organismos autorreguladores supervisados o regidos por un ente internacional. Estos organismos autorreguladores tendrían como funciones: resolver reclamaciones sobre contenidos ilegales o perjudiciales, localizar a los infractores, solicitar la eliminación de los contenidos delictivos y, en caso de falta de cooperación por parte de los infractores, actuar legalmente contra ellos».

2.4. En 1998, el Comité Económico y Social:

- abogó por la utilización de sistemas de clasificación y programas informáticos de filtrado;
- recomendó iniciativas educativas y de concienciación;
- pidió que se estableciera un marco europeo (o incluso internacional) de códigos de conducta, directrices y medidas básicas como «líneas directas» e inspectores de protección de la juventud.

2.5. Con posterioridad a estos dictámenes, la Unión Europea adoptó un plan de acción para una mayor seguridad en la utilización de Internet en el que se hacía eco de estas ideas. Pese a todo, en su Dictamen 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» ⁽⁷⁾, el Comité consideró 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:

- 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;

⁽¹⁾ Academia Americana de Pediatría, Asociación Americana de Psiquiatría, Asociación Americana de Psicología, Asociación Médica Americana y Academia Americana de Psiquiatría de la Infancia y la Adolescencia: Declaración conjunta sobre las repercusiones en la infancia de la violencia como espectáculo (Cumbre sobre salud pública del Congreso de 26.7.2000), y «Niños, violencia y medios de comunicación: un informe para los padres y las autoridades decisorias», Senate Committee on the Judiciary, presidido por el Senador Orrin G. Hatch (Utah), preparado por la secretaria del Senate Committee on the Judiciary, 14.9.1999.

⁽²⁾ DO C 311 de 7.11.2001.

⁽³⁾ DO C 123 de 25.4.2001, p. 36.

⁽⁴⁾ DO C 214 de 10.7.1998, p. 25.

⁽⁵⁾ En una encuesta realizada en el Reino Unido, el 70 % de los padres indicaron que les producía terror la posibilidad de que sus hijos accedieran a contenidos indecentes en la red (encuesta nacional, julio de 2000).

⁽⁶⁾ DO C 287 de 22.9.1997, p. 11.

⁽⁷⁾ DO C 116 de 20.4.2001, p. 30.

- 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;
- clasificación obligatoria de la programación y de los contenidos;
- el uso de nombres de dominio para extender el sistema de clasificación de películas a Internet;
- en un sentido positivo y proactivo, una programación atractiva y de calidad como la del «Kinder Kanal» alemán constituye un buen ejemplo.

2.6. El Comité, en su dictamen sobre la lucha contra la delincuencia informática⁽¹⁾, se pronunció en contra del anonimato en Internet y pidió la creación de un organismo de gestión de Internet que cuente con una amplia participación de los poderes públicos.

3. Plan de acción para una mayor seguridad en Internet⁽²⁾

3.1. El 25 de enero de 1999 la Comisión adoptó un plan plurianual de acción comunitaria para propiciar una mayor seguridad en la utilización de Internet mediante la lucha contra los contenidos ilícitos y nocivos en las redes mundiales, en parte en respuesta a las conclusiones de los trabajos del Comité.

3.2. Este plan consta de cuatro líneas de actuación:

- Creación de un entorno más seguro
 - Creación de una red europea de líneas directas para que los consumidores transmitan toda sospecha de pornografía infantil⁽³⁾.
 - Fomento de la autorregulación y códigos de conducta.
- Elaboración de sistemas de filtro y clasificación
 - Demostración de las ventajas de los sistemas de filtro y clasificación voluntarios como el de la Asociación para la clasificación de los contenidos de Internet (Internet Content Rating Association — ICRA).

- Fomento de los acuerdos internacionales sobre sistemas de clasificación.
- Fomento de las actividades de sensibilización
 - Preparación del terreno para las actividades de sensibilización.
 - Fomento de la realización de actividades de sensibilización a gran escala.
- Medidas de apoyo
 - Evaluación de las repercusiones jurídicas.
 - Coordinación con iniciativas internacionales de carácter similar.
 - Evaluación de la repercusión de las medidas comunitarias.

3.3. Los resultados de un estudio de gran envergadura realizado por la Bertelsmann Foundation con especialistas universitarios han respaldado este planteamiento general.

El Plan de acción para una mayor seguridad en Internet ha dado frutos. Por ejemplo, las líneas directas que se crearon a su amparo han ayudado a localizar una red de pederastas. En la actualidad todos los Estados miembros salvo Grecia y Portugal cuentan bien con líneas telefónicas directas en las que los internautas pueden denunciar casos de pornografía infantil o bien con sistemas similares.

3.4. Gracias a medidas de sensibilización patrocinadas por el Plan de acción para una mayor seguridad en Internet y orientadas a concienciar a padres y a niños, como por ejemplo los códigos para padres y niños adjuntos, se está consiguiendo advertir a los niños del peligro que entraña concertar citas con «extraños» conocidos a través de la red. Se ha ofrecido gratuitamente a los consumidores mecanismos de filtrado y de clasificación basados en el modelo de la ICRA.

3.5. El plan ha fomentado la elaboración de una serie de sistemas de filtrado. La ICRA confía en los editores de sitios Internet que deciden catalogar por sí mismos su sitio de acuerdo con criterios como, por ejemplo, sexo, desnudos o apuestas. Los criterios están basados en el trabajo general que realiza la Plataforma para la selección de contenidos de Internet (Platform for Internet Content Selection — PIC).

3.6. Los consumidores deciden qué tipo de sitios desean excluir cuando instalan el sistema en su propio ordenador. El navegador u otros programas informáticos leen las etiquetas e impiden el acceso a esos sitios, a menos que se escriba una contraseña. Se debe exhortar encarecidamente a los proveedores de sistemas de explotación y de programas de conexión a Internet a que desarrollen con rapidez e integren en sus programas unos sistemas de filtrado más inteligentes y contextuales que no bloqueen indebidamente el acceso a determinados sitios científicos o enciclopedias relacionadas, por ejemplo, con la biología o la educación sexual.

⁽¹⁾ DO C 311 de 7.11.2001.

⁽²⁾ <http://europa.eu.int/ISPO/iap/index.html>.

⁽³⁾ La información puede enviarse a cualquiera de las siguientes direcciones: meldung@stopline.at en Austria, gpj@gpj.be en Bélgica, redbarnet@redbarnet.dk en Dinamarca, contact@afa-france.com en Francia, hotline@jugendschutz.net u hotline@fsm.de en Alemania, report@hotline.ie en Irlanda, crimino@unige.it en Italia, meldpunt@meldpunt.org en los Países Bajos, acpi@eresmas.net en España, rb-hotline@telia.com o minor@press.rb.se en Suecia y report@iwf.org.uk en Gran Bretaña. Portugal tiene un sitio Internet con la siguiente dirección: www.pgr.pt/english/index.htm.

3.7. También pueden utilizarse otros sistemas. Los usuarios pueden comprar un programa informático o el sistema del proveedor de servicios de Internet que ha clasificado los sitios de Internet por categorías o que utilizan palabras o fotos clave para analizar de forma dinámica el contenido del sitio Internet. Los programas informáticos pueden grabar toda actividad realizada, incluidas las conversaciones en los foros de conversación, y controlar las listas de correo electrónico de los niños, así como impedir el envío de determinados datos como números de tarjetas de crédito.

3.8. La ventaja del sistema ICRA es que, merced al Plan de acción para una mayor seguridad en Internet, es gratuito para los consumidores y ya está instalado en los principales navegadores.

3.9. Ninguno de estos programas puede impedir en la práctica que el material sea colocado en Internet. Lo único que hacen es capacitar al usuario final individual para tomar decisiones sobre lo que puede o no puede aparecer en sus pantallas y en las pantallas de sus hijos.

4. Propuestas del CES para un programa de protección de la infancia en Internet

4.1. La Convención de las Naciones Unidas sobre los Derechos del Niño⁽¹⁾, aceptada por casi todos los países del mundo, menciona la necesidad de promover «la elaboración de directrices apropiadas para proteger al niño contra toda información y material perjudicial para su bienestar».

4.2. Actividades ilícitas

4.2.1. El procesamiento judicial de las personas responsables de la pornografía infantil está resultando demasiado complejo. Los cuerpos de policía sólo consiguen localizar una mínima parte de los miles de niños maltratados cuyas fotos pueden verse en la red. Necesitan una plantilla adecuada, una formación específica sobre la delincuencia en Internet y una cooperación internacional eficaz. Tanto Europol como Interpol deben reforzarse. Es necesario crear líneas telefónicas directas con suficientes recursos en todos los Estados miembros y con un presupuesto de publicidad acorde con la importantísima función que desempeñan. Los cuerpos de policía especializados deberán disponer de materiales y programas informáticos adaptados a sus investigaciones y lo más modernos posibles para luchar en igualdad de condiciones.

4.2.2. La distinción entre la protección de la intimidad (por ejemplo, el derecho de un particular a restringir la utilización de la información financiera personal) y la trazabilidad puede verse modificada tras los atentados en los Estados Unidos. En

tal caso, se facilitaría el acceso de la policía (en casos debidamente autorizados) a material de la red presuntamente delictivo. Los proveedores de contenidos deberían registrar las direcciones reales; asimismo, deberían volverse a examinar los sistemas en línea que impiden la identificación del número de llamada.

4.2.3. Es necesario aclarar y modernizar la legislación vigente para tipificar delitos como el atraer a niños a citas mediante engaños. A este respecto, el Comité acoge con satisfacción la creación de un Foro europeo sobre la delincuencia informática y propone que se cree un foro o grupo de trabajo similar para analizar los principales problemas que plantea Internet para los niños (incluidos los contenidos nocivos) y la manera de abordarlos de forma integrada dentro de la lucha contra la delincuencia informática.

4.2.4. Internet no puede constituir un espacio al margen de la ley. Deben precisarse las incriminaciones penales y las sanciones, cuya definición debería tener una acepción común a nivel europeo y, en la medida de lo posible, mundial. Esta insustituible herramienta de comunicación entre las personas y las culturas, de formación y educación, ocio e intercambios económicos, debe seguir constituyendo un espacio de libertad de expresión y opinión, libertad de comercio e industria, y respeto del secreto de la correspondencia y la intimidad. Toda medida que tienda a limitar las libertades fundamentales debe ser estrictamente proporcionada y justificarse por la defensa de intereses prioritarios de la sociedad, como la búsqueda y la detención de personas físicas o jurídicas que hayan cometido delitos o crímenes sancionados por el Derecho penal.

4.3. Sensibilización

4.3.1. Parte de la solución consiste en que los padres sean más conscientes de los contenidos a los que pueden acceder sus hijos a través de Internet y en fijar normas sensatas. Los padres son los principales responsables de los actos de sus hijos; sin embargo, la situación no es normal en la medida en que los niños conocen Internet mucho más a fondo que sus padres (e incluso que sus profesores), y que las consecuencias prácticas que se derivan de dicho conocimiento son muy graves. Por este motivo, debe considerarse muy seriamente la necesidad de educar a padres y profesores. Asimismo, los proveedores de contenidos deben ser conscientes de que los niños suelen estar solos cuando navegan por la red y asumir el mismo grado de responsabilidad que los servicios de radiodifusión.

4.3.2. Los aspectos de sensibilización del Plan de acción para una mayor seguridad en Internet son muy importantes. Además, la UE debería incluirlos en sus actividades sobre el aprendizaje permanente, por ejemplo, eEurope y eLearning. Los Estados miembros deben intercambiar las mejores prácticas. Por ejemplo, Portugal cuenta con un programa piloto de microbuses con ordenadores que visitan las escuelas para que los niños enseñen a los padres a navegar por Internet.

(1) «Los Estados Partes reconocen el derecho del niño a estar protegido contra la explotación económica y contra el desempeño de cualquier trabajo que pueda ser peligroso o entorpecer su educación, o que sea nocivo para su salud o para su desarrollo físico, mental, espiritual, moral o social.» Convención de las Naciones Unidas sobre los Derechos del Niño, 1989, artículo 32.1.

4.3.3. Las organizaciones empresariales, los sindicatos y las asociaciones de profesores, consumidores y familias pueden ayudar a educar a los niños y a los padres. El Comité insta a los padres y a las demás personas que cuidan de niños a tener a la vista, junto a los ordenadores, normas como las que figuran en el anexo del presente documento. Los proveedores de servicios de Internet deberían colocarlas en lugares prominentes en sus páginas iniciales, en las almohadillas para ratones, etc. Puesto que se han dado casos de pederastas que acosan a sus víctimas a través de la red, es muy importante que los niños aprendan a no concertar citas con ninguna persona que hayan conocido a través de Internet a menos que sus padres les acompañen a tales citas y que éstas se celebren en lugares públicos.

4.4. *Contenidos nocivos*

4.4.1. Dado que ahora incluso un niño de seis años puede ver pornografía mucho más fácilmente, por ejemplo, es de capital importancia determinar los contenidos que son nocivos y proporcionar la protección adecuada ⁽¹⁾.

4.4.2. Los contenidos suponen un peligro concreto para las personas si fomentan la violencia y el odio sexual o racial. Por ejemplo, los sitios que defienden la superioridad de una raza ofrecen incluso páginas especiales para niños; asimismo, se ha informado de la existencia de asesoramiento en línea para fabricar bombas o suicidarse. El Comité propone que se amplíe la definición de contenido ilegal. Por ejemplo, Francia ha prohibido los sitios racistas. El Comité, en el dictamen sobre la delincuencia informática, ha pedido que se armonicen la legislación y las sanciones referidas a la lucha contra las sectas religiosas, las ideas racistas, el sexismo y, de forma más general, el fomento de la pornografía y la violencia.

4.4.3. El reto es aplicar la ley a sitios creados en el otro extremo del planeta, especialmente si se trata de sitios anónimos. La prohibición francesa se ha denunciado ante los tribunales estadounidenses. Es necesario un convenio o acuerdo internacional para aplicar la legislación del país del usuario. A este respecto, el Comité acoge con satisfacción el trabajo del Consejo de Europa en la materia.

4.4.4. Respecto del contenido nocivo pero no ilegal, el Comité aboga por una política de notificación y retirada (notice and take-down policy) junto con un uso más eficaz de los sistemas de etiquetado y filtrado. Un organismo normativo recibiría las denuncias sobre los sitios y, si fallara en favor del denunciante, pediría a los proveedores de servicios de Internet y a los motores de búsqueda que impidieran el acceso, a semejanza de tratamiento que reciben las denuncias contra la publicidad ofensiva en algunos Estados miembros.

4.4.5. El Comité manifiesta su decepción por el ínfimo porcentaje de contenidos de Internet que se han etiquetado. Los esfuerzos voluntarios no han servido de mucho, por lo que resulta necesario que los gobiernos intervengan con la política del palo y la zanahoria para garantizar el desarrollo rápido de la clasificación.

4.4.6. La Unión Europea debería hacer un esfuerzo continuado y público para que todos los proveedores etiqueten el material que ofrecen, como mínimo con arreglo a los criterios de la ICRA. Todos los que no lo hagan deberían quedar excluidos del mercado porque no serán detectados por los sistemas de filtrado. Todos los ordenadores que se vendan en el mercado nacional deberían tener instalados programas de protección de la infancia, fijados por defecto en un nivel de seguridad alto que los consumidores podrán reducir o suprimir. Deberían ir acompañados por folletos explicativos fácilmente comprensibles, disponibles en cada punto de venta, en los que se expliquen los elementos fundamentales de la seguridad en línea y del filtrado y la clasificación. Asimismo, los que tengan ordenadores más viejos deben poder adquirir de forma fácil y barata dichos sistemas. Las iniciativas de fiabilidad en línea deberían exigir de forma automática a sus miembros que clasifiquen sus sitios.

4.4.7. Aunque se reconocen las características de las familias modernas, no obstante, los padres han de supervisar la navegación de sus hijos siempre que puedan. Además, deberían recibir ayuda para comprender las opciones técnicas de que disponen para proteger a sus hijos tanto de contenidos nocivos como del acoso de pederastas. Entre ellas figuran los «espacios protegidos» (listas positivas de sitios que los niños pueden visitar), listas negativas cuyo objetivo es evitar el acceso a los sitios que incumplen más gravemente las normas y sistemas de clasificación que permiten a los padres establecer sus propias preferencias. Las encuestas muestran que los sistemas actuales tienen limitaciones, por lo que deben dedicarse más esfuerzos a incrementar su eficacia y su facilidad de uso.

4.4.8. Existe el convencimiento generalizado de que las emisoras y los proveedores de servicios de Internet deben apoyar a los padres y proteger a los niños cuyos padres no pueden hacerlo. Los proveedores de servicios de Internet, con excepción del puñado de proveedores especializados en la clientela adulta, deberían anunciar motores de búsqueda especialmente orientados a los niños e indicar los espacios que les están dedicados. Se trata de una práctica idónea que debe ser imitada. En la nueva era digital, es necesario mantener la tradición europea de servicio público de la radiodifusión.

4.5. *Números de teléfono con tarifa elevada*

Ningún juego u otro material de carácter violento debería ofrecerse sin comprobar previamente que el usuario cuenta con autorización de un adulto; habría que impedir las descargas a partir de números con tarifa elevada (premium lines) hasta recibir confirmación mediante la firma de un adulto. Debe aprovecharse la experiencia estadounidense de exigir la confirmación de un adulto para las compras en línea. Al igual que en Francia, las empresas telefónicas deberán alertar a sus abonados rápidamente, por carta o mensaje telefónico, en cuanto aparezcan en sus cuentas facturas de un importe inhabitual.

(1) Véase, por ejemplo <http://europa.eu.int/ISPO/iap/index.html>.

4.6. Foros de conversación

4.6.1. Los proveedores de servicios de Internet que permitan el acceso de niños a sus redes y les permitan entrar en foros de conversación u otros canales de charla deberían ofrecer y promover foros con moderadores dirigidos especialmente a los niños. Deberían exponer en lugares destacados de los sitios de charla o en sus cercanías mensajes sobre aspectos de seguridad; también deberían existir mecanismos que permitan detectar y notificar con rapidez cualquier comportamiento anómalo con niños y tomar las medidas correspondientes. Los moderadores deberían disponer de la misma acreditación que todo adulto encargado de supervisar a niños.

4.6.2. Habría que revisar los procedimientos que aplican en la actualidad los proveedores de servicios de Internet para incluir, siempre que sea posible, la grabación y el almacenamiento de las conversaciones de los foros de charla, como ocurre ya con los servicios telefónicos de tarifas elevadas, junto con las identidades dadas por los participantes. Sus costes pueden minimizarse utilizando programas informáticos de compresión para aumentar la capacidad y el espacio de almacenamiento disponibles.

4.7. Servicios de venta y publicidad

La UE debería garantizar que los servicios de venta en línea no se aprovechan de la falta de experiencia y del carácter impulsivo

de los niños. Asimismo, las restricciones de la publicidad de alcohol y tabaco deben hacerse cumplir debidamente en los servicios en línea.

5. Conclusiones

5.1. El Comité quiere destacar las ventajas que ofrece Internet para los niños y la necesidad de transferir la cultura de servicio público de la radiodifusión a los nuevos medios con el fin de generar una panoplia de material adecuado para los niños. A su vez, el predominio de contenidos nocivos debe ser combatido con nuevas energías.

5.2. El Comité manifiesta su preocupación por que la policía siga sin poder localizar a la mayor parte de los niños maltratados para ofrecer pornografía infantil en línea. Asimismo, apoya el deseo de la Comisión de reforzar la cooperación al respecto. En concreto, son necesarios objetivos precisos para Europol e Interpol.

5.3. El Comité apoya el Plan de acción para una mayor seguridad en Internet y propone que se asignen más recursos para reforzarlo. No obstante, el plan requiere el respaldo de la legislación y de nuevos organismos en determinados casos, así como una resuelta actuación por parte de los gobiernos, proveedores de servicios de Internet y medios económicos y sociales. El Comité rechaza que la legislación general no deba aplicarse al nuevo entorno de comunicación.

Bruselas, 28 de noviembre de 2001.

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 — Seguridad de las redes y de la información: Propuesta para un enfoque político europeo»

(2002/C 48/07)

El 7 de junio de 2001, 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 6 de noviembre de 2001 (ponente: Sr. Retureau).

En su 386º Pleno de los días 28 y 29 de noviembre de 2001 (sesión del 28 de noviembre), el Comité Económico y Social ha aprobado por 113 votos a favor, 2 votos en contra y 3 abstenciones el presente Dictamen.

1. Introducción

1.1. El desarrollo de las redes internas en las empresas, las administraciones y otros organismos, así como las conexiones de éstos y de los particulares a Internet, sigue un ritmo exponencial. Si no fuera por el próximo impulso del Internet rápido⁽¹⁾ y la puesta en marcha ya iniciada de un nuevo sistema de atribución de denominaciones de dominios de primer nivel, la saturación estaría cercana.

1.2. La sociedad, la economía, la administración y la seguridad nacional, civil y militar dependen cada vez más del buen funcionamiento y la fiabilidad de las redes —y sus interconexiones—, la amplitud de su ancho de banda, la integridad de la información que contienen y, en muchos casos, de la confidencialidad de los datos y la posibilidad de identificar de forma precisa a las personas implicadas.

1.3. Hoy en día, la seguridad de las redes y las comunicaciones es una cuestión estratégica de gran importancia que requiere una política coordinada y coherente entre los Estados miembros de la UE a nivel global.

1.4. En su Comunicación, la Comisión, además de hacer un análisis pormenorizado de los problemas planteados y la situación, que el Comité considera bien documentado, formula una serie de propuestas de acción.

2. Las propuestas de la Comisión

2.1. La Comunicación de la Comisión tiene por objeto plantear un enfoque común de las cuestiones de seguridad de las redes y transmisión de la información en Europa. Se trata

de fomentar un nivel equivalente de protección en todos los Estados miembros, la interoperabilidad de los sistemas, las funciones de seguridad pública indispensables en Internet y la función reguladora de los Estados miembros.

2.2. El objetivo consiste en garantizar unos «servicios mínimos» de seguridad en las redes y las conexiones de los particulares a Internet y de las redes entre sí, y desarrollar una cultura de la seguridad para fomentar una sensibilización general de los problemas y sus soluciones.

2.3. El eslabón más débil de la cadena determina la seguridad global, y la introducción gradual de las conexiones rápidas (ADSL, cable) y las conexiones permanentes a Internet, incluidas las de los particulares, están generando nuevas exigencias en materia de protección. Ocurre lo mismo con el comercio electrónico, donde los datos personales y las referencias de pago de los consumidores deben protegerse, así como los datos personales de los ciudadanos debido a la evolución de la administración electrónica.

2.4. Por otra parte, es necesario un marco penal suficientemente armonizado que garantice que los delitos de intrusismo, la desviación de datos e información, el control de las redes por parte de piratas informáticos o la difusión voluntaria de virus se definan y se sancionen de forma equivalente en cada país.

2.5. La Comisión propone la creación de un sistema europeo de alerta e información y hace hincapié en la necesidad de formación e información tanto en las empresas como para los particulares. Este es el punto central de la Comunicación.

(1) Norma IPv6 que permite 6 000 millones de direcciones IP.

2.6. Por último, la propuesta se centra en el objetivo prioritario de la protección de la intimidad y la confidencialidad de los datos personales de los ciudadanos y los consumidores.

3. Observaciones del CES

3.1. Observaciones generales

3.1.1. El Comité comparte plenamente los análisis y los argumentos que justifican la necesidad de un enfoque político europeo de la seguridad de las redes y de la información y, en términos generales, considera que las acciones propuestas son pertinentes, sin perjuicio de algunas observaciones y sugerencias concretas.

3.1.2. La red Internet no ha sido concebida para el comercio electrónico, los contratos, la venta de contenidos protegidos por los derechos de autor (música, imágenes y películas), las transferencias de capitales y otras operaciones económicas que exigen unas medidas de seguridad específicas. Inicialmente se utilizaba con fines militares y universitarios; la encriptación mediante claves largas en el primer caso y la publicación de resultados experimentales y de bases de datos científicos sin codificar en el segundo respondían a las necesidades. Por motivos de seguridad nacional, en numerosos países esencialmente no europeos la encriptación fuerte y la exportación de determinados programas a menudo estuvieron prohibidas a los particulares hasta el 2000. Afortunadamente, la Comisión ha impulsado el desarrollo y el comercio de las herramientas con el fin de garantizar la seguridad que necesitan las empresas y las administraciones para la transmisión de datos confidenciales en línea.

3.1.3. Más adelante se extendió la utilización «libertaria» de Internet, y después con fines comerciales, financieros, tecnológicos, industriales y lúdicos, sin contar los sitios pornográficos, que generan importantes ingresos y, de hecho, junto con los juegos en línea, son fuente de considerables evoluciones tecnológicas, en particular en materia de calidad de imagen y alta velocidad o de sistemas de pago seguros, anónimos o no.

3.1.4. Todos estos modos de utilización siguen coexistiendo y gradualmente surgen otros nuevos. No obstante, partes cada vez mayores de las redes e Internet constituyen los pilares del funcionamiento de la sociedad y de la economía, contribuyen de manera decisiva al desarrollo social y la seguridad nacional y exigen un mayor nivel de seguridad en función de la naturaleza de los datos transmitidos y las operaciones efectuadas, respetando la intimidad de las personas y sin cuestionar el

principio básico de Internet, es decir, la libre circulación de información y el intercambio abierto de datos, ideas, resultados científicos, etc.

3.1.5. Por tanto, para el Comité siempre deberá haber una proporción entre las medidas de seguridad adoptadas y su coste, la naturaleza y la importancia de los datos y las operaciones protegidas, y las categorías de usuarios concernidos.

3.1.6. El Comité respalda en líneas generales la presentación de los riesgos potenciales y las soluciones propuestas por la Comisión. Asimismo, comparte el punto de vista según el cual la seguridad es una cuestión dinámica que requiere una adaptación y unos ajustes permanentes en función de la evolución de las tecnologías, los programas y los riesgos. Esta es la razón por la que el Comité sugiere que la consulta y el diálogo entablados con motivo de esta Comunicación con la industria, los usuarios y los responsables de la seguridad de las redes adopten un carácter permanente o se realicen de forma periódica. La sociedad civil organizada debería participar plenamente, dado el impacto que tiene una política de seguridad de las redes y las comunicaciones tanto en determinados derechos fundamentales de los ciudadanos como en las actividades económicas y sociales y la administración.

3.1.7. En sus recientes dictámenes sobre los delitos informáticos ⁽¹⁾ y sobre la protección de la infancia en Internet ⁽²⁾, el Comité ya expuso los principios esenciales que respalda en la lucha contra el uso de Internet con fines delictivos o criminales, aun rechazando la censura, la vigilancia generalizada y los obstáculos a la libertad de expresión y comunicación en la red global. No obstante, la red Internet no está al margen de la ley.

3.1.8. El Comité considera que la seguridad de los usuarios particulares y los consumidores, en todas sus dimensiones, debería ocupar un lugar más central en la reflexión de la Comisión y la estrategia europea. Aunque un virus contra el ordenador de un particular no tiene ninguna consecuencia importante desde el punto de vista de los intereses económicos

⁽¹⁾ Dictamen sobre la «Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social y al Comité de las Regiones — Creación de una sociedad de la información más segura mediante la mejora de la seguridad de las infraestructuras de información y la lucha contra los delitos informáticos — «Europe 2002» (CES 115/2001) (aún no ha sido publicado en el DO).

⁽²⁾ Dictamen del CES en curso de elaboración relativo a un programa de protección de la infancia en Internet.

directos o de la seguridad colectiva, cabe recordar que determinados ataques se realizan a gran escala y transitan por los ordenadores de los particulares y, en ocasiones, los medios de comunicación pueden exagerarlos de forma desproporcionada en relación con el verdadero peligro que se corre, reduciendo considerablemente la confianza de los ciudadanos en las ventajas y la utilidad de Internet. Este hecho afecta de forma considerable al potencial de desarrollo del comercio electrónico y del negocio electrónico en general, y a la creación de nuevos empleos.

3.1.9. Si la protección de la intimidad y de los datos personales son objetivos prioritarios, los consumidores también tienen derecho a estar protegidos de forma realmente eficaz contra el perfilado nominativo abusivo que se realiza mediante programas de espionaje informático (spyware y web bugs) u otros medios. Debería frenarse también la práctica del spamming (envíos masivos de mensajes no deseados) que a menudo se deriva de estos abusos. Estas intrusiones perjudican a las víctimas (1).

3.1.10. La protección de la intimidad debe aplicarse a todas las personas en el ámbito económico y empresarial y, por tanto, debe incluir a los trabajadores y demás colaboradores de una empresa. Las normas internas de seguridad deberían negociarse entre los interlocutores sociales y todos los miembros de la empresa deberían conocerlas en el respeto del marco legal o jurisprudencial del Estado miembro. A este respecto, cabe destacar la importancia de una aplicación uniforme de tales disposiciones, de conformidad con la Carta europea de derechos fundamentales de Niza y, asimismo, en referencia a la Recomendación de los garantes europeos relativa a la intimidad y la Directiva 95/46/CE relativa a la protección de las personas físicas en lo que respecta al tratamiento de datos personales y a la libre circulación de estos datos.

3.1.11. Por este motivo, parece indispensable proporcionar a los particulares y a las empresas los medios jurídicos más eficaces para exigir responsabilidades pecuniarias a los operadores y los fabricantes de programas por las deficiencias graves de seguridad y protección de los datos que les sean imputables en virtud de la responsabilidad por los productos (2).

3.1.12. A juicio del Comité, la Comisión debería valorizar y dar a conocer en mayor medida las ventajas en términos de recursos y protección de los open source, es decir, los sistemas operativos y los programas de redes y de comunicación gratuitos que pueden ser modificados libremente por los usuarios. Los programadores de open source reaccionan

rápidamente para corregir los fallos y los problemas, y se ha desarrollado un importante sector económico de servicios para las empresas en torno a este concepto, apoyado por algunos gigantes de la industria informática. Muchos servidores de todo el mundo funcionan con estos programas de forma generalmente segura y estable. No obstante, a veces determinados programas patentados se corrigen con un retraso que perjudica a los usuarios o se introducen apresuradamente en el mercado nuevas versiones que incluyen nuevas funcionalidades. A menudo prevalecen los motivos de competencia comercial o búsqueda a cualquier precio de la novedad sobre una cultura de la seguridad, que debe fomentarse en todos los creadores de programas, comerciales o gratuitos, con el fin de que se integre verdaderamente en los productos desde su concepción.

3.1.13. Por otra parte, los sistemas de gestión y los programas patentados cuyo código fuente no está publicado no ofrecen suficientes garantías de seguridad y protección de la intimidad, sobre todo en el caso de registro de licencias e instalación de parches (parches y actualizaciones) efectuados en Internet, que pueden desviarse para recopilar información sobre los sistemas de cliente-servidor (arquitectura y contenidos, listas de direcciones y conexiones). El Comité considera que todas las prácticas que van más allá del simple registro del nombre y la dirección del propietario de la licencia del programa para darle una clave de activación o un código de acceso temporal a unos servicios constituyen una intrusión y deberían prohibirse.

3.1.14. Los programas informáticos libres (free: gratuitos) garantizan también una forma de competencia sana frente a las tendencias monopolistas del mercado de los programas informáticos y del mercado de los servicios de red, en plena expansión.

3.1.15. Debería reconocerse y respetarse la licencia pública general [GPL (3)]. El Comité considera que deberían desarrollarse enfoques y normas específicas en materia de propiedad intelectual para los programas y los contenidos accesibles o intercambiables a través de Internet. Sería muy sencillo, por ejemplo, utilizar la legislación relativa a las marcas para obstaculizar la libertad de opinión o de expresión de los consumidores o los trabajadores por lo que se refiere a la política o las prácticas de una empresa y de sus productos o servicios. El Derecho de patentes y marcas parece encontrar una serie de limitaciones y de problemas de aplicación ante el desarrollo de las redes, que, por tanto, exigen unas disposiciones legislativas específicas de protección aún insuficientemente elaboradas.

(1) Véanse los dictámenes del CES sobre la «Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo relativa al acceso a las redes de comunicaciones electrónicas y recursos asociados, y a su interconexión» (DO C 123 de 25.4.2001, p. 50), la «Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo relativa a determinados aspectos jurídicos del comercio electrónico en el mercado interior» (DO C 169 de 16.6.1999, p. 36) y la «Incidencia del comercio electrónico en el mercado interior (OMU)» (DO C 123 de 25.4.2001, p. 1).

(2) Dictamen del CES DO C 117 de 26.4.2000, p. 1.

(3) «General public licence», licencia pública general que reconoce la propiedad intelectual del autor de un programa informático gratuito.

3.1.16. Por otra parte, teniendo en cuenta el hecho de que las tentativas de interceptación y control o robo de datos sensibles se efectúan principalmente contra redes militares, administrativas y de empresas, el Comité insta a las instituciones europeas y a todos los Estados miembros a que luchan conjuntamente contra todas las interceptaciones y tentativas de intrusión con fines de espionaje militar, industrial o comercial, que van en contra de los intereses estratégicos y económicos de Europa.

3.1.17. Las medidas de seguridad, el control de los accesos, las normas y los protocolos internos, las redundancias materiales (sistemas de tolerancia a las averías, sitios espejo y proxy, salvaguardias de datos frecuentes y deslocalizadas) exigen unos medios informáticos y materiales, una vigilancia y una actualización permanentes por parte de personas altamente cualificadas y, por consiguiente, tienen un coste elevado, mientras que, debido a la falta de información técnica y al hecho de tener solamente en cuenta sus posibilidades financieras, en particular en el caso de las PYME, plantean importantes problemas de aplicación tanto a las empresas públicas y privadas como a las administraciones. Los equipos de alerta de urgencia deberán estar bien equipados y tener en cuenta las necesidades de las PYME.

3.2. Observaciones específicas

3.2.1. Observaciones específicas sobre los riesgos y los medios de lucha previstos

3.2.1.1. Protección de la intimidad y lucha contra los delitos informáticos y el espionaje

3.2.1.1.1. El Comité comparte plenamente la prioridad concedida por la Comisión a la protección de la intimidad y de la confidencialidad de los datos personales en la política propuesta. La protección de los derechos fundamentales y de la libertad de información y de comunicación debe constituir el pilar de toda estrategia en materia de protección de los datos y las comunicaciones, así como la protección de los intereses colectivos, empezando por la necesidad de garantizar la seguridad nacional y el funcionamiento normal de las instituciones democráticas y las administraciones públicas. El Comité está de acuerdo con la idea de que es necesario desarrollar y adaptar los medios destinados a tales fines, ya se refieran a la legislación, la cooperación, la investigación o la normalización.

3.2.1.1.2. A pesar de que, de acuerdo con los procedimientos jurídicos adecuados, debe mantenerse la posibilidad de proceder a la interceptación legal, los métodos de encriptación fuerte pueden hacer imposible la descodificación de los mensajes. La delincuencia organizada utiliza los medios más

modernos y seguros para proteger sus propias comunicaciones. Por tanto, como ya destacó el Comité en sus dictámenes sobre la lucha contra el blanqueo de capitales y los delitos informáticos⁽¹⁾, debe establecerse una cooperación jurídica y tecnológica a escala europea e internacional contra la delincuencia organizada y el terrorismo.

3.2.1.1.3. Asimismo, en el marco de la política de competencia, es indispensable vigilar los procesos de concentración y de monopolización relativos a los contenidos (información, cultura, etc.) y los distintos segmentos de Internet. La Comisión debería velar también por el establecimiento de un «gobierno» de la red más representativo de los 370 millones de usuarios actuales, realmente transparente, puesto que el actual «gobierno» policéfalo está concentrado en América del Norte y bajo el estrecho control del Ministerio de Comercio de Estados Unidos, en particular para la atribución de la gestión de las denominaciones de dominios y la elección de los registrars⁽²⁾.

3.2.1.1.4. Con el fin de proteger el derecho a la intimidad y a la confidencialidad de sus clientes, los operadores deben garantizar de forma efectiva la utilización de los sistemas de vigilancia material de sus propias instalaciones y encriptación de las comunicaciones que reflejan mejor la importancia de los derechos que se deben proteger en función de la evolución de las técnicas. De hecho, los operadores están sometidos a esta obligación en virtud de la Directiva 97/66/CE⁽³⁾.

3.2.1.1.5. Por su parte, los usuarios deben tener la posibilidad de encriptar de forma suficientemente segura los datos sensibles que pueden verse obligados a transmitir por la red, pero generalmente no están al corriente ni de los medios adecuados ni de la forma de aplicarlos. Para hacer frente a las crecientes necesidades de encriptación y seguridad habrá que formar a un número suficiente de especialistas.

3.2.1.1.6. Las intrusiones en los ordenadores y las redes, cualesquiera que sean sus motivaciones (desafío intelectual, venganza personal o deseo de hacer daño, robo o control de datos con diversos fines) y la difusión de virus informáticos ponen en peligro los derechos y los intereses de los usuarios, así como la integridad de los datos, la información y las redes.

(1) Dictamen del CES en curso de elaboración relativo a un programa de protección de la infancia en Internet. Véanse los dictámenes del CES sobre la «Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo relativa al acceso a las redes de comunicaciones electrónicas y recursos asociados, y a su interconexión» (DO C 123 de 25.4.2001, p. 50), la «Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo relativa a determinados aspectos jurídicos del comercio electrónico en el mercado interior» (DO C 169 de 16.6.1999, p. 36) y la «Incidencia del comercio electrónico en el mercado interior (OMU)» (DO C 123 de 25.4.2001, p. 1).

(2) Empresas encargadas de la atribución y la gestión de algunas denominaciones de primer nivel.

(3) Directiva sobre la protección de los datos en las telecomunicaciones (DO L 24 de 30.1.1998).

3.2.1.1.7. El Comité coincide plenamente con la Comisión en la importancia de los daños que pueden causar las diversas formas de intrusión, que a veces pueden llegar hasta el control furtivo del sistema. No obstante, considera que sería excesivo tratar del mismo modo a los hackers, que se limitan a poner de relieve los fallos en la seguridad sin intención delictiva —lo que permitiría corregirlos—, que a quienes se introducen en los sistemas con fines delictivos (crackers). La legislación penal que podría proponer la Comisión deberá guardar proporción con los posibles delitos, que deberán definirse y cualificarse de forma precisa y tener en cuenta la intención de los intrusos.

3.2.1.2. Derecho comunitario aplicable y tecnologías disponibles

3.2.1.2.1. El Derecho comunitario obliga a los Estados miembros a adoptar las medidas necesarias para garantizar la disponibilidad de las redes públicas en caso de interrupción de la red debido a una catástrofe natural [Directiva sobre interconexión 97/33/CE⁽¹⁾ y Directiva sobre telefonía vocal 98/10/CE⁽²⁾]. No obstante, el Comité sugiere a la Comisión que impulse la realización de un estudio comparativo de las medidas adoptadas y su eficacia en todos los Estados miembros.

3.2.1.2.2. Las declaraciones falsas hechas por personas físicas o morales pueden causar daños, y para cualquier transacción importante es necesario autenticar las personas y garantizar la veracidad de las declaraciones.

3.2.1.2.3. Los protocolos SSL y IPsec permiten establecer comunicaciones en Internet y en canales abiertos con un cierto nivel de seguridad, pero no ofrecen una garantía suficiente. La Directiva sobre firmas electrónicas⁽³⁾ estipula que un tercero, el «proveedor de servicios de certificación», podrá ofrecer dicha garantía.

3.2.1.2.4. La adopción de esta solución plantea el mismo problema que el cifrado: la necesidad de una interoperabilidad y una gestión de las claves. En el caso de una VPN (red privada virtual) es posible recurrir a soluciones patentadas, pero para las redes públicas se trata de un obstáculo muy importante.

3.2.1.2.5. Por estas razones, la Directiva sobre firmas electrónicas constituye el fundamento jurídico y el instrumento esencial para facilitar la autenticación electrónica en la UE.

3.2.1.3. Nuevos retos, nuevos riesgos y análisis costes-beneficios

3.2.1.3.1. El Comité comparte el análisis de los nuevos retos y riesgos vinculados al rápido desarrollo de las tecnologías, la multiplicación y la diversificación de los terminales de acceso, así como los crecientes peligros de piratería vinculados a la generalización de los terminales conectados permanentemente con una dirección fija. Asimismo, respalda el enfoque por el que se concilian seguridad y libertades, protección de las redes y protección de la intimidad y de la confidencialidad.

3.2.1.3.2. Por otra parte, si los sistemas de encriptación más seguros han exigido una evolución de las legislaciones para permitir una «encriptación fuerte», ésta fue en algunas ocasiones muy tardía debido a determinadas consideraciones en materia de seguridad; pero la disimulación de los mensajes en el «ruido» de los ficheros de imágenes o sonidos (esteganografía) permitía ya disimular el envío de un mensaje encriptado a las personas que deseaban infringir la ley sin ser detectados.

3.2.1.3.3. Actualmente se utilizan numerosos algoritmos y gradualmente aparecen otros más sofisticados. Este fenómeno plantea serios problemas de gestión de los mensajes encriptados con diversos métodos por correspondientes distintos. Incluso la recomendación de establecer un sistema europeo, a pesar de que puede facilitar las comunicaciones en el mercado interior, chocará con la diversidad de los sistemas vigentes en el resto del mundo. Esto incide en el coste de la seguridad y de su gestión, aunque algunos sistemas eficientes se encuentran en el sector público y son gratuitos.

3.2.1.3.4. No obstante, el coste que supone la falta de seguridad, ahora que circulan datos cada vez más sensibles, es aún mayor. En cierta medida, la seguridad se integrará cada vez más a los productos.

3.2.1.3.5. El Comité acoge positivamente el enfoque europeo propuesto por la Comisión, aunque es consciente de sus límites y de la necesidad de una acción pública para suplir las carencias actuales del mercado y en vista de la importancia de los intereses en juego.

3.2.1.3.6. Ya existen garantías jurídicas en las directivas comunitarias sobre la protección de datos y en el marco reglamentario para las telecomunicaciones. No obstante, estas medidas deben aplicarse en un entorno rápidamente cambiante, ya se trate de tecnologías, competencia, convergencia de las redes y mundialización, mientras que el mercado tenderá a no invertir lo suficiente en seguridad por las razones adecuadamente indicadas en la Comunicación, a pesar de que el mercado de la seguridad está expandiéndose rápidamente en el mundo.

⁽¹⁾ DO L 199 de 26.7.1997.

⁽²⁾ DO L 101 de 1.4.1998.

⁽³⁾ Directiva 1999/93/CE de 13.12.1999 por la que se establece un marco comunitario para la firma electrónica (DO L 13 de 19.1.2000, p. 12).

3.2.1.3.7. Tal como afirma la Comisión, es cierto que el mercado de la seguridad sigue siendo imperfecto. La inversión en la seguridad sólo es rentable si un número suficiente de personas adopta el mismo enfoque. Por este motivo, la búsqueda de soluciones debe hacerse a través de la cooperación. En la medida en que muchos productos y servicios siguen utilizando soluciones patentadas, debe fomentarse la búsqueda de unos niveles generalmente admitidos y más seguros y la interoperabilidad de los sistemas de seguridad. A juicio del Comité, sería preferible fomentar el establecimiento de criterios comunes (common criteria) a nivel internacional en lugar de unos sistemas de autenticación que pueden penalizar al consumidor final.

3.2.1.3.8. En primer lugar, deben aplicarse de forma eficaz las disposiciones jurídicas existentes a escala comunitaria. El marco jurídico debe seguir siendo pertinente y eficaz y, por tanto, deberá adaptarse permanentemente.

3.2.1.3.9. En segundo lugar, si actualmente las fuerzas del mercado no permiten generar un nivel de inversión suficiente en las tecnologías y la práctica de la seguridad, las medidas políticas propuestas por la Comisión podrían reforzar el proceso del mercado, que de hecho ya ha empezado a evolucionar.

3.2.1.3.10. Por último, los servicios de comunicación e información son transfronterizos. Esta es la razón por la que es necesario un enfoque político europeo para garantizar el mercado interno de estos servicios, beneficiarse de soluciones comunes y, por último, actuar de forma más eficaz a nivel mundial.

3.2.1.3.11. El Comité comparte la idea de que la inversión en la mejora de la seguridad de las redes genera unos costes y unos beneficios sociales que no están correctamente reflejados en los precios del mercado. Por lo que se refiere a los costes, los agentes del mercado actualmente no están obligados a asumir todas las responsabilidades derivadas de su comportamiento en materia de seguridad. El Comité considera que esta situación no puede continuar.

3.2.1.3.12. El Comité comparte también el análisis según el cual los beneficios de la seguridad no se reflejan completamente en los precios del mercado, a pesar de que las inversiones en este ámbito de los operadores, los proveedores o los prestatarios de servicios benefician no sólo a sus clientes sino también al conjunto de la economía y a la seguridad general de las comunicaciones.

3.2.1.3.13. El Comité comparte asimismo la idea de que los usuarios no son conscientes de todos los riesgos en materia de seguridad, mientras que numerosos operadores, vendedores o proveedores de servicios tienen dificultades para evaluar la

existencia y la amplitud de las vulnerabilidades. Asimismo, numerosos servicios, aplicaciones y programas nuevos ofrecen características atractivas que, no obstante, pueden originar nuevas vulnerabilidades. Sería conveniente probar más a fondo los productos antes de comercializarlos.

3.2.2. Observaciones específicas sobre el enfoque político europeo propuesto

3.2.2.1. El Comité es consciente de la vulnerabilidad intrínseca de la red mundial, en particular en el encaminamiento de los paquetes de datos, y del hecho de que la creciente masa de datos en circulación no permite conseguir que sean generalmente seguros mediante filtración, fuera de los terminales. En líneas generales apoya las propuestas de acción contenidas en el enfoque político propuesto.

3.2.3. Concienciación

3.2.3.1. Las propuestas encaminadas a concienciar a todas las personas y organizaciones concernidas son razonables. Conseguir unos terminales y unas comunicaciones seguros depende principalmente de la concienciación y de la acción informada de los propios usuarios.

3.2.4. Sistema europeo de información rápida

3.2.4.1. El Comité apoya la propuesta de un sistema europeo de alerta e información rápido mediante el que se indiquen los problemas y las soluciones que se deben aplicar así como las demás propuestas de la Comisión en materia de análisis, detección precoz, difusión de información y de consejos y cooperación a escala europea y mundial, y que desarrollen unas infraestructuras adaptadas en toda la Unión Europea y una cooperación entre sí permanente y efectiva.

3.2.4.2. No obstante, con respecto a las relaciones que deberían establecer las empresas, pero también, según el Comité, las administraciones y demás organismos, el Comité comprende que el carácter confidencial del mecanismo de comunicación de los ataques favorecerá el intercambio de información, pero recuerda que siempre hay fugas o revelaciones públicas por parte de los hackers, y el hecho de conocer con bastante rapidez la naturaleza de los ataques y los fallos y, sobre todo, las medidas adoptadas para solucionarlos constituiría más bien un factor de confianza para el público.

3.2.4.3. El Comité considera que los sistemas de detección y alerta deberían referirse al descubrimiento de fallos en los programas informáticos comerciales o gratuitos, así como todo factor tecnológico o de otro tipo que pueda abrir una puerta a posibles ataques. El sistema de análisis precoz podría asumir esta función, así como la de control tecnológico y seguimiento de los sitios de hackers y piratas informáticos y de distintas publicaciones underground que aborden los métodos disponibles o publiquen programas «llave en mano» para la creación de virus o programas de intrusión de los que se sirven los script kiddies⁽¹⁾.

3.2.5. Apoyo tecnológico

3.2.5.1. El Comité respalda el apoyo previsto a los esfuerzos en el ámbito de la investigación. No obstante, desea recordar que la criptografía es una ciencia controlada únicamente por unas decenas de expertos en todo el mundo, muchos de los cuales trabajan para la NSA⁽²⁾. ¿Cómo podemos retener a los expertos europeos con los que desarrollar la investigación? ¿Qué métodos serían efectivos en Europa? La NSA nos lleva 10 ó 15 años de adelanto y dispone de unos sistemas de cálculo (y de descodificación) que parecen difíciles de igual rápidamente. ¿Qué medios concretos —y necesariamente de gran magnitud— se pondrán al servicio de la investigación⁽³⁾?

3.2.5.2. Una política de integración de los hackers y los expertos «informales» existentes podría constituir una vía complementaria frente a la actitud de rechazo mediante la marginación o una penalización excesiva por confusión con otros delitos muy graves, que parece desarrollarse en Europa contra personas que no causan ningún daño directo a otras o a la sociedad. Aun garantizando la penalización disuasiva de los actos de piratería o de terrorismo en las redes, no se deberían asimilar de forma sistemática a estos casos las búsquedas de fallos de seguridad de los autores de programas o los gestores de redes efectuadas con un fin informativo para que refuercen sus protecciones, en la medida en que esta búsqueda de fallos de seguridad no se realiza con fines perjudiciales como el sabotaje, la desviación de datos confidenciales, la utilización secreta de la red, el enriquecimiento personal o la difusión de virus informáticos.

3.2.5.3. No obstante, la divulgación al público de los descubrimientos sin que los directos interesados hayan sido informados con suficiente antelación y sin su acuerdo es un acto reprehensible que puede ser objeto de una incriminación delictiva proporcionada. Pero en lo que se refiere a las personas que no cometan ningún crimen o delito grave o que no causen perjuicios monetarios, convendría esforzarse por insertarlas en el marco de la legalidad y poner sus competencias a disposición de la sociedad. De este modo, estas raras competencias no se expondrían a un riesgo de desviación o utilización por parte de delincuentes o terroristas, como ocurriría si se las siguiera marginando y criminalizando.

3.2.6. Apoyo a la normalización y certificación orientadas al mercado

3.2.6.1. El Comité comparte el análisis de la Comisión sobre el excesivo número de normas y sistemas existentes, que obstaculizan la seguridad y los progresos realizados en el ámbito de la firma y los medios de pago electrónicos seguros, y subraya la necesidad de normas y criterios comunes que permitan evitar las rigideces del mercado, y de interoperabilidad.

3.2.6.2. El Comité respalda las acciones propuestas, pero destaca algunas dificultades relacionadas con la naturaleza privada y poco representativa del «gobierno» actual de Internet, que define concretamente las normas. Se tratará de un trabajo a largo plazo que exigirá paciencia y cooperación.

3.2.7. Marco legal

3.2.7.1. El Comité aprueba las especificaciones propuestas para las redes y para Internet en el marco legislativo existente en materia de telecomunicaciones y de protección de datos.

3.2.7.2. El Comité considera que las acciones propuestas son razonables y aprueba las iniciativas previstas para armonizar el Derecho penal y reforzar la cooperación penal entre los Estados miembros contra la ciberdelincuencia sin cuestionar la liberalización del comercio de los instrumentos de encriptación fuerte, únicos capaces de garantizar una seguridad eficaz. La cooperación en materia civil y comercial desempeña también una importante función en la lucha contra los delincuentes informáticos (circuitos financieros, fraude fiscal, etc.).

(1) Jóvenes piratas informáticos aprendices sin cualificaciones técnicas que se limitan a copiar lo que encuentran en los sitios y las publicaciones underground.

(2) National Security Agency (Agencia Nacional de Seguridad de los Estados Unidos).

(3) Dictamen del CES sobre el VI Programa Marco I+D (DO C 260 de 17.9.2001, p. 3).

3.2.7.3. No obstante, el Comité considera que la cuestión de la cooperación penal debería extenderse a escala global y que la estrategia europea en este ámbito debería ser objeto de una línea de acción en el enfoque político propuesto. El Comité señala con satisfacción que la Comisión presentará en las próximas semanas una propuesta formal a este respecto.

3.2.8. La seguridad y la administración pública

3.2.8.1. El Comité aprueba las acciones previstas, habida cuenta del carácter personal de un considerable número de datos tratados por las administraciones públicas así como el hecho de que sus sitios pueden ser objeto de ataques de tipo terrorista o por motivos de política interior o exterior del Estado, como demostraron recientemente Red Code (un virus polimorfo) o Nimda. La Comisión debería considerar estos últimos motivos de ataques como una razón adicional para mejorar la seguridad de sus sitios y redes oficiales y los de los Estados miembros.

3.2.9. Cooperación internacional

3.2.9.1. A juicio del Comité se trata de un asunto esencial pero delicado y difícil de la política europea de seguridad de las redes y de las comunicaciones, que plantea serios problemas de solidaridad interna y de política exterior y de seguridad común, y de gobierno de las redes interconectadas y de Internet.

3.2.9.2. La propuesta de acción en este ámbito, que consiste en continuar y desarrollar la cooperación en las distintas instancias internacionales sobre la fiabilidad de las redes, está diplomáticamente redactada en términos anodinos.

3.2.9.3. Sin embargo, el Comité considera que sería conveniente continuar el debate en las instancias internacionales adecuadas y en el ámbito del diálogo transatlántico sobre las cuestiones de seguridad, interoperabilidad de las claves, sistemas de encriptación, problemas relacionados con posibles debilidades de determinados niveles que podrían conocerse pero no ser divulgados por alguna parte. Asimismo, sería aconsejable cooperar de forma estrecha en materia de circulación internacional de datos personales, cooperación judicial y civil contra la ciberdelincuencia, es decir, la seguridad efectiva y la gestión transparente y equilibrada de la red mundial, cuya importancia estratégica ya se reconoce como un factor esencial para la vida y el bienestar de nuestras sociedades. La OCDE, que trabaja en cuestiones de seguridad de las redes, es una de

las instancias pertinentes para la cooperación internacional en este ámbito. Deben obtenerse urgentemente unos resultados prácticos a nivel global.

3.2.9.4. El Comité apoya y considera muy importante la propuesta de la Comisión de establecer a nivel europeo un foro que agrupe a todos los agentes concernidos para debatir los problemas y proponer soluciones a las instituciones.

4. Conclusiones

4.1. Existen soluciones de software y materiales en constante evolución bastante eficaces, como las que se describen en la Comunicación. Por otra parte, la integridad de un fichero puede garantizarse también mediante el uso de un algoritmo digital único que indique que el fichero transmitido no ha sufrido ninguna modificación.

4.2. No obstante, a juicio del Comité la concienciación de los usuarios, la información y la formación constituyen la clave de cualquier estrategia de seguridad, puesto que sin ellas los instrumentos y las soluciones disponibles no se utilizarían correctamente. Estos elementos refuerzan la confianza en la fiabilidad global del sistema a condición de que todos tomen regularmente las precauciones elementales y que las empresas realicen las inversiones requeridas para que sus sistemas sean seguros.

4.3. Pero el coste de la seguridad es muy elevado y la falta de interoperabilidad de las soluciones constituye un obstáculo importante, al que los open source podrían aportar una contribución mediante el fomento de la competencia y la emulación.

4.4. Estos problemas, si no se resuelven rápidamente a nivel europeo e internacional —y Europa debe ocupar un lugar importante en el «gobierno» de Internet— van a seguir obstaculizando el desarrollo de la e-Europa, el comercio electrónico y la gestión de las empresas, los servicios públicos y las administraciones.

4.5. En cualquier caso, es indispensable para la seguridad de las redes conseguir la aplicación generalizada de unas medidas de protección y defensa eficaces y proporcionadas, ya se trate de soluciones de software para los particulares (antivirus actualizados periódicamente) o de soluciones combinadas más o menos pesadas para los demás usuarios (cortafuegos, vigilancia de los puertos de comunicación externa, separación [DMZ⁽¹⁾], «escudos» u otras técnicas, programas y material pertinentes).

(1) DMZ: DeMilitarized Zone, zona desmilitarizada.

4.6. La disuasión mediante sanciones penales adecuadas es competencia de los Estados miembros, pero el Comité estima que es la Comisión la que debe proponer un marco global unificador para el enfoque penal comunitario y para la cooperación judicial internacional.

4.7. Debe tenerse en cuenta la comercialización de determinados productos que pueden contener backdoors⁽¹⁾ intencionados, que en ocasiones tardarán años en detectarse y deberían sancionarse, al igual que el «spyware», a menudo presente en los programas de demostración, determinados programas gratuitos y algunos sistemas de registro de las licencias en línea.

4.8. Incluso los fallos que podrían no ser intencionados tardan en solucionarse y pueden ser utilizados como backdoors por personas informadas.

(1) Puertas de acceso escondidas.

4.9. Las autoridades nacionales ad hoc, independientes, imparciales y representativas, ya se trate de órganos existentes, cuya misión debería ampliarse, o de órganos que deberán crearse donde aún no existan (países candidatos, a los que habría que asociar), deberían seguir de cerca estos problemas de seguridad para contribuir a la formulación de las recomendaciones y los criterios y proteger los derechos fundamentales. En efecto, los proyectos de ley que se están elaborando exigirían un examen más detallado para poder conciliar los imperativos de la lucha antiterrorista con los principios de libertad individual que deben protegerse.

4.10. El CES considera que, en cualquier caso, Internet debe seguir siendo flexible y de fácil acceso y seguir ofreciendo un espacio de libertad de información y comunicación en una sociedad abierta y democrática, consiguiendo al mismo tiempo un alto nivel de seguridad para los distintos usuarios, dentro de la diversidad y la extensión de los usos legales de las redes y de Internet.

Bruselas, 28 de noviembre de 2001.

El Presidente
del Comité Económico y Social
Göke FRERICHS

Dictamen del Comité Económico y Social sobre la «Propuesta de Reglamento del Consejo relativo a la constitución de la empresa común Galileo»

(2002/C 48/08)

El 5 de julio de 2001, de conformidad con el artículo 172 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 6 de noviembre de 2001 (ponente: Sr. Bernabei).

En su 386º Pleno de los días 28 y 29 de noviembre de 2001 (sesión del 28 noviembre), el Comité Económico y Social ha aprobado por 107 votos a favor y 4 abstenciones el presente Dictamen.

1. Recomendaciones del Comité Económico y Social

El Comité Económico y Social

considerando

- la importancia del sistema europeo de radionavegación por satélite Galileo, de gestión civil, dentro del futuro sistema mundial de navegación y posicionamiento por satélite y en el suministro de servicios tecnológicamente avanzados a las industrias, las empresas, los ciudadanos y la sociedad europea para hacer el sistema comunitario competitivo a nivel mundial;
- la necesidad de aprobar rápidamente una estrategia común con una visión de doble uso y con un mandato definido y una plataforma bien establecida para un enfoque global de todos los componentes y servicios del sistema, como subrayó el Comité en su Dictamen del 12 de septiembre de 2001 ⁽¹⁾;
- la urgencia, expresada en dicho Dictamen, de «la puesta en marcha en 2001 de una “empresa común”, con arreglo al artículo 171 del Tratado CE, y la creación de una Agencia Europea Galileo», en la forma más adecuada, acelerando los plazos en relación con las cuestiones de seguridad que la situación actual a nivel mundial hacen absolutamente prioritarias;
- la necesidad de asociar a la mayor brevedad a los agentes privados en el desarrollo y aprovechamiento del sistema Galileo, tanto desde el punto de vista técnico como financiero, a través de una sociedad de promoción Galileo que plasme las medidas incluidas en la declaración común de intenciones de marzo de 2001 y garantice un apoyo

continuo durante las fases de desarrollo y despliegue, así como una campaña de comunicación sistemática y permanente sobre el sistema Galileo y sus posibles aplicaciones a partir de las que ya están en funcionamiento gracias a la constelación EGNOS;

recomienda al Parlamento, al Consejo y a la Comisión:

- que procedan con la máxima urgencia antes de finalizar 2001 a la creación de la empresa común, conforme al artículo 171 del Tratado CE;
- que den a la empresa común un sentido esencialmente público, flexible, ligero y al mismo tiempo decidido y modifiquen la composición de la aportación de fondos a la empresa común en cuestión con la concesión de fondos exclusivamente públicos para evitar potenciales conflictos de intereses en la adjudicación de los contratos que podrían derivarse de la participación financiera privada;
- que garanticen la posibilidad de aportaciones a la empresa común, tanto en dinero como en otras especies, como programas o equipamientos informáticos, para preservar las modalidades y los marcos de participación propios de cada uno de los componentes de la empresa común, en particular de la Agencia Espacial Europea (AEE);
- que inmediatamente después de la creación de la empresa común se cree una sociedad de promoción Galileo con participación mixta pública y privada en la que confluyan los capitales privados previstos en la declaración común de intenciones, con la garantía de un paso gradual hacia una participación mayoritaria de los inversores privados al concluir la fase de desarrollo y validación;
- que se creen dos organismos conjuntos entre la empresa común y la sociedad de promoción Galileo, a saber: un foro institucional de dirección y un organismo de seguridad y protección de la intimidad;

⁽¹⁾ DO C 311 de 7.11.2001.

- que se prevea sin demora la creación de una entidad para cuando expire la fase de desarrollo y validación, cuyos presupuestos defina la empresa común bajo la forma de agencia europea o de sociedad de derecho europeo;
- que paralelamente a la creación de la empresa común y de la sociedad de promoción Galileo se ponga en marcha un plan estratégico común de desarrollo a nivel europeo UE-AEE que defina un marco coherente de políticas, instrumentos, acciones y recursos para lograr el sistema global de navegación por satélite y las aplicaciones relacionadas con él.

2. Introducción

2.1. La Comisión propone un Reglamento destinado a crear una empresa común Galileo conforme al artículo 171 del Tratado CE, que permite la creación de dicho instrumento con fines de investigación y desarrollo, con tres objetivos principales:

- la ejecución de la fase de desarrollo y la preparación de la fase de despliegue en órbita de Galileo;
- la puesta en marcha a través de la AEE de las acciones de investigación y desarrollo tecnológico necesarias y la coordinación de las acciones nacionales;
- la activación de los fondos públicos y privados necesarios.

2.1.1. El estatuto propuesto por la Comisión prevé la participación directa de la propia Comisión, la AEE y agentes privados en la empresa común, que gestionará las licitaciones necesarias para llevar a cabo la fase de desarrollo del programa.

2.2. El Comité Económico y Social ha dado gran importancia al programa Galileo a través de la adopción de un dictamen de iniciativa el 12 de septiembre de 2001, aprobado por unanimidad.

2.3. En dicho Dictamen ⁽¹⁾, el Comité subraya la necesidad de una estrategia común clara en materia de comunicaciones por satélite para desarrollar un enfoque global de todos los componentes y servicios del sistema, más allá del mecanismo técnico de navegación y posicionamiento por satélite, que la integre en una visión de doble uso que abarque todos los ámbitos de las políticas comunitarias de la UE, la UEO y la Secretaría PESC del Consejo.

2.4. Dentro de dicha estrategia, el Comité señala las siguientes prioridades:

- la puesta en marcha en 2001 de una «empresa común», con arreglo al artículo 171 del Tratado CE, y la creación de una Agencia Europea Galileo articulada en torno a cuatro pilares, a saber: un foro institucional, un organismo de seguridad y protección de la intimidad, un organismo reglamentario y un organismo operativo;
- la definición de estándares conforme al nuevo planteamiento comunitario para los servicios ofrecidos y la definición de las actividades que generará el sistema Galileo;
- la aplicación de medidas adecuadas que garanticen la protección de los ciudadanos, tanto en términos de protección de la vida privada y derecho a la intimidad como en términos de seguridad;
- la constitución, de manera paralela a la empresa común, de una sociedad de promoción Galileo, así como el lanzamiento de una campaña de comunicación para movilizar la mayor aceptación posible y el apoyo por parte de los sectores económicos y sociales y de la opinión pública, en la medida en que se trata de tecnología punta con capacidad de expandirse a nivel planetario y comparable en términos de cooperación y competencia con GLONASS y GPS, sistemas ya operativos;
- la aceleración de los plazos que median entre la fase de desarrollo y validación y la de despliegue en órbita y el posterior funcionamiento y explotación a través de la integración de EGNOS ⁽²⁾ en Galileo, de modo que sea posible un empleo modular acelerado del sistema precursor y sea posible percibir inmediatamente la «bondad del producto europeo» y familiarizarse con él;
- la garantía de plena cooperación e interoperabilidad con GLONASS y GPS y sus desarrollos futuros, consolidando al mismo tiempo bandas de frecuencia dedicadas a Galileo en la Conferencia CMR de 2003.

⁽¹⁾ DO C 311 de 7.11.2001.

⁽²⁾ EGNOS: precursor europeo de Galileo, se trata de una infraestructura terrestre de apoyo de un sistema de radionavegación por satélite que depende del GPS americano y del GLONASS ruso y no garantiza la integridad, además de avisar al usuario con muy poca antelación de todo fallo en el funcionamiento que pueda influir en la calidad de la señal retransmitida por los satélites geostacionarios.

3. Observaciones generales

3.1. El Comité valora positivamente la propuesta de Reglamento del Consejo relativo a la constitución de la empresa común Galileo, que considera uno de los pasos fundamentales para garantizar un impacto competitivo estructurado del sistema europeo Galileo que permita garantizar la autonomía e integridad del servicio como sistema de gestión civil.

3.2. El Comité está convencido de que el programa Galileo y los servicios relacionados con él, una vez inscritos en la necesaria visión estratégica anteriormente mencionada, serán capaces de contribuir de manera esencial al bienestar mundial de todos los ciudadanos en términos de mejora de la calidad de vida y valorización de la persona humana, así como en términos de seguridad y protección individual de la intimidad, al tiempo que se favorecerá la creación de nuevas empresas, nuevos servicios innovadores, nuevas profesiones y una mayor cohesión económica y social.

3.3. En opinión del Comité, es indispensable poner en marcha un plan estratégico común de desarrollo a nivel europeo en el que se incluyan estructuras e itinerarios concretos y medidas de promoción y apoyo de la visibilidad del sistema Galileo de manera coherente con las necesidades estratégicas políticas, de seguridad y del mercado de la Unión Europea. En este sentido, el Comité considera necesaria, pero no suficiente, la constitución de la empresa común, conforme a lo propuesto por la Comisión, que responde a exigencias y equilibrios contrapuestos.

3.4. El Comité considera de hecho que la sola creación de la empresa común, si no se acompaña de otras acciones paralelas y simultáneas, será insuficiente para garantizar el éxito de la operación, teniendo en cuenta lo que está en juego, tanto en términos de desarrollo competitivo y fuertemente innovador de un nuevo sistema de navegación y posicionamiento por satélite enteramente europeo y de base civil, como en términos de coexistencia con otros sistemas de navegación y posicionamiento extremadamente competitivos y con desarrollos ampliamente probados y presentes en el mercado mundial.

3.5. Además de la empresa común, y en un periodo inmediatamente posterior, el Comité considera necesarias las siguientes medidas:

— la creación de una sociedad de promoción Galileo con participación mixta que recabe los 200 millones EUR previstos en la declaración común de intenciones; dicha sociedad debería pasar progresivamente a ser participada mayoritariamente por inversores privados al acabar la fase de desarrollo del sistema Galileo;

— la creación de dos organismos conjuntos entre la empresa común y la sociedad de promoción: un foro institucional de dirección abierto a los agentes públicos y privados y un organismo de seguridad y protección de la intimidad que garantice el respeto de las exigencias de transparencia, seguridad y protección de los ciudadanos.

3.6. En opinión del Comité, se debería empezar a trabajar ya en la constitución, una vez terminada la empresa común, de una especie de agencia europea Galileo o sociedad de derecho europeo Galileo, ya que dejar sin determinar la forma del ente que se vaya a encargar del despliegue y la utilización del sistema perjudicaría las perspectivas operativas de Galileo y daría una señal contradictoria de precariedad a una construcción que debe presentarse y apoyarse continuamente de manera positiva y con espíritu de éxito.

3.7. La sociedad de promoción Galileo es necesaria para asociar plenamente a los agentes privados, tanto desde el punto de vista técnico como financiero, a la construcción del sistema Galileo y a sus aplicaciones finales, sin incurrir en posibles conflictos de intereses. Dicha sociedad de promoción debe asimismo desempeñar un papel clave en la campaña de comunicación sobre el sistema Galileo, sus cualidades técnicas, sus posibilidades de aplicación en el ámbito económico y social y sobre su uso combinado con los sistemas móviles de comunicación, los sistemas GRID⁽¹⁾ y las demás redes existentes, tanto terrestres como por satélite, en un marco multifuncional.

3.8. El Comité sostiene que dados los plazos técnicos necesarios para pasar de la fase de desarrollo y validación (2004) a la fase de despliegue (2007) y la fase operativa (2008), además de una campaña de información y comunicación coherente dirigida a los operadores y al público, es preciso desarrollar fases modulares de aplicaciones parciales a través de la constelación EGNOS, sobre todo en lo que se refiere al servicio de aeronavegación.

4. Observaciones específicas

4.1. El Comité comparte los objetivos de la empresa común de garantizar la gestión única de Galileo en la que, sin embargo, deberán converger únicamente fondos públicos, considerando también como tales aportaciones no monetarias (por ejemplo, en forma de programas o equipamientos informáticos), así como la necesidad de dotar a la empresa común de personalidad jurídica, de modo que pueda realizar contratos y llevar a cabo las medidas necesarias para llevar a buen término la fase de desarrollo y validación y definir las condiciones para la creación de la agencia o la sociedad europea.

(1) GRID: sistema distribuido de interconexión ordenador/multimedia con visión unitaria, como, por ejemplo, el UMTS.

4.1.1. En opinión del Comité, la empresa común deberá tener una estructura flexible y ligera, coherente con sus funciones y el tiempo limitado de su duración. Los contratos con terceros y las aportaciones no monetarias directas permitirán obtener los programas y equipamientos informáticos necesarios para completar la fase de desarrollo y validación sin la lentitud que ha provocado en el pasado no pocos problemas a la empresa común constituida en Euratom.

4.1.2. En lo que se refiere al régimen fiscal aplicable, el país en cuyo territorio establezca su sede la empresa deberá garantizar la exención del IVA en las transacciones de la empresa común Galileo.

4.2. En lo que se refiere al considerando número 12, el Comité considera que debería modificarse del siguiente modo: «El Consejo Europeo de Estocolmo ha señalado que “el sector privado está dispuesto a completar los presupuestos públicos para la fase de desarrollo”. En efecto, los representantes de las principales industrias interesadas (...) mediante una participación en el fondo de la empresa común o mediante cualquier otra forma, como la futura sociedad de promoción Galileo, por un importe total de 200 millones.»

4.3. En relación con el considerando número 14, debería modificarse del siguiente modo: «La empresa común tendrá como principal tarea llevar a término el programa Galileo durante su fase de desarrollo mediante la asociación de los fondos públicos y privados asignados en forma de aportación directa monetaria o de otro tipo; además, permitirá gestionar importantes proyectos de demostración.»

4.4. El Comité propone añadir dos nuevos considerandos (15 y 16) redactados del siguiente modo:

(15) La empresa común deberá estar acompañada de una sociedad de promoción Galileo de capital mixto público y privado, conforme a lo indicado en la declaración común de intenciones. El comité ejecutivo de la empresa común definirá y establecerá los costes y creará una estructura de sistema de expansión, desarrollo, potenciación y mantenimiento. La sociedad de promoción procederá a realizar una campaña informativa permanente de valorización del sistema Galileo destinada a los operadores y usuarios potenciales y al gran público.

(16) Con objeto de lograr la oportuna coordinación, la empresa común y la sociedad de promoción Galileo crearán posteriormente dos organismos consultivos conjuntos presididos por la Comisión Europea: un foro

institucional de dirección, abierto a los agentes públicos y privados interesados, y un organismo de seguridad y protección de la intimidad para garantizar el respeto de las exigencias de transparencia, seguridad y protección del ciudadano.

4.5. Anexo — Estatutos de la empresa común Galileo — Artículo 1

4.5.1. Debe suprimirse el segundo guión del apartado 3.b), ya que los importes y aportaciones en especie suscritos por las empresas deberán destinarse a la sociedad de promoción Galileo y no a la empresa común, que debe ser de participación exclusivamente pública.

4.5.2. Por consiguiente, el segundo guión del apartado 4 debe acabar con las palabras «suscribir las suyas en un plazo de 30 días», y debe suprimirse la última frase («Las empresas privadas sólo deberán suscribir, respectivamente, 5 millones EUR y 250 000 EUR, si el saldo se suscribe antes del 31 de diciembre de 2002.»)

4.6. Anexo — Artículo 2

4.6.1. Debe modificarse el primer guión del apartado 3 del siguiente modo:

— «La empresa (...); deberá asegurarse de que las empresas privadas que hayan participado en la empresa común gocen de un trato proporcional con un derecho de preferencia mínimo según las cuotas en la adquisición de la condición de miembro de la entidad que se encargará del despliegue y la explotación del sistema de navegación.»

4.6.2. Asimismo, debe añadirse un tercer guión al apartado 3, redactado del siguiente modo:

— «La empresa común preparará y llevará a cabo una campaña sistemática y continua de información y comunicación para asegurar a los operadores y al público el desarrollo de fases modulares de aplicación parcial pero significativa.»

4.6.3. Por último, deberá añadirse un nuevo apartado 4, redactado como sigue:

«4. En cumplimiento de las tareas descritas en los puntos 1, 2 y 3, la empresa común estará apoyada por dos organismos consultivos conjuntos con la futura sociedad de promoción Galileo, a saber: un foro institucional de dirección y un organismo de seguridad y protección de la intimidad que garantice las exigencias de transparencia, seguridad y protección del ciudadano.»

4.7. Anexo — Artículo 7

4.7.1. El punto 2 del artículo 7 debe modificarse del siguiente modo:

«2. El consejo de administración podrá solicitar el dictamen del foro institucional y del organismo de seguridad y protección de la intimidad.»

4.8. Anexo — Artículo 8

4.8.1. Debe añadirse al apartado 3 del artículo 8 un nuevo párrafo 3) redactado como sigue:

«3. El consejo de administración contará con el apoyo de dos organismos consultivos mixtos creados de manera conjunta con la sociedad de promoción Galileo, a saber, un foro institucional paritario entre los dos organismos y presidido por la Comisión Europea y un organismo de seguridad y protección de la intimidad, igualmente paritario y presidido por la Comisión Europea. Dichos organismos podrán emitir dictámenes sobre los temas sobre los que les consulte el consejo de administración. Su duración será la de la empresa común y se compondrán de treinta miembros, de los cuales quince estarán nombrados por el consejo de administración de la empresa común y quince por el consejo de administración de la sociedad de promoción Galileo.»

4.9. Constitución paralela de una sociedad de promoción Galileo

4.9.1. El Comité recomienda que se prepare un proyecto de estructura de sociedad para presentarlo a las empresas privadas signatarias de la declaración común de intenciones de marzo de 2001 con vistas a la creación de una sociedad de promoción Galileo en la que deberían participar también las administraciones públicas junto a las empresas privadas y cuyo objeto sería establecer sistemas de definición y certificación de los costes y el sistema de expansión, desarrollo, potenciación y mantenimiento de Galileo.

4.9.2. La propiedad de dicha sociedad debería pasar gradualmente del control público a manos de los inversores privados, que al final del proceso deberán contar con la participación mayoritaria de la sociedad desde el punto de vista financiero, si bien el control y la responsabilidad técnica y política deben recaer en el sector público.

4.9.3. La sociedad de promoción Galileo debería participar paritariamente en los dos organismos consultivos conjuntos entre la empresa común y la sociedad de promoción, a saber, el foro institucional y el organismo de seguridad y protección de la intimidad, y recibir los dictámenes solicitados por ella o por la empresa común.

4.9.4. Por último, la sociedad de promoción Galileo deberá tener entre sus funciones, además de la participación en la definición de los servicios y el diseño del sistema, la participación activa en la campaña de información, comunicación y apoyo del sistema Galileo hasta la fase operativa en 2008.

Bruselas, 28 de noviembre de 2001.

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 92/6/CEE del Consejo relativa a la instalación y a la utilización de dispositivos de limitación de velocidad en determinadas categorías de vehículos de motor en la Comunidad»

(2002/C 48/09)

El 11 de julio de 2001, 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 6 de noviembre de 2001 (ponente: Sr. Colombo).

En su 386º Pleno de los días 28 y 29 de noviembre de 2001 (sesión del 28 de noviembre), el Comité Económico y Social ha aprobado por 113 votos a favor, 4 en contra y 2 abstenciones el presente Dictamen.

1. Síntesis de la propuesta de la Comisión

La Directiva 92/6/CEE del Consejo relativa a la instalación y a la utilización de dispositivos de limitación de velocidad en determinadas categorías de vehículos de motor en la Comunidad ⁽¹⁾ establece la instalación de dispositivos de limitación de velocidad en los vehículos de la categoría M3 ⁽²⁾ cuya masa máxima supere las 10 toneladas métricas y en los vehículos de la categoría N3.

1.1. El objetivo de esta propuesta de modificación de la Directiva 92/6/CEE es prever la instalación de dispositivos de limitación de velocidad también en los vehículos de la categoría M2 cuya masa máxima sea inferior a 5 toneladas (autobuses) y de la categoría N2 (camiones con una masa máxima superior a 3,5 toneladas).

1.2. Para disponer de visión clara de la situación actual y de la propuesta de la Comisión, se ha elaborado el siguiente cuadro:

⁽¹⁾ DO L 57 de 2.3.1992, p. 27.

⁽²⁾ Se recuerda que las categorías M y N están compuestas por los siguientes vehículos:

M = Vehículos para el transporte de personas	M1 = 8+1 Plazas
	M2 = > 8+1 y masa máxima < 5 t
	M3 = > 8+1 y masa máxima > 5 t
N = Vehículos para el transporte de mercancías	N1 = Masa máxima ≤ 3,5 t
	N2 = Masa máxima > 3,5 t <= 12 t
	N3 = Masa máxima > 12 t

Dispositivos de limitación de velocidad — ampliación

(Propuesta de Directiva COM(2001) 318 final de 14.6.2001)

Categorías	Velocidad máxima	Calendario	
Norma vigente	M3	Nuevos Matriculados entre 1.1.88–1.1.94	1.1.94
	N3	Matriculados a partir del 1.1.88	1.1.95 ⁽¹⁾ 1.1.94
Propuesta	M2/M3	Nuevos Matriculados entre 1.1.01–1.1.04	1.1.04 1.1.05
	N2/N3	Matriculados a partir del 1.1.2001	1.1.06 ⁽²⁾

⁽¹⁾ Para transporte internacional.

⁽²⁾ Sólo transportes nacionales.

2. Observaciones generales

2.1. El Comité se felicita de que la propuesta de la Comisión persiga garantizar mayores normas de seguridad de la circulación vial y, por lo tanto, de las personas. Asimismo, la reducción de las emisiones de gases contaminantes, derivada de la limitación de velocidad de dichos vehículos, se considera positiva para la política de protección del medio ambiente que siempre ha defendido el Comité. La propuesta también da respuesta a la necesidad de uniformar las disposiciones de actuación en sectores neurálgicos de la economía de la Unión Europea como son los transportes de mercancías y de personas. Por lo tanto y sin perjuicio de las propuestas de modificación que se recogen en el punto 3, el Comité acoge con satisfacción en términos generales la propuesta de la Comisión como, por lo demás, ya hizo en un dictamen anterior ⁽³⁾ sobre la propuesta que más tarde se convirtió en la Directiva 92/6/CEE.

2.2. No parece que las repercusiones económicas directas vayan a gravar de forma considerable la gestión económica de las empresas de transporte y de los usuarios de dichos vehículos. El coste medio de la instalación del dispositivo de limitación

⁽³⁾ Dictamen del CES publicado en el DO C 40 de 17.2.1991.

en los vehículos en circulación es de unos 500 euros. En los vehículos nuevos, el coste es irrelevante porque forma parte del equipamiento electrónico. No obstante, cabe temer un aumento indirecto de los costes para la colectividad, tal como se expone de forma más detallada en las observaciones específicas.

2.3. Un aspecto especialmente importante es la necesidad de que la normativa de que se trata sea también obligatoria en los países de Europa del Este, especialmente en los candidatos a la adhesión, sin ningún tipo de excepción. El establecimiento de una normativa diferente repercutiría en todos los aspectos ya considerados y, además, provocaría un grave falseamiento de la competencia.

2.3.1. De hecho, es fácil imaginar el uso masivo de vehículos matriculados fuera de la Unión Europea para potenciar los transportes muy dependientes de velocidades elevadas, incluso si cumplen plenamente las normas de seguridad de la legislación comunitaria en materia de seguridad vial activa y pasiva.

3. Observaciones específicas

3.1. De acuerdo con la propuesta de la Comisión, los dispositivos de limitación deberían calibrarse a idéntica velocidad para los vehículos de 4 toneladas y de entre 40 y 44 de masa máxima. Esta decisión causa cierta perplejidad.

3.2. De hecho, este aspecto resulta insostenible desde un punto de vista puramente técnico así como con una visión más global de la política de transportes.

a) Desde el punto de vista técnico, la limitación homogénea de la velocidad supone equiparar a vehículos de distinto peso que, en cambio, se tratan de forma separada en otras normas comunitarias debido a que tienen diferentes características técnicas. Por ejemplo, en la Directiva 98/12/CE⁽¹⁾ sobre los dispositivos de frenado de determinadas categorías de vehículos se prevé para los vehículos de la categoría N2 (12 toneladas) una velocidad de ensayo de 100 km/h con una distancia de frenado de 112 metros. Los ensayos realizados en carretera por los fabricantes, incluso en los procedimientos de prehomologación, con vehículos de masa inferior a 7,5 toneladas ofrecen a 110 km/h distancias de frenado muy inferiores a 112 metros. Para un vehículo de 4,5 toneladas con una velocidad de 110 km/h, la distancia de frenado es de unos 92 metros. Conviene señalar que los vehículos con una masa máxima tan baja disponen de propulsores, dispositivos de frenado y cadena cinemática adecuados y capaces de soportar velocidades muy superiores a las que son objeto de debate.

b) Respecto de la política de transportes, es necesario tener en cuenta que los vehículos de que se trata están pensados y se utilizan para la distribución, el enlace entre los almacenes y los locales comerciales, el transporte de mercancías perecederas, así como el abastecimiento rápido de los mercados mayoristas (por ejemplo, de pescado y productos hortofrutícolas); todos estos son servicios para los que no se pueden utilizar modos de transporte diferentes.

Asimismo, debe añadirse que el comercio electrónico, que está transformando de forma literal algunos sectores económicos, requiere respuestas rápidas y ágiles en materia de transporte porque, de lo contrario, el sistema pierde su valor y se hunde, a menos que se quiera utilizar un mayor número de vehículos.

Por consiguiente, queda suficientemente claro que colocar un vehículo pequeño al mismo nivel que uno grande no está justificado, favorecería la creación de colas interminables y, por lo tanto, provocaría maniobras arriesgadas⁽²⁾. En concreto, los adelantamientos se realizarían presumiblemente en los tramos con mayor pendiente de la red viaria, dado que los vehículos más pesados van aún más lentos debido a la resistencia pasiva; por lo tanto, se generarían mayores colas, dado que la red viaria es de uso mixto (automóviles, autobuses y camiones), y atascos que aumentarían las emisiones contaminantes.

3.3. En definitiva, todo ello supondría un aumento considerable del coste para la colectividad y, por lo tanto, para el conjunto de la economía.

3.4. Consideraciones análogas son válidas para el transporte de personas (categoría M). Basta pensar en los microbuses de enlace en los aeropuertos, grandes hoteles, transporte de ejecutivos, etc.

3.5. Por consiguiente, el Comité propone que la Comisión revise la propuesta y prevea un dispositivo de limitación calibrado a velocidades superiores para la categoría de los vehículos ligeros (M2 y N2).

3.5.1. A modo de ejemplo, se recuerda que el umbral de tonelaje de 7,5 toneladas, que ya ha sido adoptado en la determinación de las velocidades por muchos Estados miembros (Reino Unido, Alemania, Francia y Bélgica), es el tonelaje de referencia para la utilización de los ecopuntos al atravesar Austria y también se prevé en la propuesta de Directiva sobre

⁽¹⁾ DO L 81 de 18.3.1998, p. 27.

⁽²⁾ La propia Comisión admite esta eventualidad y riesgo (véase el COM(2001) 318 final, Volumen I, p. 4).

armonización de las restricciones a la circulación los días festivos ⁽¹⁾.

(¹) COM(2000) 759 final — DO C 120 E de 24.4.2001, p. 2.

Bruselas, 28 de noviembre de 2001.

3.6. Asimismo, es imprescindible modificar la Directiva 92/24/CEE para permitir la homologación CE de los dispositivos de limitación de velocidad, lo que la Comisión piensa proponer en cuanto sea posible.

El Presidente

del Comité Económico y Social

Göke FRERICHS

Dictamen del Comité Económico y Social sobre la «Propuesta de Reglamento del Consejo sobre las ayudas estatales a la industria del carbón»

(2002/C 48/10)

El 19 de septiembre de 2001, de conformidad con el artículo 262 del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea, el Consejo decidió consultar al Comité Económico y Social sobre la propuesta mencionada.

La Sección de Transportes, Energía, Infraestructuras y Sociedad de la Información, encargada de preparar los trabajos en este asunto, aprobó su dictamen el 6 de noviembre de 2001 (ponente: Sr. Gafo Fernández).

En su 386º Pleno de los días 28 y 29 de noviembre de 2001 (sesión del 28 de noviembre) el Comité Económico y Social ha aprobado por 107 votos a favor, 1 en contra y 8 abstenciones el presente Dictamen.

1. Introducción

1.1. El CES ha sido consultado por primera vez en esta materia que de forma tradicional correspondía al Comité Consultivo de la CECA. Sin embargo, la expiración del Tratado CECA en julio de 2002 hace necesaria esta consulta a ambos órganos comunitarios. Es por ello la voluntad del CES apoyarse en el dictamen del Comité Consultivo de la CECA que, como es natural, cuenta con una mayor experiencia en el tema, sin por ello dejar de formular las observaciones que permitan encajar este dictamen con otros que, en materia de política energética y de fuentes individuales de energía, haya emitido anteriormente el CES.

1.2. Ello permitiría, asimismo, establecer las bases para buscar el aprovechamiento de la valiosa experiencia del Comité Consultivo de la CECA dentro de las actividades futuras del CES, integración que está en fase muy avanzada de estudio por ambos órganos antes de proceder a su elevación como propuesta formal a la Comisión, al Parlamento Europeo y al Consejo de Ministros.

2. Observaciones

2.1. El CES apoya la presentación de este Reglamento, que trata de extender, hasta el año 2010, las condiciones en las que serán compatibles con el mercado común, tras la preceptiva autorización de la Comisión Europea, las ayudas que los Estados miembros concedan a sus industrias hulleras.

2.2. El CES considera que la seguridad del aprovisionamiento de energía, tal y como ponen de manifiesto los momentos actuales, es una preocupación de largo plazo que debe ser tenida en cuenta, de manera adecuada y proporcionada, a la hora de formular otras políticas como son las de libre circulación de mercancías o la de competencia.

2.3. El CES apoya la existencia de tres categorías separadas de ayudas a la industria hullera, que cubren en primer lugar las llamadas ayudas excepcionales ligadas a las «cargas heredadas del pasado», en segundo lugar las llamadas ayudas de aseguramiento de los recursos y, por último, las ayudas para la reducción ordenada de la actividad.

2.4. El CES, asimismo, apoya tanto las modalidades generales de aplicación de dichas ayudas como el sistema de información por parte de los Estados miembros acerca de las mismas y el sistema de evaluación y de aprobación por parte de la Comisión Europea, las cuales deben garantizar la máxima transparencia en la aplicación de las mismas.

2.5. El CES quiere apoyar, al igual que ha hecho para otras fuentes de energía, el concepto de degresividad de las ayudas públicas en el tiempo y la exigencia de un creciente acercamiento de todas las fuentes de energía a las condiciones normales de mercado, que eviten que determinadas fuentes de energía no hagan un esfuerzo suficiente para aumentar su productividad o reducir, por la vía tecnológica, sus costes unitarios de producción.

2.6. Por ello considera que el 15 % de producción de electricidad al que, según la Directiva sobre el mercado interior de la electricidad, cabe asignarle una prioridad «no económica», constituye el límite máximo de «energías indígenas» que, por coherencia legislativa, deben ser contempladas como susceptibles de recibir ayudas.

2.7. Sin embargo, el CES no ve con tanta claridad cómo establece la Comisión Europea el vínculo entre estas ayudas a la industria hullera y el marco de ayudas a las energías renovables, ni el transvase de recursos públicos entre unas y otra.

2.8. Si bien es cierto que ambas fuentes de energía contribuyen de manera importante a reforzar la seguridad del aprovisionamiento, ni las ayudas a la industria hullera se realizan en la totalidad de países de la Unión Europea, ni la situación y perspectivas de las energías renovables pueden ser comparables a las de la industria hullera. Las primeras son industrias nacientes y geográficamente descentralizadas y la industria hullera está en fase regresiva desde hace décadas y, además, se encuentra concentrada regional e incluso localmente. El impacto social y sobre el empleo es, por tanto, totalmente distinto, y diferentes deben ser, por tanto, las soluciones a dicha situación.

2.9. Por ello, el CES quiere apoyar la propuesta del Comité Consultivo de la CECA en el sentido de que este marco de ayudas, cuya duración se extiende hasta el año 2010, no sea revisado, tal y como prevé el Reglamento en el año 2008, justificado por la Comisión sobre la base de que en ese momento expirará el régimen general que cubre transitoriamente las ayudas a las energías renovables. El CES considera injustificado ese razonamiento, ya que la Directiva sobre energías renovables ya prevé un marco de ayudas específico para las mismas posiblemente distinto del que rige en la actualidad, basado en el marco general de ayudas para la protección del medio ambiente. Por ello, asimismo, la vigencia del nuevo marco para las energías renovables podría hacerse también coincidir con el año 2010, con el mismo horizonte que para la industria hullera.

2.10. El Comité está de acuerdo con la valoración del Comité Consultivo de la CECA de que una reglamentación que tiene por objeto reforzar la seguridad del aprovisionamiento y establecer un nivel básico de fuentes de energía primaria no puede exigir al mismo tiempo la disminución constante de las ayudas a la industria hullera. El Comité acoge con satisfacción la posibilidad de que los Estados miembros puedan seguir solicitando una ayuda mínima estable para el carbón autóctono que permita el acceso a reservas fundamentales. Esto implica preservar la infraestructura en buen estado de funcionamiento, la cualificación profesional de un núcleo de mineros y los conocimientos tecnológicos. Por tanto, la disminución constante de las ayudas podrá reclamarse únicamente cuando se alcance el nivel mínimo por razones de seguridad del aprovisionamiento.

2.11. El CES propone, por tanto, el mantenimiento en su integridad del actual régimen, incluyendo el relativo a las ayudas para el cierre de instalaciones, hasta el año 2010. Sin embargo, apoya que en el año 2008 se haga una valoración del régimen en vigor y se comience a discutir el régimen que debería entrar en vigor en el año 2011, de manera que la industria, los trabajadores y los usuarios puedan tener el tiempo de preparación suficiente.

2.12. Ello, además, tiene un efecto muy positivo sobre dos de los países candidatos a la adhesión a la UE con una gran industria hullera (Polonia y la República Checa) que, en caso contrario, tendrían un plazo excesivamente corto para poder reestructurar su importante —social y económicamente— industria hullera y podrían solicitar, en caso contrario, periodos transitorios suplementarios, que no harían sino fragmentar el mercado interior de la electricidad.

Bruselas, 28 de noviembre de 2001.

El Presidente
del Comité Económico y Social
Göke FRERICHS

Dictamen del Comité Económico y Social sobre la «Propuesta de Reglamento del Consejo que modifica el Reglamento (CEE) n° 404/93, por el que se establece la organización común de mercados en el sector del plátano»

(2002/C 48/11)

El 14 de septiembre de 2001, de conformidad con el artículo 37 del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea, el Consejo decidió consultar al Comité Económico y Social sobre la propuesta mencionada.

La Sección de Agricultura, Desarrollo Rural y Medio Ambiente, encargada de preparar los trabajos en este asunto, aprobó su dictamen el 25 de octubre de 2001 (ponente: Sr. Espuny Moyano).

En su 386° Pleno de los días 28 y 29 de noviembre de 2001 (sesión del 28 de noviembre), el Comité Económico y Social ha aprobado por 108 votos a favor, 2 votos en contra y 2 abstenciones el presente Dictamen.

1. Propuesta de la Comisión

1.1. La Comisión, en su nueva propuesta, introduce en la OCM del plátano una serie de modificaciones encaminadas, principalmente, a poner en marcha la segunda fase de los acuerdos suscritos el 10 y el 30 de abril de 2001, respectivamente, con Estados Unidos y Ecuador.

1.1.1. Estos acuerdos fueron suscritos para dar por terminado el contencioso del plátano que enfrentaba a la Unión Europea con ambos países. El compromiso que resulta de estos acuerdos se basa en la adaptación del régimen comunitario de importación de plátanos en dos fases:

- la primera, que entró en vigor el 1 de julio de 2001, con la adopción del Reglamento sobre las disposiciones de aplicación del régimen de importación de plátanos, en el que se establece un nuevo método de distribución de los certificados de importación basado en las referencias históricas, y
- la segunda, que debería entrar en vigor el 1 de enero de 2002, con la adopción de la modificación de determinadas disposiciones del Reglamento (CEE) n° 404/93 del Consejo.

1.1.2. La puesta en marcha de la segunda fase depende de la consecución, en el seno de la Organización Mundial de Comercio, de sendos («waivers») a los artículos I (preferencia arancelaria para los productos originarios de los países ACP signatarios del Acuerdo de Cotonú) y XIII (reserva de una cuota específica para los plátanos de los países ACP) del Acuerdo GATT.

1.2. La Comisión aprovecha esta nueva propuesta de modificación del Reglamento (CEE) n° 404/93 para actualizar una serie de disposiciones que habían quedado desfasadas y que se refieren:

- a los códigos NC de la nomenclatura arancelaria y estadística y del arancel aduanero común;
- a la financiación de ayudas a las organizaciones de productores;
- al comité de gestión del plátano.

2. Observaciones generales

2.1. El Comité reconoce los esfuerzos realizados por la Comisión para lograr alcanzar un acuerdo con Estados Unidos y Ecuador que da por finalizado el contencioso del plátano y, en consecuencia, se hayan suspendido las medidas de retorsión contra los productos europeos.

2.2. El Comité, no obstante, considera que el trasvase de 100 000 Tm del contingente C al contingente B implicará una mayor importación de plátanos a un arancel más reducido lo que se contribuirá a un descenso de los precios con las consiguientes efectos negativos para los ingresos de los productores.

2.3. El Comité lamenta que, en la anterior reforma del Reglamento (CEE) n° 404/93, no se haya tenido en cuenta su dictamen de 29 de marzo de 2000 ⁽¹⁾ en varias cuestiones de suma importancia, tales como:

- el rechazo al establecimiento de un sistema de arancel único el 1 de enero de 2006 y el apoyo al mantenimiento del régimen de contingente arancelario durante un período mínimo de diez años, al tiempo que habría que estudiar la posibilidad de introducir otro sistema una vez transcurridos éstos. Este período permitiría evaluar, en particular, el impacto del nuevo régimen en las distintas regiones comunitarias productoras en materia de empleo, estructuras productivas, renta de los productores y evolución de los precios en el mercado;
- la posibilidad de revisar el volumen del contingente adicional autónomo (contingente B) de acuerdo con las exigencias del mercado de una forma más realista para evitar tanto una situación de carencia como de sobreabastecimiento del mercado;

⁽¹⁾ DO C 140 de 18.5.2000.

- la elección de un método para la concesión de certificados de importación que permita que las PYME de productores y distribuidores puedan operar en el mercado en condiciones de igualdad de oportunidades respecto de las grandes empresas multinacionales, con el fin de garantizar al consumidor la libertad de elección y una relación calidad/precio que satisfaga también los aspectos sanitarios y medioambientales;
- el establecimiento de unas medidas de acompañamiento para paliar los efectos que la nueva modificación del régimen de importación tendrá para los productores comunitarios;
- el establecimiento de medidas de apoyo particulares para los productores de Somalia para ayudarles a hacer frente a la situación de inestabilidad política del país que les impide la exportación regular de sus plátanos al mercado comunitario.

3. Observaciones específicas

3.1. El Comité es consciente de la necesidad de adaptar el régimen de importación de plátanos establecido en el Reglamento (CEE) n° 404/93 a los acuerdos suscritos con Estados Unidos y Ecuador y por ello no se opone a la transferencia de 100 000 toneladas del contingente C al contingente B y a la reserva del primero (contingente C) para los plátanos originarios de los países ACP.

3.2. El Comité señala que, antes de modificar el actual reglamento (CEE) n° 404/93, es necesario obtener, ante la OMC, los dos «waivers» de los artículos I y XIII del Acuerdo GATT con una duración hasta 2008, año de expiración del régimen vigente con los ACP, ya que en otro caso la producción de esos países se vería desprotegida.

3.3. El Comité estima que, en cada modificación de la OCM del plátano, se va desmantelando la protección ofrecida a los productores comunitarios y que el actual marco legislativo no aporta las garantías que son necesarias para la comercialización de los plátanos comunitarios. Por ello, considera que se hace necesario reforzar y consolidar el mecanismo de la ayuda compensatoria por pérdida de renta, de tal forma que su funcionamiento y coste no puedan ser cuestionados por ulteriores reformas dirigidas a reducir el presupuesto de la

Política Agrícola Común. Esta medida se justificaría en base al artículo 299.2 del Tratado que supone el fundamento jurídico que permite el establecimiento de condiciones específicas para la aplicación de las políticas comunitarias en las regiones ultraperiféricas.

3.4. El Comité considera que es necesario introducir una cláusula a través de la cual se autorice a los Estados miembros productores para que, de manera voluntaria, puedan limitar la producción de plátanos con derecho a la ayuda compensatoria a las superficies plantadas de plataneras en el momento en que adopten tal decisión. Esta medida estaría dirigida a proteger a los agricultores de plátanos tradicionales, de zonas de baja productividad pero de gran importancia medioambiental, que se pueden ver más afectados por el posible prorrato de la ayuda en el caso que se sobrepase la cuota regional y global máxima garantizada. Por otra parte, algunas de las nuevas plantaciones tienden al cultivo intensivo, lo que puede afectar de manera negativa al mantenimiento del medio ambiente.

3.5. El Comité quiere señalar que existe un error en las cifras de la ficha financiera anexa a la propuesta de la Comisión cuando se sustraen de las pérdidas de derechos de aduana, 20,8 millones EUR, los 7,5 millones EUR de los nuevos derechos. El resultado, obviamente, es de 13,3, en lugar de los 15,3 millones EUR que figuran en el documento de la Comisión.

4. Conclusiones

4.1. El Comité es consciente de la necesidad de adaptar el régimen de importación de plátanos establecido en el Reglamento (CEE) n° 404/93 para lograr dar por finalizado el contencioso del plátano en el seno de la OMC y, de esta manera, acabar con las medidas de retorsión unilaterales adoptadas por Estados Unidos contra las importaciones de ciertos productos de la Unión Europea en su mercado.

4.2. El Comité reitera que esta adaptación de la OCM del plátano, que es necesaria, no debe comprometer su eficacia en el cumplimiento de sus objetivos fundamentales y, en particular, el mantenimiento de la garantía de la comercialización de los plátanos comunitarios y ACP, proporcionando unos ingresos adecuados a sus productores y permitiendo a los consumidores el acceso a una oferta variada de plátanos de distintas procedencias a precios razonables en toda la Comunidad.

Bruselas, 28 de noviembre de 2001.

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 — Resultados de la programación de los Fondos Estructurales para el período de 2000-2006 (Objetivo nº 1)»

(2002/C 48/12)

El 5 de junio de 2001, 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 de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social y al Comité de las Regiones — Resultados de la programación de los Fondos Estructurales para el período de 2000-2006 (Objetivo nº 1)».

La Sección de Unión Económica y Monetaria y Cohesión Económica y Social, encargada de preparar los trabajos en este asunto, aprobó su dictamen por unanimidad el 12 de noviembre de 2001 (ponente: Señor Christie).

En su 386º Pleno de los días 28 y 29 de noviembre de 2001 (sesión del 28 de noviembre), el Comité Económico y Social ha aprobado por 114 votos a favor y 1 voto en contra el presente Dictamen.

1. Introducción

1.1. El Reglamento por el que se establecen disposiciones generales sobre los Fondos Estructurales (Reglamento (CE) nº 1260/1999) tenía por objeto revisar la aplicación de los Fondos para el período 2000-2006. Varias de las revisiones tuvieron como consecuencia transferir a los Estados miembros una mayor responsabilidad en el ámbito de la gestión, ejecución y control de los Fondos Estructurales, en particular:

- ampliación y refuerzo de la cooperación con el fin de incrementar el valor añadido;
- una programación descentralizada de las acciones: el Estado miembro o la autoridad de gestión —y no la Comisión— adopta el complemento de programación, previo acuerdo del Comité de seguimiento;
- el Estado miembro asume la responsabilidad general de la ejecución, del seguimiento y de la eficacia de las intervenciones;
- la evaluación ya no se concibe como un ejercicio separado, sino que al tiempo que sigue siendo independiente, forma parte integrante del proceso de preparación, de ejecución, de seguimiento y de revisión de la programación.

1.2. Junto a estos cambios en los Reglamentos, otro de los objetivos era garantizar la coherencia de los programas de los Fondos Estructurales durante el período 2000-2006 con las demás acciones en relación con la situación económica y social en las regiones subvencionables de la Unión Europea. Entre estas acciones figuran las del Banco Europeo de Inversiones (BEI), el Fondo de Cohesión, los objetivos de la Perspectiva Europea de Ordenación del Territorio (PEOT) y, a nivel de los Estados miembros, la Estrategia Europea de Empleo y las prioridades de los planes nacionales de acción para el empleo.

1.3. A raíz de los nuevos Reglamentos de los Fondos Estructurales, la Comisión ha entablado un debate pormenorizado con las regiones y los Estados miembros que pueden acogerse al objetivo nº 1. El fin perseguido por este debate consiste en garantizar que la mayor responsabilidad transferida a los Estados miembros en el ámbito de la ejecución y control de la ayuda concedida por los Fondos Estructurales vaya acompañada de un programa de acción de mejor calidad que los que se habían presentado hasta ahora.

1.4. La Comunicación⁽¹⁾ presenta el resultado de estas negociaciones y las repercusiones esperadas de los nuevos programas del objetivo nº 1 aprobados hasta la fecha.

2. Observaciones generales

2.1. Es evidente que la Comisión se ha esforzado por garantizar la mayor calidad posible de los programas del objetivo nº 1, lo cual es sumamente loable. En efecto, resulta un poco sorprendente que la calidad de los programas presentados a la Comisión sea tan dispar, incluso dentro de un mismo Estado miembro. Ello significa que las distintas regiones subvencionables utilizan prácticas diferentes, y que podría ser útil que cada Estado miembro adoptara las «mejores prácticas» empleadas por otras regiones subvencionables del mismo Estado.

2.1.1. Es importante que la Comisión reexamine en el momento oportuno las decisiones adoptadas con arreglo a criterios de «control de calidad» en el momento de la selección de los proyectos. Hay que plantearse si los criterios aplicados por la Comisión para determinar si el grado de especificación de los programas del objetivo nº 1 es suficiente son los adecuados, es decir, si contribuyen a los esfuerzos de desarrollo económico de las regiones interesadas. El desempleo femenino, por ejemplo, es especialmente elevado, por lo que cabe preguntarse si en los estudios relativos a la «calidad» de los programas se ha tenido en cuenta el impacto de los planes de desarrollo regional sobre este grupo.

⁽¹⁾ COM(2001) 378 final.

2.1.2. Aunque la participación de los interlocutores económicos y sociales en cada una de las principales etapas de la elaboración de las disposiciones preparatorias y de aplicación (incluido el control) haga el proceso más lento, es casi seguro que los costes que ello puede causar se compensan con la mejor calidad de los programas de desarrollo económico obtenidos.

2.2. El Comité celebra que a la hora de preparar los actuales programas del objetivo nº 1 se haya concedido mayor importancia a la cooperación. Hace tiempo que el Comité viene subrayando que la cooperación es la clave del éxito para la elaboración y ejecución de los programas de ayuda regional, al hacer participar precisamente a quienes disponen de unos conocimientos detallados de los problemas económicos y sociales y de las oportunidades existentes en las diferentes regiones.

2.3. El Comité observa que la adopción de los programas superó (con creces en ocasiones) el plazo de cinco meses previsto por la normativa, circunstancia que cabe lamentar ya que retrasó inevitablemente la ejecución de los programas en las regiones interesadas. Si bien en la mayoría de los casos estos retrasos eran comprensibles, no dejan de ser un fracaso de determinadas regiones y Estados miembros a la hora de cumplir los requisitos del programa previamente a su aprobación. El Comité lo lamenta y hace hincapié en la necesidad de mejorar y agilizar la preparación de la documentación relativa a los programas por parte de las regiones y de los Estados miembros interesados.

2.4. El recurso a las «orientaciones indicativas» ha contribuido a perfeccionar los programas del objetivo nº 1. A raíz de los cambios económicos y sociales, varias de las medidas que suelen aplicar las regiones del objetivo nº 1 en el ámbito del desarrollo económico han dejado de ser las que más valor añadido aportan desde el punto de vista de las perspectivas de desarrollo económico regional. Es importante que la Comisión continúe analizando las medidas que más probabilidad tengan de fomentar el crecimiento económico regional en las regiones menos favorecidas y que, en el marco de la cooperación, asesore a cada región en consecuencia.

2.5. El Comité celebra la gran atención prestada por la Comisión a la introducción de los nuevos sistemas de gestión y control para los programas del objetivo nº 1 en los Estados miembros. Efectivamente, es esencial que la gestión financiera de los programas del objetivo nº 1 sea eficaz y que los procedimientos permitan un control completo y transparente de los fondos desembolsados para cada programa. El Comité insta a la Comisión a que supervise estos programas para garantizar que la práctica cotidiana sea conforme a los requisitos establecidos en los Reglamentos.

2.6. Pese a la gran calidad de las evaluaciones ex ante, es fundamental que todos los programas del objetivo nº 1 sean objeto de evaluaciones periódicas, que se midan sus resultados y que se controle la eficacia de la ayuda concedida. Como indica la propia Comisión, una evaluación periódica de la ayuda es un instrumento de gestión sumamente útil.

3. Observaciones específicas

3.1. Es importante que la ayuda concedida por los Fondos Estructurales se destine a aumentar el nivel de productividad en las regiones del objetivo nº 1. El CES observa que en el período actual se ha asignado un porcentaje ligeramente más elevado de la ayuda que en los programas anteriores a la inversión en recursos humanos.

3.2. Aunque se prevé que la ejecución de la ayuda de los Fondos Estructurales en concepto del objetivo nº 1 conducirá a un incremento significativo de la tasa de crecimiento del PIB de los Estados miembros beneficiarios, el rendimiento macroeconómico real dependerá en gran medida de las perspectivas económicas en el conjunto de la UE. Ello significa que los datos relativos al PIB que se han presentado deberían considerarse meramente indicativos. Evidentemente, si los resultados económicos generales de la UE son inferiores a las expectativas, ello tendrá graves repercusiones en las regiones menos favorecidas.

3.3. La eficacia de la ayuda de los Fondos Estructurales se puede medir a largo plazo y difícilmente puede quedar reflejada en los indicadores económicos a corto plazo (como el PIB, los niveles de inversión, etc.). Especialmente en el ámbito del desarrollo de los recursos humanos y de la inversión en capacidad de I+D, los resultados de las políticas actuales pueden tardar varios años en percibirse. Por eso es importante que la evaluación definitiva de la eficacia de los actuales programas tenga en cuenta, no sólo los indicadores cualitativos del desarrollo económico, sino también los indicadores cuantitativos.

3.4. El Comité celebra la importancia concedida por la Comisión al principio de adicionalidad. Efectivamente, en períodos de recesión económica, cuando el gasto público sufre fuertes presiones, los gobiernos tienden a recortar los programas de inversión en capital en vez del gasto corriente, y eso siempre perjudica a las regiones menos favorecidas. Por lo tanto, es fundamental que los Estados miembros continúen cumpliendo sus compromisos en relación con los programas de cohesión económica y social.

4. Conclusión

4.1. El Comité acoge favorablemente el documento de la Comisión. Son evidentes los esfuerzos realizados por la Comisión para garantizar una ejecución adecuada de los

nuevos Reglamentos de los Fondos Estructurales en concepto de los programas del objetivo nº 1. No obstante, es esencial que se consolide este excelente punto de partida de la nueva fase de programación durante todo el período de programación, mediante la oportuna notificación, control y evaluación de los resultados en las propias regiones.

Bruselas, 28 de noviembre de 2001.

El Presidente
del Comité Económico y Social
Göke FRERICHS

Dictamen del Comité Económico y Social sobre la «Propuesta de Directiva del Consejo destinada a garantizar la imposición efectiva de los rendimientos del ahorro en forma de intereses dentro de la Comunidad»

(2002/C 48/13)

El 30 de agosto de 2001, de conformidad con el artículo 262 del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea, el Consejo decidió consultar al Comité Económico y Social sobre la propuesta mencionada.

La Sección de Unión Económica y Monetaria y Cohesión Económica y Social, encargada de preparar los trabajos en este asunto, aprobó su dictamen el 13 de noviembre de 2001 (ponente: Sr. Ravoet).

En su 386º Pleno de los días 28 y 29 de noviembre de 2001 (sesión del 28 de noviembre), el Comité Económico y Social ha aprobado por 117 votos, con 3 abstenciones, el presente Dictamen.

1. Introducción

1.1. El objetivo de la propuesta de directiva objeto de examen es garantizar la imposición efectiva de los rendimientos del ahorro en forma de intereses en la Comunidad. Más específicamente, su finalidad es velar por que los intereses pagados en un Estado miembro a un beneficiario efectivo (persona física) que tenga su residencia en otro Estado miembro puedan ser gravados efectivamente de acuerdo con la legislación nacional de este último (en lo sucesivo denominado «Estado miembro de residencia»).

1.2. La propuesta de directiva sustituye la propuesta publicada por la Comisión el 20 de mayo de 1998, destinada a garantizar un mínimo de eficacia en la imposición de los

rendimientos del ahorro en forma de intereses en la Comunidad. El Comité Económico y Social elaboró un dictamen sobre este tema el 24 de febrero de 1999 ⁽¹⁾.

2. Antecedentes

2.1. Conforme a las conclusiones del Consejo de Economía y Finanzas de 1 de diciembre de 1997 ⁽²⁾, la propuesta de directiva de 1998 se basaba en el denominado «modelo de coexistencia», según el cual cada Estado miembro podía elegir entre aplicar una retención a cuenta a los intereses pagados a las personas físicas residentes en otro Estado miembro, o proporcionar información al Estado miembro de residencia del beneficiario efectivo a fin de permitir la imposición.

⁽¹⁾ DO C 116 de 28.4.1999, p. 18.

⁽²⁾ DO C 2 de 6.1.1998, p. 1.

2.2. Tras la aceptación, en el Consejo Europeo de Helsinki ⁽¹⁾ de diciembre de 1999, del principio de que «todo ciudadano residente en un Estado miembro de la Unión Europea deberá pagar todos los impuestos aplicables a los rendimientos del ahorro», en el Consejo Europeo de Santa Maria da Feira ⁽²⁾, los Estados miembros alcanzaron un acuerdo conforme al cual el objetivo último dentro de la Unión Europea debía ser el intercambio de información con una base lo más amplia posible. Bélgica, Luxemburgo y Austria conservaban no obstante la posibilidad de aplicar, durante cierto periodo de tiempo, un sistema de retención a cuenta, siempre que la parte correspondiente de los ingresos recaudados con este impuesto se transfiriese al Estado de residencia del perceptor de la renta.

2.3. Al mismo tiempo se convino que, una vez se llegara a un acuerdo sobre el fondo de la directiva, la Presidencia y la Comisión entablarían conversaciones con los Estados Unidos y con terceros países clave (Suiza, Liechtenstein, Mónaco, Andorra y San Marino) para promover la adopción de medidas equivalentes en esos países. Asimismo, los Estados miembros interesados se comprometían a promover al mismo tiempo la adopción de estas mismas medidas en todos los territorios dependientes o asociados (Islas del Canal de la Mancha, la Isla de Man y los territorios dependientes o asociados del Caribe).

2.4. El fondo de la directiva fue definido por el Consejo de Economía y Finanzas celebrado en Bruselas los días 26 y 27 de noviembre de 2000 ⁽³⁾.

2.5. Este nuevo enfoque del Consejo recibió el apoyo de la Comisión. Esta última, habida cuenta de que el nuevo enfoque se desmarcaba claramente de los criterios seguidos anteriormente, optó por retirar su propuesta de directiva de 1998. La nueva propuesta, que intenta reflejar lo más fielmente posible los elementos del acuerdo entre los Estados miembros, se publicó el 18 de julio de 2001.

3. Síntesis de la propuesta

3.1. La directiva tiene por objeto garantizar una imposición efectiva de los rendimientos del ahorro en forma de pago de

intereses que los ahorradores («beneficiarios efectivos» de los rendimientos) residentes en la Comunidad perciben en otro Estado miembro. No afecta a los regímenes nacionales internos de fiscalidad de los rendimientos del ahorro.

3.2. Por «beneficiarios efectivos» se entiende las personas físicas que perciben dichos ingresos por su propia cuenta. Por extensión, la directiva se aplicará también cuando los intereses se paguen a los representantes de ciertas «entidades» que no son personas jurídicas, que no están sujetas a las normas generales sobre la tributación de las empresas y que tampoco son organismos de inversión colectiva en valores mobiliarios (en lo sucesivo denominados OICVM) (véase el punto 3.6).

3.3. Se considera que toda persona física beneficiaria del pago de intereses debe actuar por su propia cuenta, a menos que aporte prueba de lo contrario. Esto puede suceder, por ejemplo, cuando esta persona actúa en calidad de agente pagador (véanse los puntos 3.5 y 3.6) o por cuenta de una persona jurídica, un OICVM u otra entidad mencionada en el texto de la directiva. Esto sucede también cuando actúa en nombre de otra persona física.

3.4. Todo beneficiario efectivo debe ser identificado de manera adecuada y se debe determinar su residencia. La directiva impone normas explícitas en la materia, que sirven como límites mínimos para los Estados miembros. Por otra parte, se establece una distinción entre las relaciones contractuales existentes antes de la entrada en vigor de la directiva y las posteriores a dicha fecha. En cuanto a las primeras, es preciso atenerse a la información disponible sobre la legislación relativa al blanqueo de capitales. Para las segundas se establecen normas específicas.

3.5. La directiva debe ser aplicada por el agente pagador, es decir, es el operador económico el que abona los intereses al beneficiario efectivo, o el que atribuye el pago de los intereses en beneficio inmediato del beneficiario efectivo, el que recaba la información o el que aplica la retención a cuenta. En general se trata de un organismo financiero, pero cuando el pago lo efectúa directamente el deudor, este último es considerado el agente pagador.

3.6. Del mismo modo, toda entidad que no sea persona jurídica, que no esté sujeta a las disposiciones de derecho común relativas a la fiscalidad de empresas, que no sea un OICVM o que prefiera no ser tratada como tal, se considera agente pagador. Esta asimilación se efectúa en el momento de la recaudación del interés o en el momento de la solicitud de pago de este último. Por tanto, la directiva deberá aplicarse en ese momento preciso (sistema denominado de «agente pagador en el momento de la recaudación»). La mayoría de las veces se trata de entidades que no están sujetas a controles muy estrictos por parte de las autoridades fiscales. Por el hecho de ser consideradas agentes pagadores entran dentro del ámbito de aplicación de la directiva.

(1) Conclusiones de la Presidencia del Consejo Europeo de Helsinki de los días 10 y 11 de diciembre de 1999. Comunicado de prensa n° 00300/1/99 de 11.12.1999 publicado en el sitio Internet del Consejo de la Unión Europea (<http://ue.eu.int>).

(2) Anexo IV de las Conclusiones de la Presidencia del Consejo Europeo de Santa Maria da Feira de los días 19 y 20 de junio de 2000. Comunicado de prensa n° 200/1/00 de 19.6.2000 publicado en el sitio Internet del Consejo de la Unión Europea.

(3) Conclusiones del Consejo de Economía y Finanzas de los días 26 y 27 de noviembre de 2000. Comunicado de prensa n° 13861/00 (Presse 453) de 26.11.2000, publicado en el sitio Internet del Consejo de la Unión Europea.

3.7. El nuevo texto incluye también una definición propia de la noción de «pago de intereses» que se diferencia de las definiciones utilizadas en los Estados miembros. De hecho, cubre todos los rendimientos procedentes de créditos, incluidos los procedentes de las obligaciones de capitalización y las obligaciones de cupón cero. En tal caso se trata del importe de los ingresos en el momento de la cesión, devolución o rescate de los créditos. Incluye todos los intereses pagados dentro de la Comunidad, independientemente del lugar de establecimiento del deudor.

3.8. Esta definición engloba los ingresos que proceden expresamente del pago de intereses (en aplicación del «planteamiento transparente») distribuidos por OICVM, por entidades citadas en el punto 3.6 (que han preferido ser consideradas OICVM) y por organismos de inversión colectiva no pertenecientes a la Unión Europea.

También entra dentro del ámbito de aplicación de la directiva el producto de la venta, reembolso o cesión de acciones o de certificados de participación en uno de los OICVM, entidades u organismos antes citados, siempre que hayan invertido más del 15 % de sus activos (40 % durante el periodo de transición de siete años) en forma de créditos. En tal caso, es o bien el porcentaje de los intereses incluidos en el producto de la venta, o bien —cuando no se conoce el porcentaje— la totalidad del importe lo que se considera pago de intereses a efectos de la directiva.

3.9. En los Estados miembros que hayan optado por el intercambio de información, los agentes pagadores recabarán todos los datos necesarios sobre el pago de intereses y los transmitirán a la autoridad competente de su país.

3.10. Esta última, a su vez, transmitirá estos datos a las autoridades competentes del Estado miembro de residencia. Esta transmisión se hace automáticamente y tendrá lugar como mínimo una vez al año, dentro de los seis meses siguientes al final del ejercicio en el que se hayan percibido los ingresos.

3.11. Durante un periodo transitorio de siete años a partir de la entrada en vigor de la directiva, Bélgica, Luxemburgo y Austria aplicarán una retención a cuenta a los intereses. Durante dicho periodo, estos Estados miembros conservarán el derecho a no transmitir información a otros Estados miembros, pero tendrán derecho a recibirla.

Durante los tres primeros años del periodo transitorio, la retención será del 15 %, después pasará al 20 % para el resto del periodo.

3.12. En los Estados miembros citados, los beneficiarios efectivos siempre deberán conservar la posibilidad de que no se les aplique una retención a cuenta. Por tanto, sólo estarán sujetos a la imposición en su Estado miembro de residencia. A

tal efecto, en estos tres Estados miembros cabe prever que se aplique el procedimiento citado en el punto 3.9 (en el que el «beneficiario efectivo» autoriza al agente pagador a transmitir la información a las autoridades fiscales) o que se emplee un certificado expedido por la autoridad competente del Estado miembro de residencia.

3.13. El 75 % de los ingresos por la retención a cuenta deberá transferirse a cada Estado de residencia, dentro de los seis meses siguientes al final del ejercicio fiscal. El 25 % restante corresponderá al Estado miembro que haya aplicado la retención.

3.14. Durante el periodo de transición, los Estados miembros de residencia deberán prever un procedimiento que evite la doble imposición.

3.15. Sobre la base de lo que se denomina la «cláusula de protección», las obligaciones y los demás títulos de deuda negociables emitidos antes del 1 de marzo de 2001 o cuyo folleto de emisión se aprobara antes de dicha fecha, así como los intereses que generan, quedan excluidos del ámbito de aplicación de la directiva. En caso de que se efectúe una «reapertura» de la emisión se aplica una reglamentación específica a los tramos emitidos a partir del 1 de marzo de 2002. En el caso de que tal «reapertura» de la emisión proceda de la autoridad pública, la emisión de nuevos tramos después de dicha fecha hace que la totalidad de la emisión quede incluida en el ámbito de aplicación de la directiva. Por el contrario, si se trata de emisiones efectuadas por otros organismos (privados), sólo se ven afectados por la directiva los tramos emitidos a partir de la fecha mencionada. Estas excepciones sólo se aplicarán durante el periodo de transición de siete años citado en el punto 3.11.

3.16. Durante el mismo periodo, Bélgica, Luxemburgo y Austria podrán abstenerse de aplicar retenciones a cuenta en lo que respecta al pago de intereses procedente de emisiones efectuadas por organismos internacionales, si resulta que ello puede contravenir las normas de los tratados internacionales suscritos por estos Estados miembros.

3.17. Los Estados miembros tienen la libertad de aplicar otras retenciones a cuenta (del tipo «deudor», por ejemplo) sobre este tipo de ingresos. Estas retenciones no presentan ninguna incompatibilidad con la retención a cuenta prevista por la directiva (véase el punto 3.11).

3.18. Los Estados miembros deberán aplicar las medidas necesarias para cumplir la directiva antes del 1 de enero de 2004.

3.19. Cada tres años, la Comisión transmitirá al Consejo un informe sobre el funcionamiento de la directiva. De este modo podrán proponerse las modificaciones pertinentes.

4. Observaciones generales

4.1. El Comité ya se ha pronunciado en diversas ocasiones sobre las cuestiones relativas a la imposición de los rendimientos del ahorro transfronterizo en la Unión Europea, especialmente en sus dictámenes sobre la «Fiscalidad directa e indirecta»⁽¹⁾, sobre «La fiscalidad en la Unión Europea — Informe sobre la evolución de los sistemas tributarios»⁽²⁾ y sobre la anterior propuesta de directiva⁽³⁾.

4.2. El Comité subraya que, desde que se publicó la anterior propuesta de directiva en 1998, todos los interesados han llevado a cabo grandes esfuerzos en este ámbito. El Consejo, el Consejo de Economía y Finanzas, las presidencias sucesivas y (los servicios de) la Comisión han hecho todo lo posible por avanzar en la resolución de este tema. Los resultados obtenidos son notables.

4.3. La propuesta de directiva examinada forma parte de un conjunto de medidas fiscales (el «paquete fiscal») sobre las cuales el Consejo alcanzó un acuerdo el 1 de diciembre de 1997. En principio, se considera que este texto forma parte de un todo junto con el código de conducta en materia de fiscalidad de las empresas y el reglamento comunitario sobre el pago de intereses y cánones entre empresas. Asimismo se ha acordado que las actividades relativas a los distintos elementos que constituyen el «paquete fiscal» se desarrollarán conforme a un calendario paralelo, con el fin de llegar, en la medida de lo posible, a un acuerdo definitivo sobre la totalidad del «paquete» a más tardar el 31 de diciembre de 2002. En opinión del Comité, es muy importante respetar este principio de paralelismo en el avance de los trabajos sobre los tres elementos del «paquete fiscal». Por otra parte, la coordinación de la fiscalidad del ahorro dentro de la Comunidad constituye un factor esencial que permitirá hacer avanzar otros procesos de integración a nivel europeo.

4.4. Cabe señalar también que dos países, Austria y Luxemburgo, han declarado que no darán su aprobación a la directiva sobre la imposición de los rendimientos del ahorro hasta que no se adopte una decisión vinculante sobre el desmantelamiento de las 66 medidas adoptadas en relación con el código de conducta⁽⁴⁾.

4.5. El Comité acoge favorablemente la propuesta de directiva. La elección de que el objetivo último sea generalizar el

intercambio mutuo de información entre Estados miembros tiene como efecto permitir la imposición de los intereses percibidos en el extranjero al mismo nivel que la imposición de los rendimientos que se aplica al ahorrador. De este modo es posible contrarrestar las distorsiones de la competencia en materia fiscal.

El Comité toma nota del hecho de que la propuesta de directiva forma parte de un conjunto más amplio —concretamente, del «paquete fiscal»—, de que los tres elementos de este «paquete» están estrechamente ligados, de que las actividades en la materia en diferentes ámbitos se desarrollan según calendarios paralelos, así como de las declaraciones políticas de algunos Estados miembros.

4.6. La propuesta de directiva se publica tras intensas negociaciones entre los Estados miembros, fundamentalmente en el Consejo Europeo y en el Consejo de Economía y Finanzas, y el nuevo texto refleja el resultado. Al haberse alcanzado un equilibrio político, el Comité no pretende de ningún modo cuestionar la posición común acordada por los Estados miembros. Esto resultaría tanto menos recomendable cuanto que las propuestas anteriores tampoco constituían la solución ideal. Por el contrario, las propuestas anteriores mantenían ciertos contrastes entre Estados miembros importadores y exportadores de capitales y no resolvían —o sólo lo hacían en parte— problemas tales como el del riesgo de deslocalización de los mercados y los capitales (por ejemplo, en lo que respecta a los títulos de deuda en euros). Por consiguiente, el Comité se limitará a formular una serie de observaciones generales y a examinar las cuestiones más técnicas.

4.7. En opinión del Comité, la inclusión en los acuerdos concluidos entre Estados miembros⁽⁵⁾ de los aspectos relativos al mantenimiento de la competitividad de los mercados financieros de la Unión Europea está totalmente justificada. Conviene evitar que los mercados financieros se encuentren en una situación desfavorable, con el consiguiente riesgo de deslocalización de capitales fuera de la UE. El Comité se adhiere a la conclusión del Consejo según la cual «una vez obtenidas garantías suficientes sobre la aplicación de las mismas medidas en los territorios dependientes o asociados y de las medidas equivalentes en los citados países, teniendo en cuenta el informe correspondiente, el Consejo decidirá, por unanimidad, la adopción y aplicación de la Directiva antes del 31 de diciembre del 2002, como máximo»⁽⁶⁾. A juicio del Comité, se trata de un factor político manifiesto y crucial que debe desempeñar un papel muy importante, por no decir decisivo, en la fase final de decisión.

(1) DO C 82 de 19.3.1996.

(2) DO C 296 de 29.9.1997.

(3) DO C 116 de 28.4.1999.

(4) Conclusiones del Consejo de Economía y Finanzas celebrado en Bruselas los días 26 y 27 de noviembre de 2000. Comunicado de prensa nº 13 861/60, declaraciones incluidas para el acta del Consejo a), 1.

(5) Véase 2.8 anterior.

(6) Conclusiones de la Presidencia del Consejo Europeo de Santa Maria da Feira de 19 y 20 de junio de 2000.

4.8. Los acuerdos citados revisten gran importancia a efectos de combatir y evitar la evasión o el fraude fiscal por parte de residentes en la Unión Europea. También son cruciales para la protección de los ingresos fiscales de los Estados miembros. En efecto, sería demasiado fácil que los contribuyentes pudieran disminuir de manera sustancial, incluso eludir totalmente, sus impuestos transfiriendo sus capitales fuera de la Unión Europea, y por tanto fuera del campo de aplicación de la directiva, bien en los territorios dependientes o asociados de un Estado miembro o en otros mercados financieros a menudo situados en las proximidades inmediatas de la UE.

4.9. Evidentemente, en el plano técnico, la elaboración de la directiva no es fácil. No es menos cierto tampoco que hay que esforzarse por conseguir un máximo de transparencia y de sencillez. En la exposición de motivos de la directiva examinada se menciona en diversas ocasiones la necesidad de ello, así como la necesidad de mantener las cargas de los agentes pagadores dentro de límites razonables. Ahora bien, ¿permitirá efectivamente la propuesta de directiva examinada alcanzar este objetivo y se ha tenido verdaderamente en cuenta esta preocupación? Habida cuenta de la complejidad y los problemas reales de aplicación, cabe preguntarse si hay garantías suficientes para que la reglamentación se aplique en toda la UE. Conviene evitar los riesgos de distorsión de la competencia, no sólo ante terceros países sino también dentro de la Comunidad. En este sentido, por ejemplo, sería conveniente poner a disposición de los agentes pagadores de todos los Estados miembros listas que incluyan los tipos de personas jurídicas, así como las categorías de las entidades cuyos beneficios están sujetos a imposición de acuerdo con las normas generales de la tributación de las empresas (conforme a la letra b) del apartado 1 del artículo 2 de la propuesta de directiva), ya que tanto unas como otras están excluidas de su ámbito de aplicación.

4.10. Otra condición que debe cumplirse durante el periodo de transición es la de evitar distorsiones de la competencia en las relaciones entre los Estados miembros que aplicarán inmediatamente el sistema de información y los tres Estados miembros que están exentos de ello al haber elegido el sistema de retención a cuenta. Las dificultades de aplicación que experimentarán los agentes pagadores, en efecto, tendrán repercusiones mucho más importantes en los países que han optado por la retención a cuenta que en los otros países en los que se efectúa la recogida de datos.

4.11. La Comisión ha adjuntado a su propuesta una ficha de financiación que examina en lo esencial las eventuales repercusiones para las empresas. La Comisión llega casi exclusivamente a conclusiones positivas; cuando prevé un riesgo, o bien lo considera demasiado escaso como para que merezca la pena tenerlo en cuenta, o indica que ha hecho lo máximo posible para reducir sus posibles inconvenientes. La Comisión emplea un lenguaje tranquilizador sobre todo en lo que concierne a las repercusiones para los agentes pagadores

(en particular los costes y las cargas), aun cuando hay serios motivos de preocupación a este respecto, especialmente en el sector financiero.

El Comité se pregunta si no sería posible mejorar el procedimiento a fin de que las fichas de financiación sean más equilibradas. Una encuesta efectuada por un organismo independiente, por ejemplo, contribuiría a la objetividad y credibilidad de las conclusiones. Cabe citar, a modo de ejemplo, el planteamiento del Banco Central Europeo (BCE), cuya intención es imponer obligaciones suplementarias sobre los informes estadísticos para las entidades de crédito de la zona euro. El BCE intenta evaluar las repercusiones de sus proyectos mediante un procedimiento dentro del sistema del euro (participación de los bancos «nacionales») y mediante consultas al sector interesado: la viabilidad de los proyectos, concretamente, se comprueba con ayuda de datos reales, mientras que los costes y las cargas se calculan por medio de un ejercicio de evaluación, especialmente para las entidades de crédito.

4.12. Establecer un sistema de intercambio de información generalizado entre los Estados miembros, tal como prevé la propuesta de directiva, es una primicia. Tal sistema no ha existido nunca hasta ahora y puede que su aplicación acarree, en un primer tiempo, ciertos riesgos. Sin perjuicio de esto último, lo importante a juicio del Comité es que el sistema, tal como está previsto específicamente, sea viable y operativo y que permita, empleando efectivos y medios adecuados, llegar al resultado previsto, tanto en lo que concierne a las autoridades nacionales (en general, las autoridades fiscales) de los diferentes Estados miembros como a los agentes pagadores. Así pues, se trata de conciliar la eficacia del sistema con su viabilidad técnica.

4.13. Al examinar los nuevos textos, se ha podido constatar que el objetivo de la nueva propuesta de directiva ha cambiado sensiblemente. Ya no se trata como antes de «garantizar un mínimo de imposición efectiva de los rendimientos del ahorro en forma de intereses dentro de la Comunidad», sino más bien de garantizar una imposición de estos mismos rendimientos conforme a las normas del Estado beneficiario efectivo.

Por otra parte, en esta nueva propuesta el régimen de retención a cuenta figura en el capítulo III, titulado «Disposiciones transitorias». En la exposición de motivos y los considerandos iniciales de la directiva se señala que sólo tres Estados miembros pueden aplicar este régimen durante un periodo determinado «con el fin de darles más tiempo para adaptar su legislación» (al sistema de intercambio de información generalizado). Siendo así, el Comité se pregunta por qué se presenta la situación de esta manera. En efecto, los tres países que han optado por aplicar el sistema de retención fiscal son los que reconocen el deber de discreción o el secreto fiscal bancario. Por tanto, es obligado subrayar que un régimen de retención fiscal es lo que mejor se ajusta a estos principios.

Aunque la conclusión final vaya en otro sentido, la OCDE ha reafirmado recientemente el valor del deber de discreción y del secreto fiscal bancario en un estudio ⁽¹⁾ publicado el pasado año en lo relativo a un mejor acceso de las administraciones fiscales a la información bancaria.

En la nueva propuesta no se mencionan en absoluto estos principios, lo que aparentemente reduce su valor. No obstante, y tal como se afirma arriba, es capital que los terceros países y los territorios dependientes o asociados desarrollen al mismo tiempo regímenes equivalentes o idénticos en cuanto al contenido y el funcionamiento. Parece evidente que, en ciertos casos, si se descarta a priori la solución de la retención fiscal, las posibilidades de llegar a un acuerdo con los países y territorios en cuestión son muy inciertas.

5. Observaciones particulares

5.1. El Comité señala que el texto de la propuesta plantea cuestiones importantes en diferentes ámbitos. Sin querer poner sistemáticamente en cuestión todos los objetivos de las disposiciones previstas, parece necesario llamar la atención sobre los problemas a los que se verán enfrentados los operadores encargados de la aplicación de la directiva, concretamente los agentes pagadores.

5.2. Un primer problema se refiere a si están sujetos a imposición los rendimientos de los organismos de inversión colectiva en valores mobiliarios (OICVM) que invierten al menos el 15 % (40 % durante el periodo transitorio) en créditos ⁽²⁾. Este umbral se ha fijado para evitar incluir en el ámbito de aplicación a OICVM que sólo invierten en créditos a título subsidiario para solucionar sus necesidades de liquidez. Si se quiere evitar que la casi totalidad de los OICVM quede incluida en el ámbito de aplicación de la directiva, conviene aumentar este porcentaje de manera sustancial. Por lo demás, para un agente pagador que no esté en contacto directo con un OICVM no es fácil conocer la política de este último en materia de inversiones.

5.3. Además, y siempre en lo que concierne a los rendimientos procedentes de los OICVM, el Comité observa que, en la definición de los rendimientos en cuestión, la terminología no siempre es muy clara y que en la definición del pago de intereses se incluyen, además de los intereses propiamente dichos, elementos que no guardan relación con el objetivo de la directiva.

5.4. Es comprensible que, para combatir ciertos puntos débiles de la directiva, se incluyan en el ámbito de aplicación de la misma ciertas entidades híbridas ⁽³⁾ (que no poseen personalidad jurídica, cuyos beneficios no están sometidos a imposición de acuerdo con las normas generales de la tributación de las empresas y que no son OICVM). No obstante, la solución planteada es poco práctica. Además, las obligaciones a que se ven sometidos los operadores que pagan intereses a esas entidades son excesivas. Esto ocurre especialmente en lo que respecta a la obligación de comunicar a la autoridad nacional el importe de los intereses pagados a estas entidades.

5.5. Las normas para establecer la identidad de los beneficiarios efectivos ⁽⁴⁾ van más allá de las normas habitualmente fijadas para combatir el blanqueo de capitales. En cualquier caso, la distinción añadida en función del periodo en el que se conciertan las relaciones contractuales supone una complicación innecesaria; por otra parte, convendría afirmar claramente que un agente pagador no puede ser considerado responsable de la exactitud de los datos necesarios para el establecimiento de la residencia fiscal del beneficiario efectivo. Esta cuestión es responsabilidad de las autoridades fiscales. Por lo demás, las normas previstas para los ciudadanos con pasaporte de un Estado miembro que tengan su residencia fiscal en el extranjero son inaplicables si el tercer país se niega a expedir un certificado de residencia.

5.6. El texto prevé la posibilidad de que los Estados miembros anualicen los intereses, es decir, que calculen los intereses sobre una base anual y consideren esto como pago de intereses ⁽⁵⁾. No se exponen ni las razones ni la finalidad de esta disposición. Su aplicación parece imposible en el terreno práctico y, además, sólo conduciría a un desplazamiento de los capitales a otros Estados miembros que no hayan ejercido esta opción.

5.7. La cláusula de protección ⁽⁶⁾ establece una diferencia entre las emisiones de títulos que entran en el ámbito de aplicación de la directiva y el resto. En la práctica, hacer tal distinción es muy sencillo, especialmente para las emisiones fuera de la UE. En lo que respecta a la «reapertura» de emisiones, el sistema particular previsto para las emisiones públicas y para las de emisores que son entidades «afines» sólo puede aplicarse en la práctica si se ponen a disposición de los agentes pagadores informaciones complementarias referentes a esta última categoría de emisores.

⁽¹⁾ Documento del «Comité de Asuntos Fiscales» de la OCDE: «Mejorar el acceso a la información bancaria con fines fiscales», publicado el 12 de abril de 2000; doc. DAFE/CFA (2000) 4/final.

⁽²⁾ Apartados 1, 2, 3, 6, 7 y 8 del artículo 6 y punto 3.8 anterior.

⁽³⁾ Apartado 2 del artículo 4 y punto 3.6 anterior.

⁽⁴⁾ Artículo 3 y punto 3.4 anterior.

⁽⁵⁾ Véase el apartado 5 del artículo 6.

⁽⁶⁾ Considerando decimoquinto y punto 3.15 anterior.

5.8. El procedimiento destinado a evitar la doble imposición entra en juego cuando la retención fiscal impuesta a un beneficiario efectivo es más elevada que el impuesto final debido en su Estado de residencia. El texto de la propuesta de directiva no indica con precisión si este principio es también aplicable cuando los rendimientos quedan exentos en este último país. Por consiguiente, conviene aclarar este punto.

5.9. Determinados procedimientos previstos en el texto de la directiva difieren según se refieran al periodo precedente a la entrada en vigor de la directiva o al periodo posterior a dicha fecha. Así pues, esta disposición tiene un carácter retroactivo. Para evitar este inconveniente, es necesario que las modificaciones sean aplicables a partir de la fecha de entrada en vigor de las normas nacionales de transposición de la directiva.

5.10. Por lo demás, entre la publicación de las normas nacionales y su entrada en vigor, conviene dejar a los agentes pagadores un plazo suficiente para que puedan adaptar su sistema interno (sobre todo en el terreno informático). Teniendo en cuenta el impacto de la directiva, parece que lo apropiado es un mínimo de un año. El texto actual no contiene ninguna precisión sobre este punto. Es más, la mejor solución consistiría en hacer coincidir la entrada en vigor de estas disposiciones y el paso al sistema definitivo con el comienzo de un nuevo año civil.

5.11. Del mismo modo, el Comité observa que no se toman en consideración otros rendimientos, como, por ejemplo, ciertas prestaciones de los seguros. Actualmente, se constata un auge no desdeñable de estos productos, que muy frecuentemente cubren los riesgos biométricos en cierta medida, pero que en lo esencial son productos añadidos o asimilables a inversiones en créditos como las que contempla la directiva. La única referencia a este tema en los considerandos de la directiva («El ámbito de aplicación de la presente Directiva debe limitarse a la tributación de los rendimientos del ahorro en forma de pagos de intereses de los créditos, con la exclusión de las cuestiones vinculadas a la imposición de pensiones y prestaciones de seguros») ⁽¹⁾ es poco convincente, teniendo en cuenta que se toman en consideración los derechos de participación y las acciones de los OICVM. Además, en su reciente Comunicación sobre la eliminación de los obstáculos fiscales a las prestaciones por pensiones transfronterizas de los sistemas de empleo ⁽²⁾, la Comisión considera que el mejor medio de proteger los ingresos fiscales en los Estados miembros reside en el intercambio de información, tal como propone la propuesta de directiva objeto de debate.

5.12. Otro problema se refiere a la determinación de la base de aplicación de la directiva en cuanto al pago de intereses, cesión, devolución o rescate de créditos. Esto es muy importante porque hasta ahora nunca se había aplicado a este

nivel un sistema de intercambio de información tal como se prevé en el nuevo texto. Por otra parte, el principio de igualdad de trato (level playing field) no sólo debe plantearse frente a terceros países (véase el punto 4.7), sino también dentro de la Unión.

En este contexto, se prevé la aplicación del principio de prorrateo de los rendimientos en función del periodo de tenencia del crédito por el beneficiario efectivo. No obstante, este prorrateo sólo está previsto explícitamente en los casos en que se aplica el sistema de retención fiscal a cuenta ⁽³⁾.

A este respecto, el Comité plantea la cuestión de si este principio no debería generalizarse y, por consiguiente, valer también en caso de que se aplique el sistema de intercambio de información.

Según el texto de la propuesta de directiva ⁽⁴⁾, en esos casos la información puede referirse al importe de los intereses pagados.

Esta cuestión reviste importancia en la medida en que, a falta de normas claras en la materia, podrían surgir diferencias relativamente importantes en cuanto a la fijación de la base de aplicación de la directiva. Esto sucedería, por ejemplo, en la cesión de un crédito de capitalización tras cierto periodo de tenencia (por ejemplo, obligaciones de cupón cero, OICVM de capitalización, etc.). Si se tiene en cuenta el objetivo que persigue la directiva, uno de cuyos fundamentos es la determinación de la base de aplicación, no se puede afirmar terminantemente que ello no deba estar regulado por la directiva. Además, las disparidades entre los Estados miembros podrían tener efectos perturbadores (véase el punto 4.9).

Este mismo problema también podría surgir si los ingresos se expresaran en divisas. El texto de la propuesta no prevé disposiciones sobre la conversión. También a este respecto convendría encontrar una solución clara e inequívoca.

6. Conclusiones

6.1. El Comité acoge favorablemente la propuesta de directiva, cuyo objetivo último es el intercambio de información entre Estados miembros. Este planteamiento permite una imposición efectiva del beneficiario final, evita que los Estados miembros compitan indebidamente en materia fiscal y contribuye a un reparto equitativo de los ingresos fiscales.

⁽¹⁾ Considerando decimoquinto.

⁽²⁾ COM(2001) 214 final.

⁽³⁾ Apartado 3 del artículo 11.

⁽⁴⁾ Apartado 2 del artículo 8.

6.2. El Comité señala con satisfacción que en este ámbito todos los sectores interesados han realizado últimamente esfuerzos sostenidos para llegar a resolver este asunto. El texto objeto del presente dictamen constituye un compromiso que refleja la posición común de los Estados miembros.

6.3. El Comité estima conveniente que las negociaciones se efectúen según el método de trabajo «en paralelo» que se ha acordado, al objeto de alcanzar un acuerdo definitivo en los plazos previstos (es decir, antes de finales de 2002) sobre los diferentes componentes del «paquete fiscal» del 1 de diciembre de 1997, del cual la propuesta de directiva forma parte al igual que el código de conducta para la fiscalidad de las empresas y el régimen fiscal común para los intereses y cánones.

6.4. El Comité comparte plenamente la preocupación expresada sobre la necesidad de mantener la competitividad de los mercados financieros europeos. En esta óptica, tiene una importancia crucial y decisiva contar con una garantía previa de que las mismas medidas se aplicarán en los territorios dependientes y asociados y que se aplicarán disposiciones equivalentes en una serie de mercados financieros cercanos o importantes. Por lo demás, estos acuerdos son importantes para combatir la evasión y el fraude fiscal por parte de residentes en la Unión Europea.

A este respecto, el Comité acoge con satisfacción la decisión adoptada en el Consejo de Economía y Finanzas del 16 de octubre de 2001, en Luxemburgo, que incluye un mandato de negociación con los seis terceros países clave en materia de fiscalidad del ahorro, a saber, Estados Unidos, Suiza, Liechtenstein, Mónaco, Andorra y San Marino, con el fin de

garantizar que estos países adopten medidas equivalentes a las aplicadas dentro de la Comunidad ⁽¹⁾.

6.5. A juicio del Comité, el texto propuesto debe ser a la vez sencillo y eficaz. Por tanto, insta a todos los interesados a que sometan la propuesta a un examen crítico y detenido y la mejoren desde todos los ángulos posibles, intentando al mismo tiempo contener al máximo el coste de su aplicación. Las autoridades y los agentes pagadores deben asumir respectivamente sus responsabilidades en la materia.

El Comité opina asimismo que la propuesta de directiva relativa a la fiscalidad del ahorro debe incluir un ámbito de aplicación lo más coherente y amplio que sea posible. En la medida en que el texto incluye ya en la definición de la noción de intereses los devengados directamente de los créditos y los recaudados indirectamente a través de inversiones de determinados OICVM, el Comité considera conveniente también examinar si es necesario incluir otras inversiones que permiten producir intereses indirectamente, como, por ejemplo, ciertas prestaciones de los seguros.

6.6. El Comité, por último, considera indispensable que los agentes pagadores participen lo más directamente posible en la evolución ulterior del sistema previsto, en vista del papel decisivo que desempeñan en su aplicación efectiva. En esta perspectiva, pide también a la Comisión que estudie y perfeccione procedimientos que permitan evaluar los efectos de la reglamentación prevista.

(1) Consejo de Economía y Finanzas de 16 de octubre de 2001 en Luxemburgo, Comunicado de prensa (Presse 363) n° 12827/01.

Bruselas, 28 de noviembre de 2001.

El Presidente
del Comité Económico y Social
Göke FRERICHS

Dictamen del Comité Económico y Social sobre la «Propuesta de Directiva del Consejo por la que se establecen normas mínimas para la acogida de los solicitantes de asilo en los Estados miembros»

(2002/C 48/14)

El 6 de junio de 2001, de conformidad con el artículo 63 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 7 de noviembre de 2001 (ponente: Sr. Mengozzi; coponente: Sr. Pariza Castaños).

En su 386º Pleno de los días 28 y 29 de noviembre de 2001 (sesión del 28 de noviembre) el Comité Económico y Social ha aprobado por 115 votos a favor, 1 en contra y 3 abstenciones el presente Dictamen.

1. Introducción

1.1. La propuesta objeto de estudio forma parte de una serie de propuestas de directiva que están siendo examinadas por el Comité y cuyo objeto consiste en elaborar un régimen europeo común en materia de asilo. Se inspira en el punto 14 de las Conclusiones del Consejo Europeo de Tampere para aplicar el artículo 63 del Tratado CE.

1.2. Los objetivos de la propuesta son los siguientes:

- establecer normas mínimas sobre las condiciones de acogida de los solicitantes de asilo;
- determinar las diversas condiciones de acogida en función de las diversas fases o de los diversos tipos de procedimiento o las diferentes categorías de persona;
- mejorar la eficacia de los sistemas nacionales;
- limitar los movimientos secundarios;
- armonizar las condiciones de vida de los solicitantes en todos los Estados miembros.

1.3. En su preparación, la Comisión ha consultado al ACNUR y a una serie de organizaciones no gubernamentales directamente interesadas.

2. Síntesis de la propuesta de la Comisión

2.1. La propuesta de la Comisión se articula en ocho capítulos.

2.2. En el primer capítulo se define el ámbito de aplicación y el significado de los términos empleados. Cabe destacar los siguientes aspectos:

- la Directiva no se aplica a los ciudadanos de la UE;
 - las parejas de hecho reciben el mismo trato que las parejas casadas legalmente sólo en los Estados miembros que reconozcan tal igualdad de trato;
 - no se realiza distinción alguna, sin embargo, en el caso de los hijos a cargo de los padres;
 - la Directiva no se aplica a las solicitudes de asilo presentadas ante las representaciones diplomáticas de los Estados miembros;
 - los Estados miembros pueden optar por aplicar o no la Directiva en relación con los procedimientos relativos a una protección distinta de la derivada de la Convención de Ginebra.
- 2.3. El segundo capítulo trata de las disposiciones generales sobre los beneficios que se conceden a los solicitantes de asilo:
- recibir todas las informaciones que precise;
 - recibir un documento que certifique su condición;
 - circular libremente en todo el territorio nacional o en parte de él;
 - salvaguardar la unidad de su núcleo familiar;
 - recibir asistencia sanitaria y psicológica;
 - en el caso de los menores, recibir educación;
 - acceder al mercado laboral y a la formación profesional.

2.4. Los capítulos tercero y cuarto establecen disposiciones sobre las condiciones materiales de acogida, que deben garantizar una calidad de vida adecuada y la protección de los derechos fundamentales a los solicitantes de asilo; por tanto, se refieren al alojamiento y la asistencia sanitaria y psicológica.

2.5. El quinto capítulo hace un listado de los casos en los que pueden reducirse o retirarse los beneficios de las condiciones de acogida como consecuencia de comportamientos negativos por parte del solicitante, como por ejemplo:

- desaparecer;
- retirar la solicitud de asilo;
- ocultar sus recursos financieros;
- cuando se le considere una amenaza para la seguridad nacional;
- comportarse de modo violento.

2.6. El capítulo sexto establece disposiciones específicas a favor de personas con necesidades particulares, como los menores, discapacitados, ancianos, mujeres embarazadas, víctimas de abusos o discriminación sexual, víctimas de la tortura o la violencia y familias monoparentales.

2.7. Los capítulos séptimo y octavo definen las acciones destinadas a mejorar la eficacia del sistema de acogida y las disposiciones finales, esto es, la cooperación y coordinación entre los Estados miembros y con la Comisión; el papel de los entes locales, el sistema de orientación, supervisión y control a nivel nacional y comunitario. La propuesta prevé que los Estados miembros incorporen la Directiva al ordenamiento jurídico nacional antes del 31 de diciembre de 2002.

3. Observaciones generales

3.1. El Comité acoge con satisfacción los objetivos de la propuesta de Directiva presentada por la Comisión, la comparte en lo esencial y formula una serie de observaciones sobre su contenido, partiendo de la base de que las normas mínimas deben basarse en las mejores prácticas y que un nivel de acogida justo y digno constituye el mejor medio para lograr un buen proceso de integración o el retorno al país de origen si se dan las condiciones.

3.2. Al mismo tiempo, señala que los temas abordados —que obedecen al mandato incluido en los puntos 13, 14 y 15 de las Conclusiones del Consejo Europeo de Tampere de los días 15 y 16 de octubre de 1999— se enfocan desde el punto de vista de los derechos humanos fundamentales y se enmarcan en un contexto jurídico internacional del que forman parte no sólo la Convención de Ginebra y el Protocolo

de Nueva York de 1967, sino también el Convenio Europeo de los derechos humanos, el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer y la Convención sobre los Derechos del Niño.

3.3. A pesar de hacer referencia a numerosos instrumentos jurídicos internacionales que garantizan derechos de diversa índole, la propuesta de Directiva evita usar la palabra «derechos» y la sustituye con diversas locuciones como «libre circulación»; «posibilidad de...»; «acceso a...» o «pueden...». La única excepción es el «derecho» a recurrir a la autoridad judicial, varias veces mencionado. De resultas de ello, la imagen del solicitante de asilo es la de una persona privada en lo esencial de derechos. El Comité se pregunta si esta imagen encaja adecuadamente en el contexto jurídico internacional mencionado anteriormente.

4. Observaciones específicas

4.1. El Comité considera evidente que las disposiciones de la propuesta de Directiva se deben aplicar también a los procedimientos de examen de las solicitudes dirigidas a una protección distinta de la derivada de la Convención de Ginebra (artículo 3).

4.1.1. Parece inevitable que la convivencia (artículo 2) se reconozca únicamente en los Estados miembros en los que se examine la solicitud que equiparen en su legislación las parejas de hecho con las parejas casadas; en caso contrario se produciría una discriminación o un efecto impropio de armonización de las normas nacionales en la materia.

4.2. La libre circulación (artículo 7) es una cuestión delicada por la dificultad de conciliar el respeto de dicho derecho fundamental con las exigencias ligadas al desarrollo rápido de los procedimientos de examen de las solicitudes de asilo. El Comité aprecia el esfuerzo de limitar las restricciones a los fines perseguidos por la Directiva y de equilibrarlas con exenciones y garantías de recurso a un órgano judicial; sin embargo, no puede negarse que tales limitaciones pueden reducir la eficacia de otras concesiones, como, por ejemplo, la de acceder al mercado de trabajo. Por consiguiente, considera que, salvo excepciones justificadas —cuya vigencia no debe sobrepasar un plazo determinado— establecidas por la administración encargada de los procedimientos, deberá garantizarse la libre circulación en todo el territorio nacional.

4.3. Es evidente el beneficio material y moral que se deriva (tanto para el Estado que acoge como para el solicitante de asilo) de la posibilidad de acceder al mercado laboral (artículo 13). El periodo de seis meses, más allá del cual no puede negarse dicho acceso, parece adecuado, a pesar de que la forma

negativa da a entender la existencia de una reticencia a conceder tal «derecho» —pues como tal lo considera el Comité—. Por tanto, el carácter genérico de la redacción del artículo 14 y las amplias competencias dejadas a los Estados miembros a la hora de establecer las modalidades causan cierta perplejidad. Al menos debería especificarse que tal acceso se refiere tanto al trabajo independiente como al asalariado y que, en este último caso, los derechos y el trato dispensado al solicitante de asilo se equiparan a los del trabajador nacional. Dificultar y limitar el acceso al trabajo sólo favorece el aumento del trabajo clandestino.

4.3.1. Del mismo modo, la propuesta de Directiva establece un límite de seis meses para acceder a la formación profesional (artículo 14), fundamental para acelerar la integración. El Comité considera que dicho límite, razonable en lo que se refiere al acceso al mercado laboral, no es adecuado en el caso de la formación profesional. La formación debe ofrecerse de la manera más abierta posible a los ciudadanos de los terceros países bajo protección de los Estados miembros, y ello por dos razones: en primer lugar, toda formación impartida a dichas personas repercutirá positivamente en el desarrollo de su país de origen en caso de retorno; no hay que olvidar los esfuerzos de la política comunitaria de inmigración en favor del desarrollo conjunto y la movilidad para dotar a los países de origen de personas formadas; en segundo lugar, si las personas permanecen en un Estado miembro, su posterior acceso al mercado laboral se verá facilitado por la formación recibida.

4.3.2. Estos mismos criterios, que el Comité considera elementos a favor de la concesión de una formación a los solicitantes de asilo, pueden extenderse a otros ámbitos de la formación, como la lengua, los conocimientos de la sociedad del país de acogida y sus instituciones, etc. Por tanto, sería conveniente que la propuesta de Directiva incluyese un apartado sobre la educación que pusiese de relieve la obligación del Estado miembro de aportar elementos educativos a partir del inicio del procedimiento de acogida.

4.3.3. A este respecto, es preciso señalar que la iniciativa comunitaria para la igualdad de oportunidades (EQUAL) hace referencia explícita a los solicitantes de asilo en el marco de las políticas de empleo activas y preventivas y las políticas antidiscriminatorias y de igualdad de oportunidades.

4.4. Las referencias para la definición de las condiciones materiales de acogida (artículos 15-19) se encuentran sobre todo en el Pacto Internacional de Derechos Económicos,

Sociales y Culturales y en la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea y la Declaración Universal de los Derechos Humanos. Debe garantizarse un nivel de vida adecuado para la salud y el bienestar de los solicitantes de asilo y sus familiares en relación con la separación entre hombres y mujeres dentro del respeto de la unidad familiar, la educación de los menores, la consideración de las exigencias particulares de ancianos, niños y discapacitados y la posibilidad de profesar su religión en lugares adecuados y desarrollar las actividades culturales en las mismas condiciones de libertad de los ciudadanos del país de acogida (¹).

4.4.1. La estancia en los centros de acogida debe ser lo más breve posible (sobre todo teniendo en cuenta que a menudo los centros de acogida recuerdan a centros de detención), y deberá sustituirse por vías alternativas y normales de alojamiento. Sin embargo, durante la estancia en dichos centros es muy importante que haya cierta forma de participación de los huéspedes en la gestión del centro y que exista la posibilidad de apelar a una autoridad independiente que garantice la protección frente a violaciones de los derechos individuales.

4.4.2. El importe y la naturaleza (monetaria, en especies, bienes) de las ayudas es fundamental, ya que determina el nivel y la calidad de vida de los solicitantes de asilo, que no deberían ser muy distintos de un Estado miembro a otro. Sin embargo, el Comité es consciente de que existen tales diferencias, no siempre justificadas por las diferencias en el coste de la vida y por la diversidad de condiciones ambientales, y que el sistema de orientación, supervisión y control previsto en el artículo 30 no parece suficiente para que los solicitantes de asilo gocen en todos los Estados miembros de condiciones materiales de acogida análogas. Conviene establecer un sistema de seguimiento europeo con la participación del ACNUR, las ONG competentes y los agentes sociales en lo que respecta al trabajo. Todos los años deberían presentar a la Comisión los resultados de sus análisis.

4.4.2.1. En relación con el importe real de los subsidios, el Comité considera insuficiente la indicación de que debe ser adecuado para evitar que los solicitantes de asilo y los miembros de la familia acompañantes caigan en la indigencia o en la pobreza. Sería conveniente prever que el subsidio se fije en función de la pensión social y, allí donde no exista, de la ayuda concedida por una institución que desempeñe un cometido análogo. En cualquier caso, todos los beneficios de diverso tipo concedidos a los solicitantes de asilo deben tener como referencia el conjunto de beneficios de que disfrutaban los ciudadanos de los Estados miembros.

(¹) Artículo 4 de la Convención de Ginebra: «Religión — Los Estados Contratantes otorgarán a los refugiados que se encuentren en su territorio un trato por lo menos tan favorable como el otorgado a sus nacionales en cuanto a la libertad de practicar su religión y en cuanto a la libertad de instrucción religiosa de sus hijos.»

4.4.2.2. El uso de vales en lugar de una ayuda monetaria ha sido duramente criticado en algunos países por las dificultades que ocasiona al solicitante de asilo y por el hecho de crear una distinción innecesaria frente al resto de la población. El Comité considera que la propuesta de Directiva no debería prever el uso de vales.

4.5. En lo que se refiere a la asistencia sanitaria y psicológica (artículos 20-21), el Comité considera que no está justificada una diferencia de prestaciones en función del tipo de procedimiento adoptado y que por tanto la asistencia sanitaria de base debería cubrir a todo el mundo.

4.6. El planteamiento del artículo 22 sobre la reducción o retirada del beneficio de las condiciones de acogida no parece lógico ni responde a los objetivos de la propuesta de Directiva. En efecto,

- si el solicitante de asilo retira su solicitud, deja de verse afectado por la Directiva;
- si se le considera una amenaza para la seguridad nacional o hay motivos para creer que haya cometido crímenes de guerra o contra la humanidad, pasa a ser competencia de la autoridad judicial, o bien se justifica la revocación de las condiciones de acogida en el caso de no poder pasar a disposición judicial en el país de acogida;
- si desaparece durante 30 días o no respeta la obligación de permanecer en una localidad concreta, se evaluarán las razones de dicha conducta y, sobre la base del principio de proporcionalidad, se decidirá proseguir el procedimiento de acogida o pararlo, pero en todo caso parece incoherente reducir los beneficios de las condiciones de acogida que la propia Directiva define como mínimos.

4.6.1. El único caso en el que pueden reducirse dichos beneficios es cuando el solicitante haya ocultado sus propios recursos financieros, por la simple razón de que esté en condiciones de cubrir él mismo sus necesidades. No obstante, debería garantizarse la asistencia sanitaria de base, en interés del propio país de acogida, y no sólo en caso de urgencia.

4.7. El Comité considera satisfactoria la parte relativa a las disposiciones en favor de las personas con necesidades particulares (artículos 23-26), sobre todo por la atención que presta a los problemas de los niños, las mujeres solas, las víctimas de torturas o de la violencia y las personas con minusvalía.

4.8. Parar lograr los objetivos de la Directiva, es especialmente importante contar con medidas para mejorar la eficacia del sistema de acogida (artículos 27-31), que son competencia de los Estados miembros, como, por ejemplo:

- designar un punto de contacto nacional que posibilite el intercambio de información entre los Estados miembros;
- comunicar periódicamente a la Comisión los datos relativos a los solicitantes de asilo;
- coordinarse con las ONG interesadas para que puedan desempeñar de manera idónea sus funciones;
- promover, junto con los entes locales, iniciativas dirigidas a prevenir el racismo, la xenofobia y la discriminación sexual y, cabe añadir, religiosa;
- realizar un seguimiento del nivel cualitativo de las condiciones de acogida;
- formar a todo el personal en contacto con los solicitantes durante todo el curso de los procedimientos.

El Comité considera que es especialmente importante la participación de las ONG más directamente interesadas en los tres últimos aspectos, así como la de los agentes sociales.

5. Conclusiones

5.1. El Comité subraya que, a pesar de las buenas intenciones de hacer más rápidos los procedimientos de acogida, los periodos de maduración de las decisiones por parte de las autoridades competentes se miden en algunos países en meses y en muchos casos superan ampliamente el año. Es deseable que la reorganización global de los ámbitos de la inmigración y el asilo —actualmente en curso sobre la base de las indicaciones del Consejo de Tampere— desde una perspectiva de respeto de los derechos humanos fundamentales y de una Unión Europea abierta al resto del mundo, suponga una reducción del número de solicitudes de asilo; sin embargo, hará falta tiempo y será preciso superar resistencias culturales.

5.2. Sería deseable que quienes —hasta que se demuestre lo contrario— huyen de la represión y la persecución no deban verse durante demasiado tiempo en una situación de suspensión de derechos, justamente a partir del momento en que entran en el país de acogida.

5.3. Por este motivo, el Comité considera que todas las posibilidades y las concesiones previstas en la propuesta de Directiva para los solicitantes de asilo deben transformarse explícitamente en derechos; paralelamente, deberán establecerse los momentos y motivos con arreglo a los cuales, por razones administrativas, se considerará necesario hacer una excepción. De este modo se daría sustancia al único derecho reconocido, el derecho del recurso a la justicia.

5.4. Por último, el Comité recuerda que un buen sistema de acogida no depende únicamente de las condiciones materiales y de una organización eficiente, sino también de la disposición positiva de la opinión pública, que debe recibir una informa-

ción adecuada que le permita conocer los motivos de los solicitantes de asilo para que pueda desarrollarse un clima de comprensión.

Bruselas, 28 de noviembre de 2001.

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 (CE) nº 577/98 del Consejo, relativo a la organización de una encuesta muestral sobre la población activa en la Comunidad»

(2002/C 48/15)

El 2 de julio de 2001, de conformidad con el artículo 262 del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea, el Consejo decidió consultar al Comité Económico y Social sobre la propuesta mencionada.

La Sección de Empleo, Asuntos Sociales y Ciudadanía, encargada de preparar los trabajos en este asunto, aprobó su dictamen el 7 de noviembre de 2001 por unanimidad (ponente único: Sr. Sklavounos).

En su 386º Pleno de los días 28 y 29 de noviembre de 2001 (sesión del 28 de noviembre), el Comité Económico y Social ha aprobado por 117 votos a favor, 1 voto en contra y 1 abstención el presente Dictamen.

1. Introducción

1.1. El Reglamento (CE) nº 577/98 del Consejo, relativo a la organización de una encuesta muestral sobre la población activa en la Comunidad, establece los requisitos mínimos para organizar una encuesta muestral sobre la población activa que facilite datos estadísticos comparables sobre el nivel, la estructura y las tendencias del empleo y el desempleo en los Estados miembros.

1.2. A causa de la dificultad de realizar simultáneamente una encuesta continua sobre la población activa en todos los Estados miembros, el Reglamento (CE) nº 577/98 del Consejo estableció, en el segundo párrafo de su artículo 1, que «los Estados miembros que no puedan llevar a cabo una encuesta continua están autorizados a realizar una única encuesta anual en primavera».

1.3. Una de las conclusiones del informe de la Comisión sobre la aplicación del Reglamento ⁽¹⁾, aprobado en enero de 2001, señalaba que la encuesta continua se está efectuando únicamente en diez Estados miembros de la UE.

1.3.1. En otra de las conclusiones se afirma que, como ya se observó en el momento de adoptar el Reglamento, el hecho de que la transición a una encuesta continua no sea obligatoria para los Estados miembros ha sido aprovechado por aquellos para los que presenta un problema tanto técnico como político. Mientras algún Estado miembro que representa una proporción considerable del empleo de la UE no efectúe la encuesta continua, los esfuerzos realizados por los demás Estados miembros quedarán devaluados, lo que resulta inaceptable desde una perspectiva europea.

⁽¹⁾ Informe de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo — «Aplicación del Reglamento (CE) nº 577/98 del Consejo relativo a la organización de una encuesta muestral sobre la población activa en la Comunidad», COM(2000) 895 final.

1.4. Ha transcurrido ya suficiente tiempo desde la entrada en vigor del Reglamento (CE) n° 577/98 (que tuvo lugar en marzo de 1998) para permitir que todos los Estados miembros lleven a cabo los acuerdos y compromisos precisos para la aplicación completa de dicho Reglamento; sin embargo, como ya se ha expresado anteriormente, no todos los Estados miembros han cumplido tales acuerdos y compromisos. Así pues, se impone un plazo a la excepción que les permite limitarse a una encuesta anual.

1.5. La Comisión propone modificar el Reglamento como sigue:

El segundo párrafo del artículo 1 se sustituirá por el texto siguiente:

«La encuesta será una encuesta continua que proporcione resultados trimestrales y resultados anuales; sin embargo, durante un periodo transitorio que no podrá extenderse más allá del año 2002, los Estados miembros que no puedan llevar a cabo una encuesta continua estarán autorizados a realizar una única encuesta anual en primavera».

2. Observaciones generales

2.1. El Comité Económico y Social valora positivamente la propuesta de la Comisión y está de acuerdo en que debe imponerse un plazo a la excepción que permite a los Estados miembros limitarse a una encuesta anual. Asimismo, el Comité aprueba la fecha que se propone.

2.2. El Comité Económico y Social desearía reiterar lo ya expresado en su anterior dictamen acerca de la encuesta sobre la población activa⁽¹⁾:

2.2.1. «El CES considera que la disponibilidad de información precisa y detallada sobre las características del mercado de trabajo, incluidas las del empleo y la naturaleza y magnitud

(1) Dictamen del Comité Económico y Social sobre la «Propuesta de Reglamento (CE) del Consejo relativo a la organización de una encuesta muestral sobre la población activa en la Comunidad», DO C 129 de 27.4.1998, p. 65. Ponente: Sr. Walker (puntos 3.1 y 3.2).

del desempleo en los diversos Estados miembros, así como las diferentes regiones dentro de ellos, es fundamental para desarrollar una estrategia coherente y coordinada para reducir los niveles de paro en la Unión Europea. Por la misma razón, es obvio que tales estadísticas tienen que prepararse sobre una base comparable y coherente, si se quiere que tengan un valor real».

2.2.2. «El CES considera que la comparabilidad de las estadísticas aumentaría considerablemente si todos los Estados miembros elaborasen las encuestas con carácter continuo, como sucede en la mayoría de los Estados miembros. Por ello, el Comité espera que la fase de transición, durante la cual se dejará a los Estados miembros la posibilidad de llevar a cabo una encuesta anual en primavera, se restrinja todo lo posible, y que en un plazo razonablemente corto todos los Estados miembros elaboren encuestas continuas. Ello no debe suponer un esfuerzo desproporcionado ni a los departamentos administrativos de los Estados miembros ni a los encuestados».

2.3. El desempleo no es una variable independiente, sino que constituye un fenómeno socioeconómico marcadamente plurifacético. Por lo tanto, además de «ejercicios contables» anuales o trimestrales, se necesitan instrumentos estadísticos adecuados que reflejen la compleja realidad del desempleo.

2.3.1. La compilación de información estadística no se debe considerar únicamente un instrumento neutro de cálculo, sino también un instrumento para el análisis y la formulación de las correspondientes políticas.

2.3.2. Necesitamos evaluar de manera constante el método y la organización a la hora de recabar la información estadística, en vez de limitarnos meramente al orden o la periodicidad con que se recaban los datos.

2.4. Igualmente, necesitamos saber no sólo las causas, sino también los efectos del desempleo, esto es, su coste directo e indirecto —ya sea de índole social, económica o cultural—, así como sus causas y efectos en el marco del desarrollo sostenible.

2.4.1. Habida cuenta de que el desarrollo sostenible se está convirtiendo en uno de los principales objetivos estratégicos de la UE, la compilación de información estadística deberá respaldar la sostenibilidad demostrando comprensión hacia los fenómenos sociales y económicos, y preparando líneas políticas para resolverlos.

Bruselas, 28 de noviembre de 2001.

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 93/42/CEE del Consejo, modificada por la Directiva 2000/70/CE, en lo referente a los productos sanitarios que incorporen derivados estables de la sangre o plasma humano»

(2002/C 48/16)

El 15 de septiembre de 2001, de conformidad con el artículo 95 del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea, el Consejo decidió consultar al Comité Económico y Social sobre la propuesta mencionada.

La Sección de Empleo, Asuntos Sociales y Ciudadanía, encargada de preparar los trabajos en este asunto, aprobó su dictamen el 7 de noviembre de 2001 (ponente único: Sr. Ribeiro).

En su 386º Pleno de los días 28 y 29 de noviembre de 2001 (sesión del 28 de noviembre), el Comité Económico y Social ha aprobado por 117 votos a favor, 1 voto en contra y 2 abstenciones el presente Dictamen.

1. Introducción

1.1. La Directiva 2000/70/CE⁽¹⁾ modifica la Directiva 93/42/CEE⁽²⁾, relativa a los productos sanitarios, al ampliar su ámbito de aplicación a los productos sanitarios que incorporen derivados estables de la sangre o plasma humano.

1.2. Tras la aprobación de la posición común por la comisión correspondiente del Parlamento Europeo, que condujo a la adopción de la Directiva 2000/70/CE⁽³⁾, algunos Estados miembros llamaron la atención de la Comisión sobre la existencia de un error de transcripción en la redacción acordada por el Consejo.

(1) Directiva 2000/70/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 16 de noviembre de 2000, que modifica la Directiva 93/42/CEE del Consejo en lo referente a los productos sanitarios que incorporen derivados estables de la sangre o plasma humanos; DO L 313 de 13.12.2000.

(2) Directiva 93/42/CEE del Consejo, de 14 de junio de 1993, relativa a los productos sanitarios; DO L 169 de 12.7.1993.

(3) Dictamen del Comité Económico y Social sobre la «Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo sobre productos sanitarios para diagnóstico in vitro»; DO C 18 de 22.1.1996.

1.3. La existencia de este error de transcripción fue certificada por los expertos de todas las partes implicadas en su redacción: el Consejo, el Parlamento y la Comisión. Asimismo se aceptó que dicho error podría inducir a confusión al interpretar la Directiva y que debía clarificarse el texto.

1.4. En este contexto, la Comisión propone esta nueva Directiva, que contiene las enmiendas necesarias para clarificar la Directiva 2000/70/CE.

2. Observaciones generales

2.1. El Comité Económico y Social acoge favorablemente la propuesta de la Comisión, que tiene por objeto clarificar la Directiva 2000/70/CE.

Bruselas, 28 de noviembre de 2001.

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 establecen normas comunes para la seguridad de la aviación civil»

(2002/C 48/17)

El 5 de noviembre de 2001, 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.

El Comité Económico y Social decidió encargar la preparación de los trabajos de su dictamen a la Sección de Transportes, Energía, Infraestructuras y Sociedad de la Información (ponente: Sr. Green).

En su 386º Pleno de los días 28 y 29 de noviembre de 2001 (sesión del 28 de noviembre), el Comité Económico y Social, habida cuenta de la urgencia de los trabajos, ha nombrado ponente general al Sr. Green y ha aprobado por 74 votos a favor y 2 abstenciones el presente Dictamen.

1. Antecedentes

1.1. Al día siguiente de los atentados perpetrados el 11 de septiembre de 2001 en Nueva York y Washington, los jefes de Estado y de gobierno, la Presidenta del Parlamento Europeo, el Presidente de la Comisión Europea y el Alto Representante para la política exterior y de seguridad común decidieron que la Unión Europea debía tomar decisiones urgentes para responder a los nuevos desafíos. El Consejo de la Unión Europea, reunido ese mismo día, solicitó de los ministros de transportes que evaluaran las medidas adoptadas para garantizar la seguridad del transporte aéreo, así como las medidas que deberían completarlas.

1.2. El Consejo, reunido el 14 de septiembre en sesión extraordinaria a nivel de ministros de transportes, adoptó conclusiones en las que consideraba necesario, entre otros puntos, la aplicación íntegra de las medidas esenciales de prevención de actos ilícitos dirigidos contra la aviación civil, contenidas en el Documento 30 de la Conferencia Europea de Aviación Civil ⁽¹⁾.

1.3. Por último, el Consejo Europeo, en su sesión extraordinaria del 21 de septiembre, pide al Consejo de Transportes que, en su próxima sesión de 15 de octubre, adopte las medidas necesarias para reforzar la seguridad de los transportes aéreos. Estas medidas se referirán en particular a:

- la clasificación de las armas;
- la formación técnica de las tripulaciones;
- el control de los equipajes facturados y su seguimiento;

- la protección de la accesibilidad a la cabina de pilotaje; y
- el control de calidad de las medidas de seguridad aplicadas por los Estados miembros.

2. La propuesta de la Comisión

2.1. Los Estados miembros han podido reaccionar de forma adecuada a las olas de terrorismo aéreo en el marco de su cooperación con la Organización de Aviación Civil Internacional ⁽²⁾ y la CEAC. Así, mientras se cuadruplicaba el número de pasajeros y se duplicaba el número de vuelos entre 1970 y 1999, el número de actos que atentaban contra la seguridad del transporte aéreo pasó de 100 a 6, y el número de víctimas, de 92 a 0.

2.2. Sin embargo, los acontecimientos recientes han puesto de manifiesto que la situación ha cambiado radicalmente y que todos estamos sujetos en la Comunidad a la misma amenaza, ya que cualquier avión puede ser desviado desde cualquier aeropuerto y utilizado como una bomba contra cualquier ciudad situada en su radio de acción.

2.3. La toma de conciencia de esta interdependencia es uno de los resultados de los debates celebrados en las distintas instancias mencionadas anteriormente y quedó constancia de que todas las partes deberán aplicar las medidas del Documento 30, tanto para los vuelos internacionales como nacionales. Además, debería aplicarse un mecanismo colectivo de comprobación de dicha aplicación.

⁽¹⁾ La Conferencia Europea de Aviación Civil (CEAC) es una asociación voluntaria de autoridades europeas de aviación que ha aprobado una serie de medidas en, entre otros, el ámbito de la seguridad aérea.

⁽²⁾ La Organización de Aviación Civil Internacional (OACI) es la agencia de las Naciones Unidas para la navegación aérea.

2.4. Ante esta situación y ante la necesidad restaurar rápidamente la confianza del público en el transporte aéreo, la Comisión considera que el recurso a un Reglamento constituye la mejor solución para adoptar normas comunes y establecer mecanismos de control de su aplicación efectiva y uniforme dado que la aplicación por medio de una directiva llevaría demasiado tiempo. Según la Comisión, el Reglamento cae en el ámbito de la política de transportes y, por tanto, del apartado 2 del artículo 80 del Tratado.

2.5. Como hemos visto anteriormente, existe un consenso para que las medidas esenciales contenidas en el Documento 30 de la CEAC constituyan la base de la actuación comunitaria, por lo que se propone su integración en el ordenamiento jurídico comunitario. Por otra parte, no todos los Estados miembros han aplicado las medidas recomendadas por el Documento 30 la CEAC. Por tanto, será necesario llevar a cabo las medidas propuestas gradualmente. A este respecto, para garantizar la coordinación de los esfuerzos será esencial que cada Estado miembro designe a una autoridad competente.

2.6. Las medidas propuestas deberán brindar a la Comunidad los medios necesarios para garantizar la seguridad de la aviación civil mediante las siguientes medidas:

- control de acceso a las zonas sensibles de los aeropuertos y a las aeronaves,
- control de los pasajeros y de su equipaje de mano,
- control y seguimiento del equipaje facturado,
- control de la carga y del correo,
- formación del personal en tierra,
- definición de las especificaciones aplicables a los equipos utilizados para efectuar los controles mencionados anteriormente,
- clasificación de las armas y demás objetos cuya introducción a bordo de las aeronaves y de las zonas sensibles de los aeropuertos queda prohibida.

2.7. Dado que, en algunos casos excepcionales, puede resultar que las medidas comunes no se adapten bien a la amenaza puntual que pese sobre determinados vuelos, debe permitirse que los Estados miembros puedan adoptar en estos casos disposiciones adicionales. Sin embargo, estas medidas pueden ir en detrimento de las medidas generales. Por ello, la Comunidad debe tener un mecanismo de control que la proteja contra las repercusiones indeseables o poner fin a las variantes nacionales que ya no estén justificadas.

2.8. La Comisión propone también que se cree un sistema de control eficaz que contribuya, entre otras cosas, a la difusión de buenas prácticas.

2.9. Conviene darse cuenta de que la propuesta de Reglamento solo se aplica al territorio comunitario. Los vuelos de terceros países que aterricen en los aeropuertos de la UE o sobrevuelen los Estados miembros no quedarán cubiertos. Así pues, convendrá establecer en el ámbito bilateral o multilateral, los acuerdos oportunos para garantizar la seguridad de la aviación civil en todo el mundo. Ya se han tomado medidas en este sentido en el marco de la última Asamblea de la OACI; en este contexto, la Comunidad y otras partes propusieron reforzar las normas incluidas en el anexo 17 del Convenio de Chicago.

3. Observaciones generales

3.1. El CES acoge favorablemente lo propuesta de Reglamento en la medida en que es una respuesta rápida y adecuada a la necesidad de garantizar un elevado nivel de seguridad adoptando medidas que impidan actos de interferencia ilegítima contra la aviación civil.

3.2. Por consiguiente, se valora positivamente el tipo de acto jurídico aprobado por la Comisión (un reglamento en lugar de una directiva). El reglamento es en principio aplicable directamente a todos los Estados miembros sin necesidad de esperar a su transposición en la legislación nacional.

3.3. El CES toma nota de que las normas comunes sobre medidas de seguridad en los aeropuertos y las especificaciones técnicas para los equipos en apoyo de la seguridad aérea se basan en las normas actuales del Documento 30 de la CEAC y se incluyen en el anexo del reglamento. Este anexo técnico se actualiza constantemente con el telón de fondo del procedimiento de comitología. El Comité respalda tal procedimiento para la aprobación de detalles técnicos de aplicación.

3.4. El Comité considera que los sucesos de Estados Unidos exigen decisiones rápidas, pero también muy meditadas con el fin de garantizar un elevado nivel de seguridad en la aviación civil.

3.5. En la actualidad, la UE está considerando otras tres propuestas en materia de seguridad aérea:

- un reglamento para modificar las normas técnicas y procedimientos administrativos aplicables a la aviación civil (JAR-OPS);
- una propuesta de Directiva sobre la prevención de accidentes y la compilación y divulgación de datos en el ámbito de la aviación civil;

— una propuesta de Directiva sobre requisitos en materia de seguridad y la demostración de la competencia profesional para la tripulación de cabina.

3.6. Es preciso promover y aprobar lo antes posible estas propuestas que se refieren a la seguridad aérea.

3.7. El título de la propuesta de la Comisión es inapropiado dado que el Reglamento trata solamente de disposiciones en materia de seguridad para acceder a una aeronave, no sobre medidas a bordo.

3.8. Deberá ponerse en marcha lo antes posible una legislación eficaz referente a la seguridad a bordo y que cubra, entre otras cosas, el acceso a la cabina de pilotaje, el personal de seguridad durante el vuelo, y el mantenimiento de una comunicación eficaz tierra aire en caso de emergencia.

3.9. El Reglamento propone en concreto que se incorporen a la legislación de la UE las recomendaciones que se hacen en el Documento 30 de la CEAC.

3.10. El Reglamento entrará en vigor veinte días después de ser publicado en el Diario Oficial de la CE.

3.11. Este calendario es poco realista, sobre todo, para las propuestas referentes a infraestructura.

3.12. El cumplimiento de las normas propuestas llevará aparejado importantes gastos.

3.13. El Comité considera que es injusto que los aeropuertos y las compañías aéreas deban cargar con estos gastos extraordinarios. Garantizar la seguridad pública en los aeropuertos debería corresponder a los Estados miembros.

4. Observaciones específicas

4.1. *Ámbito de aplicación (artículo 3)*

4.1.1. El CES se interroga sobre si el artículo 3 de la Propuesta de Reglamento, al afirmar que «Las medidas previstas en el presente Reglamento se aplicarán a todos los aeropuertos e instalaciones de navegación aérea ubicados en el territorio de los Estados miembros» no contradice su principal objetivo. Cabe preguntarse si se deberá autorizar a las aeronaves

procedentes de terceros países a aterrizar en los aeropuertos de la UE solamente cuando el nivel de seguridad aplicable en el aeropuerto de origen sea al menos equivalente a lo que estipula el Reglamento.

4.1.2. El concepto de seguridad no es territorial y no debe limitarse al territorio de la UE.

4.2. *Normas comunes (apartado 1 del artículo 4)*

4.2.1. En esta disposición debe hacerse una referencia concreta a las normas actuales de la Documento 30 de la Conferencia Europea de Aviación Civil (CEAC).

4.3. *Aplicación de medidas más estrictas (artículo 6)*

4.3.1. El CES se interroga sobre las disposiciones del artículo 6 de la propuesta de Reglamento que permiten a los Estados miembros aplicar medidas más estrictas de lo estipulado en el Reglamento. El objetivo del Reglamento es ya el de garantizar un elevado nivel de seguridad.

4.3.2. Si se mantienen las disposiciones de este artículo, es esencial que la Comisión compruebe su aplicación para garantizar que estas medidas no son discriminatorias o innecesariamente restrictivas.

4.4. *Control del cumplimiento (apartado 3 del artículo 7)*

4.4.1. Las inspecciones en los aeropuertos deben ser autorizadas, lo que significa que la Comisión informa al Estado miembro afectado con tiempo suficiente antes de la inspección.

4.4.2. El Comité considera que un sistema de control basado en inspecciones imprevistas sería mucho más eficaz para garantizar la aplicación del Reglamento.

4.5. *Publicación de información (artículo 9)*

4.5.1. Al publicarse el informe anual de la Comisión sobre la aplicación del Reglamento deberán tenerse en cuenta las consideraciones de confidencialidad.

5. Conclusión

5.1. El Comité respalda la propuesta de la Comisión así como la decisión de emitir un reglamento en lugar de una directiva, lo cual retrasaría su aplicación.

5.2. Deben promoverse y aprobarse lo antes posible los otros tres actos legislativos que se refieren a las seguridad en la aviación civil.

5.3. La presente propuesta trata solo de las medidas de seguridad relativas al acceso a una aeronave. Deberá proponerse y aprobarse lo antes posible una legislación eficaz referente a la seguridad a bordo.

5.4. En lo referente a infraestructuras, el calendario propuesto para aplicar la propuesta es poco realista.

5.5. Los Estados miembros deberán correr con los considerables gastos adicionales que comportará la aplicación de las propuestas.

Bruselas, 28 de noviembre de 2001.

El Presidente
del Comité Económico y Social
Göke FRERICHS

Dictamen del Comité Económico y Social sobre el tema «Política fiscal en la Unión Europea — Prioridades para los próximos años»

(2002/C 48/18)

El 5 de junio de 2001, de conformidad con el artículo 262 del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea, la Comisión decidió consultar al Comité Económico y Social sobre el tema «Política fiscal en la Unión Europea — Prioridades para los próximos años».

La Sección de Unión Económica y Monetaria y Cohesión Económica y Social, encargada de preparar los trabajos en este asunto, aprobó su dictamen el 13 de noviembre de 2001 (ponente: Sr. Morgan).

En su 386º Pleno de los días 28 y 29 de noviembre de 2001 (sesión del 28 de noviembre), el Comité Económico y Social ha aprobado por 72 votos a favor y 8 en contra y 7 abstenciones el presente Dictamen.

1. Introducción

1.1. La Comunicación de la Comisión es completa y exhaustiva.

La Comisión expone en la introducción ⁽¹⁾ el objetivo de dicha Comunicación:

«La presente Comunicación define la visión de la Comisión acerca de las prioridades fundamentales en materia de política fiscal en la Unión Europea en los próximos años. Explica el enfoque general que, en opinión de la Comisión, debe adoptar la Comunidad, teniendo en cuenta objetivos políticos más amplios de la UE, y resalta varias prioridades en áreas fiscales específicas. Teniendo en cuenta que el

fundamento jurídico de las decisiones sobre fiscalidad va a seguir siendo por ahora la unanimidad, la presente Comunicación analiza también si se podrían utilizar otros instrumentos apropiados, además de la legislación, para lograr estos objetivos prioritarios.»

1.2. La Comunicación consta de cuatro partes: Contexto general para el desarrollo de la política fiscal de la UE; Política fiscal de la UE — Objetivos concretos para los próximos años; Mecanismos para lograr los objetivos; y Conclusión. En el punto 2 del presente documento se ha resumido, sin formular observaciones, la formulación de la Comisión sobre el contexto general con el fin de situar las propuestas que a continuación realiza la propia Comisión. En los tres puntos siguientes del dictamen, se citan las acciones y propuestas y se emite una opinión sobre la conveniencia de aceptarlas o rechazarlas.

⁽¹⁾ COM(2001) 260 final, último párrafo de la Introducción.

1.3. El objetivo que persigue la Comisión con esta Comunicación es abordar de forma pragmática la acumulación de asuntos pendientes que interesan a los ciudadanos y a las empresas de forma concreta.

2. Contexto general para el desarrollo de la política fiscal de la UE

2.1. La Comisión analiza el contexto general en cuatro apartados:

- Últimas tendencias en la UE
- La tendencia general a la integración y cooperación económicas
- Política fiscal de la UE — Objetivos generales
- Cómo alcanzar estos objetivos.

2.2. Los dos primeros apartados (Últimas tendencias en la UE y La tendencia general a la integración y cooperación económicas) son simplemente material de referencia, pero los otros dos facilitan información importante para el programa de acción.

2.3. Política fiscal de la UE — Objetivos generales⁽¹⁾

2.3.1. «¿Qué tipo de política fiscal de la UE sería compatible con el esfuerzo realizado por los Estados miembros para reformar sus sistemas tributarios o efectivamente lo respaldaría? Sin lugar a dudas, tal política tiene que servir prioritariamente los intereses de los ciudadanos y de los empresarios que desean acogerse a las cuatro libertades del Mercado Interior (libre circulación de personas, mercancías y capitales, y libre prestación de servicios). (...) En segundo lugar, las iniciativas de la UE en el campo fiscal deben garantizar que los sistemas impositivos contribuyen a una mayor eficacia en el funcionamiento de los mercados de mercancías, servicios y capitales así como a un mercado laboral con un funcionamiento adecuado. Esto es necesario para lograr los objetivos de Lisboa. (...) En tercer lugar, como se pide en las Orientaciones Generales de Política Económica, la política fiscal de la UE debe seguir favoreciendo los esfuerzos por reducir los tipos nominales y, al mismo tiempo, ampliar la base impositiva, atenuando así las distorsiones económicas derivadas de los regímenes tributarios de los Estados miembros (...).»

2.4. Cómo alcanzar estos objetivos⁽²⁾

2.4.1. Al discutir los instrumentos para alcanzar los objetivos generales esbozados anteriormente, una de las preguntas más frecuentemente suscitadas es en qué medida es necesaria o deseable la armonización fiscal en la UE.

2.4.2. Está claro que no hay ninguna necesidad de una armonización generalizada de los sistemas impositivos de los Estados miembros. Siempre que respeten las normas comunitarias, los Estados miembros son libres de elegir los regímenes fiscales que consideren más oportunos y conformes a sus preferencias. (...)

2.4.3. Ahora bien, en el campo de la imposición indirecta es esencial un alto grado de armonización. El Tratado dispone específicamente esta armonización (artículo 93) porque los impuestos indirectos pueden ser un obstáculo inmediato para la libre circulación de mercancías y la libre prestación de servicios dentro del Mercado Interior y falsear la competencia. (...)

2.4.4. En cuanto a los impuestos sobre la renta de las personas físicas, la opinión es que tales impuestos pueden dejarse en manos de los Estados miembros incluso cuando la Unión Europea logre un nivel de integración mayor que el actual. (...)

2.4.5. En el caso de los impuestos directos sobre rentas derivadas de bienes muebles, se ha reconocido ya la necesidad de cierto grado de coordinación, en especial: el intercambio de información sobre los rendimientos del ahorro; en las directivas relativas a la imposición de las empresas ya adoptadas (de conformidad con el artículo 94 del Tratado); en el Código de Conducta sobre tributación empresarial; y en la propuesta de Directiva relativa a intereses y cánones. (...) Es necesario proseguir este análisis tomando en consideración, por una parte, las distorsiones que podrían poner en peligro el adecuado funcionamiento del Mercado Interior y, por otra parte, los efectos de la competencia fiscal. (...)

2.4.6. Por otra parte, mientras la Comisión sigue manteniendo la opinión de que es imprescindible proceder a la toma de decisiones por mayoría cualificada por lo menos sobre ciertas cuestiones fiscales, el fundamento jurídico, de momento, seguirá siendo la unanimidad. Dadas las dificultades para alcanzar decisiones unánimes sobre propuestas legislativas, que se agravarán con la ampliación, la Comunidad debe considerar también el uso de instrumentos alternativos como base para iniciativas en el campo fiscal. (...)

3. Política fiscal de la UE — Objetivos concretos para los próximos años

3.1. Impuestos indirectos

3.1.1. Impuesto sobre el valor añadido

3.1.1.1. La Comisión ha presentado propuestas para mejorar el sistema transitorio⁽³⁾. El Comité, en su dictamen sobre el tema⁽⁴⁾, llega a las conclusiones expuestas a continuación.

⁽¹⁾ COM(2001) 260 final, punto 2.3, primer a tercer párrafos.

⁽²⁾ COM(2001) 260 final, punto 2.4, primer a quinto y séptimo párrafos.

⁽³⁾ COM(2000) 348 final.

⁽⁴⁾ DO C 116 de 20.4.2001, p. 59.

3.1.1.2. El Comité reitera su posición de que los múltiples y graves puntos débiles del actual régimen transitorio vigente sólo podrán eliminarse del todo con la introducción de un nuevo régimen definitivo basado en el principio de la tributación en el país de origen. Asimismo, lamenta profundamente que no se haya logrado ningún avance hacia este objetivo y, aunque reconoce el esfuerzo permanente de la Comisión por adoptar esta medida a largo plazo, se pregunta cuántos años más habrá que utilizar el deficiente régimen transitorio antes de que este objetivo sea realidad.

3.1.1.3. El Comité pide a los Estados miembros que sean conscientes de las ventajas que la Unión Europea obtendría con un régimen que convirtiera el mercado interior en algo real en lugar de socavarlo, y que contribuyera en gran medida a atajar el enorme volumen de fraude del IVA.

3.1.1.4. El Comité reconoce que los aspectos fundamentales para mejorar el régimen transitorio son la simplificación y modernización de las normas existentes, una aplicación más uniforme de las disposiciones y la intensificación de la cooperación administrativa. Asimismo, acepta la postura de la Comisión de que el aspecto de «modernización y simplificación» es indisociable del de «cooperación administrativa y lucha antifraude» y de que es necesaria una actuación paralela.

3.1.2. Impuestos especiales

3.1.2.1. Impuestos medioambientales y sobre los productos energéticos

3.1.2.1.1. Es importante reconocer que la fiscalidad es uno de los diversos instrumentos para abordar los problemas medioambientales. Por ejemplo, las normativas sobre la eficiencia técnica de los motores de combustión interna y sobre el rendimiento energético de los edificios son muy importantes. Una gran contribución para alcanzar los objetivos de Kioto corresponde a la sustitución del carbón y del petróleo por el gas para generar energía. Es importante mantener el instrumento de la fiscalidad en el contexto adecuado. El CES se ha pronunciado en numerosos dictámenes a favor de instrumentos económicos de regulación en el ámbito de la política medioambiental. No obstante, el Comité también ha señalado en repetidas ocasiones que «la introducción de impuestos y tasas con fines ecológicos no debe comprometer la competitividad de las empresas europeas ni destruir empleo, efectos que podrían darse sobre todo en los sectores de gran consumo energético»⁽¹⁾.

3.1.2.1.2. A juicio del CES, aunque la UE no debe cuestionar su apoyo al Protocolo de Kioto, tampoco debe dejar de plantear preguntas sobre cómo se están cumpliendo dichos objetivos.

3.1.2.1.3. La Comisión señala que «Los mecanismos actuales, tanto a nivel nacional como comunitario, provocan de esta manera posibles distorsiones en la elección de los consumidores entre las fuentes energéticas o los productos y en las condiciones de competencia. El remedio más eficaz a estas dificultades sería un marco comunitario para facilitar la aproximación de los sistemas fiscales de los Estados miembros»⁽²⁾. El Comité Económico y Social considera que este tema debe seguir siendo competencia de los gobiernos de los Estados miembros, dado que depende de las características de la oferta y la demanda propias de cada uno de ellos. No obstante, el CES considera que los Estados miembros deben colaborar para reducir la contaminación, habida cuenta de que ésta no conoce fronteras.

3.1.2.1.4. La Comisión quiere superar a toda costa el punto muerto en el que se encuentra la «Propuesta de Directiva del Consejo por la que se reestructura el marco comunitario de imposición de los productos energéticos»⁽³⁾. El CES reitera su apoyo a la toma de decisiones por parte de los Estados miembros, pero también les aconseja seguir la recomendación recogida en dicha propuesta de forma que, cuando se aplique la Directiva, eviten todo aumento de la carga fiscal global.

3.1.2.1.5. La Comisión considera que: «De nuevo se han hecho más evidentes las deficiencias de la situación actual a través de la gama de diversas medidas adoptadas por los Estados miembros, en especial en el sector del transporte por carretera, en respuesta al aumento de los precios del petróleo en 2000. Una vez más se demuestra la conveniencia de establecer un marco común para la tributación de los productos energéticos, no sólo por lo que se refiere a la estructura de dichos impuestos sino también a los tipos impositivos»⁽⁴⁾. El Comité Económico y Social no ve la relación existente entre la reacción de los Estados miembros y la necesidad de un marco común, dado que las medidas de los distintos Estados miembros estaban motivadas por factores nacionales específicos.

3.1.2.1.6. En conclusión, la Comisión afirma que «El giro hacia impuestos medioambientales ha sido claramente muy lento». Y añade que «Podría ser muy útil contar con un marco común con tipos diferenciados en función de objetivos ambientales»⁽⁵⁾. No obstante, a juicio del CES, los esfuerzos realizados para alcanzar un marco común no deben frenar la toma de medidas que, de lo contrario, los Estados miembros pudieran realizar. El CES es partidario de un sistema de objetivos comunes mientras se sigue buscando un marco común.

⁽¹⁾ DO C 19 de 21.1.1998, p. 91.

⁽²⁾ COM(2001) 260 final, punto 3.1.2, Impuestos medioambientales y sobre los productos energéticos, tercer párrafo.

⁽³⁾ COM(97) 30 final.

⁽⁴⁾ COM(2001) 260 final, punto 3.1.2, Impuestos medioambientales y sobre los productos energéticos, sexto párrafo.

⁽⁵⁾ COM(2001) 260 final, punto 3.1.2, Impuestos medioambientales y sobre los productos energéticos, último párrafo.

3.1.2.2. Imposición de los vehículos

3.1.2.2.1. La Comisión afirma que debe fomentarse la armonización de la fiscalidad de los vehículos. Por su parte, el Comité Económico y Social considera que los efectos transfronterizos para los ciudadanos con vehículos de uso particular son ínfimos y que deben prevalecer las prioridades de los Estados miembros. Sin embargo, el CES señala que hay que tener en cuenta la competitividad en el caso de los vehículos de uso industrial que se destinan a actividades transfronterizas.

3.1.2.2.2. La Comisión afirma que «se examinará la posibilidad de reestructurar impuestos de matriculación y circulación con una orientación ambiental»⁽¹⁾. En principio, esta iniciativa contará con el apoyo del Comité Económico y Social, en el entendimiento de que los Estados miembros incluirán dichas orientaciones dentro sus planes de reducción de las emisiones de CO₂.

3.1.2.3. Impuestos sobre el tabaco y el alcohol

3.1.2.3.1. El marco actual de la Unión Europea para los impuestos especiales deja un gran margen de discrecionalidad a los Estados miembros. El CES está examinando una propuesta de la Comisión para modificar la estructura y los tipos de impuestos especiales que gravan los productos elaborados del tabaco⁽²⁾. Esta propuesta de directiva persigue adecuar y clarificar los impuestos especiales sobre el tabaco. El CES ha rechazado la propuesta en su dictamen CES 1330/2001. La Comisión tiene intención de aprobar un informe referente a la imposición sobre el alcohol antes de finales de 2002.

El Comité Económico y Social considera que, dentro de un marco general, los impuestos sobre el tabaco y el alcohol son ante todo competencia de los Estados miembros. No cabe duda de que existen interrelaciones entre estos impuestos y el nivel global de la fiscalidad directa, los niveles globales de renta disponible y los intereses más amplios, como las políticas sanitaria y agrícola. Las grandes diferencias que existen actualmente por lo que respecta a la presión fiscal en el ámbito de los impuestos especiales sobre las bebidas alcohólicas generan un gran tráfico transfronterizo (tanto legal como ilegal), pero dicha cuestión incumbe a los Estados miembros.

3.2. Imposición directa

3.2.1. Marco internacional

3.2.1.1. «El objetivo general de las economías principales del mundo, incluidas las de los Estados miembros de la UE, ha sido tratar de establecer un entorno fiscal que promueva una

competencia libre y equitativa y que facilite la actividad comercial transfronteriza y, al mismo tiempo, garantizar que las bases impositivas nacionales no se erosionen. Atendiendo a este objetivo, durante los últimos años se ha dado un lugar destacado a la tarea de eliminar la competencia fiscal perniciosa, tanto en la OCDE como en la UE, mediante el paquete fiscal»⁽³⁾.

3.2.1.2. En un dictamen que se elabora de forma paralela (ECO/067), el CES se pronuncia sobre la «Competencia fiscal y consecuencias en la competitividad de las empresas». En general, el CES se muestra de acuerdo con la conclusión de la Comisión de que «Se ha progresado considerablemente en la identificación de las prácticas fiscales perjudiciales y la fijación de plazos para eliminarlas»⁽⁴⁾. La opinión del CES se expone de forma más detallada en el expediente ECO/067.

3.2.2. Impuesto sobre sociedades

3.2.2.1. La Comisión afirmó en la Comunicación sobre política fiscal que estaba elaborando un estudio en profundidad sobre el impuesto de sociedades.

3.2.2.2. «El estudio analizará las diferencias en los niveles efectivos del impuesto de sociedades en los Estados miembros, teniendo en cuenta, entre otras cosas, los resultados del informe del Comité Ruding (1992). Se deberá prestar atención a la influencia de las bases impositivas de las empresas sobre los niveles efectivos de fiscalidad. Además, el estudio debería identificar también las principales disposiciones fiscales que podrían obstaculizar la actividad económica transfronteriza en el Mercado Único. Sobre esta base, se deberá realizar una evaluación de las consecuencias sobre la localización de la actividad económica y las inversiones. La Comisión deberá destacar los elementos de política fiscal que implican reducción de las distorsiones de competencia relacionadas con la imposición y estudiar posibles medidas correctoras, teniendo en cuenta de las diferentes esferas de competencia de los Estados miembros y la Comunidad»⁽⁵⁾.

3.2.2.3. Esta nueva Comunicación ya obra en poder del CES, que confía en poder emitir un dictamen.

3.2.3. Impuesto sobre la renta de las personas físicas

3.2.3.1. La posición de la Comisión puede resumirse como sigue⁽⁶⁾: «Como se señaló en la sección 2.3, los impuestos sobre la renta son en su totalidad competencia exclusiva de los Estados miembros, y sólo es necesaria una coordinación a

⁽¹⁾ COM(2001) 260 final, punto 3.1.2, Imposición de los vehículos, segundo párrafo.

⁽²⁾ COM(2001) 133 final

⁽³⁾ COM(2001) 260 final, punto 3.2.1, primer párrafo.

⁽⁴⁾ COM(2001) 260 final, punto 3.2.1, segundo párrafo.

⁽⁵⁾ COM(2001) 260 final, punto 3.2.2, segundo párrafo.

⁽⁶⁾ COM(2001) 260 final, punto 3.2.3, primer y tercer párrafos.

nivel de la UE para evitar la discriminación transfronteriza o los obstáculos al ejercicio de las cuatro libertades. En particular, la coordinación de los impuestos sobre la renta puede ser necesaria, en algunos ámbitos, para evitar la doble imposición o la no imposición involuntaria en situaciones transfronterizas, o para luchar contra la evasión internacional de impuestos. (...)

3.2.3.2. (...) Cabe esperar que surjan nuevos problemas, como demuestra el número creciente de recursos que se interponen ante el TJE. Para que no sea éste el que tenga que resolver todos estos problemas relacionados con el impuesto sobre la renta, parece necesario que haya una mayor coordinación dentro de la UE.

3.2.3.3. El CES considera conveniente cierto grado de coordinación para facilitar la cooperación entre los Estados miembros.

3.2.4. Tributación de las pensiones

3.2.4.1. La Comisión reconoce que una minoría de Estados no concede exoneraciones fiscales para las contribuciones de empresarios y trabajadores a planes de pensiones en otros países. No cabe duda de que ello plantea problemas, por lo que la Comisión intentará encontrar soluciones dentro del marco jurídico existente ⁽¹⁾. El CES comparte la preocupación de la Comisión y ha emitido un dictamen al respecto.

3.2.5. Fraude fiscal — Impuestos directos e indirectos

3.2.5.1. El CES expresa una vez más su preocupación por el nivel general del fraude dentro de la Comunidad, especialmente en los ámbitos del IVA del arancel aduanero y de los impuestos especiales. El CES considera positivas las medidas que está adoptando la Comisión para luchar contra el fraude fiscal.

3.2.6. El logro de los objetivos de la política fiscal en el proceso de ampliación

3.2.6.1. El CES apoya las medidas que adopta la Comisión para garantizar que los países candidatos, a la vez que asumen las obligaciones del acervo comunitario, también aceptan los aspectos fundamentales del acervo fiscal.

4. Mecanismos para lograr los objetivos

4.1. El proceso de decisión ⁽²⁾

4.1.1. Tradicionalmente, la Comisión ha confiado en la presentación de propuestas de Directiva, o de Reglamento, en algunos casos, para conseguir progresos en el ámbito fiscal. La ventaja de las Directivas y los Reglamentos es que se adoptan únicamente después de discutirlos exhaustivamente en el Consejo, el Parlamento Europeo y el Comité Económico y Social, y, además, que son seguros desde el punto de vista jurídico porque pueden ser aplicados por el Tribunal de Justicia Europeo.

4.1.2. Sin embargo, resulta muy desalentador el lento ritmo al que se van adoptando las propuestas de directiva en materia fiscal. (...) en un contexto de una viva evolución económica y técnica en el que es evidente la necesidad de adaptar y modernizar rápidamente la legislación, la Comisión se propone hacer un uso mayor de las facultades de ejecución conferidas por el Consejo tal como se prevé en el Tratado.

4.1.3. (...) la Comisión sigue pensando que es indispensable adoptar el mecanismo de votación por mayoría cualificada, al menos para algunas cuestiones fiscales. Dado que el fundamento jurídico va a seguir siendo de momento la unanimidad, será mucho más difícil, después de la ampliación, conseguir que se adopte cualquier nuevo acto legislativo comunitario. Así, cuando la legislación no sea absolutamente esencial (en particular, en materia de impuestos directos), habrá que encontrar otros métodos para progresar, como tienen derecho a esperar los contribuyentes, en la eliminación de los obstáculos y las distorsiones fiscales en el Mercado Interior.

4.1.4. El CES se muestra de acuerdo con la Comisión en que es difícil realizar avances en asuntos fiscales y en que es necesario buscar métodos alternativos. Por lo tanto, el CES acoge con satisfacción algunas de las medidas de la Comisión que se exponen en los puntos 4.2, 4.3 y 4.4 infra.

4.2. El papel de la Comisión como protectora del Tratado ⁽³⁾

4.2.1. La Comisión destaca el número de asuntos llevados ante el Tribunal de Justicia Europeo en los casos en que las normas fiscales pueden ser contrarias al Tratado o al derecho comunitario vigente, y añade que «el rápido desarrollo de la jurisprudencia de la CE relativa a los impuestos directos durante estos últimos años mediante recursos entablados por particulares ha puesto de manifiesto la necesidad de que la Comisión actúe más frecuentemente».

⁽¹⁾ COM(2001) 214.

⁽²⁾ COM(2001) 260 final, punto 4.1, primer, segundo y cuarto párrafos.

⁽³⁾ COM(2001) 260 final, punto 4.2, primer a tercer y quinto párrafos.

4.2.2. La Comisión considera que puede asumir la función de proponer una respuesta común a las sentencias del Tribunal de Justicia, «incluso, cuando sea necesario, por medio de legislación comunitaria. La Comisión desempeña también un papel importante a la hora de garantizar que los Estados miembros respeten y apliquen correctamente las sentencias del Tribunal de Justicia».

4.2.3. En principio, el CES apoya el planteamiento de la Comisión sobre la actividad del TJE en el ámbito de la fiscalidad.

4.2.4. «(...) está claro que la Comisión no puede, como protectora de los Tratados, ser benévola con las infracciones en materia fiscal.»

4.2.5. «(...) la Comisión tiene ahora la intención de adoptar una estrategia más proactiva en el ámbito de las infracciones fiscales y estar más dispuesta a iniciar acciones cuando crea que se está vulnerando la legislación comunitaria. Garantizará también la correcta aplicación de las sentencias del Tribunal de Justicia (...).»

4.2.6. El CES apoya este planteamiento siempre que se tenga en cuenta que los Estados miembros pueden aplicar e incorporar las sentencias en sus sistemas fiscales nacionales de diversas maneras.

4.3. El aumento de la gama de instrumentos políticos ⁽¹⁾

4.3.1. La utilización de enfoques no legislativos o «legislación blanda» podría ser un medio adicional de progresar en el ámbito fiscal. (...) Estos enfoques no legislativos deberían implicar, en la mayor medida posible, la participación del Parlamento Europeo a través de los mecanismos existentes de consulta al Parlamento.

4.3.2. Los enfoques no legislativos o de legislación blanda podrían resultar particularmente efectivos en los casos en que tienen un fundamento jurídico firme, basado en el Tratado y en la jurisprudencia del Tribunal. En tales casos, algunos instrumentos como comunicaciones, recomendaciones, directrices y notas interpretativas podrían proporcionar orientación a los Estados miembros sobre la aplicación de los principios del Tratado y fomentar la rápida eliminación de obstáculos al Mercado Interior.

4.3.3. El CES comparte plenamente este planteamiento. Por lo tanto, anima a la Comisión a potenciar el uso de instrumentos no legislativos o de legislación blanda siempre que permitan lograr avances en el ámbito fiscal.

4.4. Cooperación reforzada ⁽²⁾

4.4.1. La Comisión señala que «La decisión de Niza permitirá que la Comisión proponga al Consejo que un grupo pequeño de por ejemplo ocho Estados miembros pueda cooperar de manera más estrecha, previa aprobación en el seno del Consejo por mayoría cualificada. (...)».

4.4.2. El CES respalda este planteamiento de la cooperación reforzada siempre que los Estados miembros consideren que les beneficia.

5. Conclusión

En la conclusión, la Comisión destaca seis objetivos principales de la política fiscal.

- i. Aplicación de la estrategia legislativa en materia de IVA.
 - El CES respalda plenamente este objetivo ⁽³⁾.
- ii. Mayor aproximación de la legislación de los Estados miembros en el ámbito de la tributación medioambiental y de la energía en la UE.
 - El CES estima que será difícil lograr esta aproximación. Entretanto, el CES desea que se haga hincapié en los objetivos acompañados de directrices sobre impuestos medioambientales, eliminación de residuos, etc.
- iii. Aumento de la convergencia entre los niveles de impuestos sobre alcohol y tabaco.
 - Dado que estos impuestos son parte fundamental de los sistemas tributarios de los Estados miembros, no es factible abordarlos de forma separada. El CES considera que debería permitirse la competencia entre los Estados miembros para hacer avanzar la aproximación.
- iv. Coordinación de la fiscalidad de las empresas.
 - El CES espera emitir un dictamen en su momento sobre la nueva Comunicación de la Comisión referida a la fiscalidad de las empresas ⁽⁴⁾.
- v. Eliminación de los obstáculos fiscales a la prestación transfronteriza de pensiones de los sistemas de empleo.
 - El CES respalda plenamente este objetivo.
- vi. Mejora del proceso decisorio en el ámbito fiscal.
 - El CES comparte la opinión de la Comisión de que el fundamento jurídico actual sigue siendo la unanimidad.

⁽²⁾ COM(2001) 260 final, punto 4.4, primer y segundo párrafos.

⁽³⁾ DO C 116 de 20.4.2001, p. 59.

⁽⁴⁾ COM(2001) 582 final.

⁽¹⁾ COM(2001) 260 final, punto 4.3, primer y segundo párrafos.

Mientras tanto, el CES apoya los dos mecanismos propuestos para alcanzar los objetivos de la política fiscal ⁽¹⁾:

⁽¹⁾ COM(2001) 260 final, punto 5, último guión del segundo párrafo.

- recurrir, de manera más proactiva, bien dirigida y equitativa, a los procedimientos de infracción en asuntos fiscales;
- usar en mayor medida soluciones no legislativas y el mecanismo de cooperación reforzada.

Bruselas, 28 de noviembre de 2001.

El Presidente
del Comité Económico y Social
Göke FRERICHS

Dictamen del Comité Económico y Social sobre el tema «Modificación del contexto económico mundial: nuevos desafíos para la política económica de la Unión Europea»

(2002/C 48/19)

El Comité Económico y Social decidió en su pleno de los días 28 y 29 de noviembre de 2001, de conformidad con el artículo 23.3 de su Reglamento Interno, la elaboración de un dictamen sobre el tema «Modificación del contexto económico mundial: nuevos desafíos para la política económica de la Unión Europea».

La Sección de Unión Económica y Monetaria y Cohesión Económica y Social, encargada de los trabajos preparatorios en este asunto, aprobó su dictamen el 12 de noviembre de 2001 (ponente: Sra. Konitzer).

En su 386º Pleno de los días 28 y 29 de noviembre de 2001 (sesión del 28 de noviembre), el Comité Económico y Social aprobó por 46 votos a favor y 3 abstenciones el siguiente Dictamen.

1. Situación inicial

1.1. La evolución económica de la UE en el año 2000 fue la más positiva desde hacía más de una década. El crecimiento del PIB alcanzó casi el 3,5 %. El empleo experimentó un fuerte aumento (1,7 %), de forma que el paro, en comparación con el año anterior, descendió un punto hasta situarse en el 8,3 % de la población activa. Así, se alcanzaron prácticamente de nuevo, tras llegar a un máximo del 11,1 % en 1994, los niveles anteriores a la recesión de 1992/1993. A pesar de los elevados precios del petróleo, la tasa de inflación sólo fue escasamente superior al 2 %, y pudo considerarse garantizado el equilibrio de la balanza de pagos.

1.2. Esta evolución positiva pudo atribuirse tanto a los continuados esfuerzos estructurales por mejorar el funcionamiento de los mercados de bienes y de servicios, así como de

trabajo y de capitales, como a los avances decisivos en el fortalecimiento de las condiciones macroeconómicas para el crecimiento y el empleo realizados desde la última recesión y, especialmente, con miras a la realización de la Unión Económica y Monetaria ⁽¹⁾.

1.3. Sin embargo, la esperanza de que esta evolución positiva continuara de forma ininterrumpida durante una serie de años —como sería necesario para solucionar los problemas de empleo de la UE— se desvaneció a lo largo de 2001.

⁽¹⁾ Véase también: DO C 139 de 11.5.2001, p. 51 (ECO/041). DO C 139 de 11.5.2001, p. 60 (ECO/042). DO C 139 de 11.5.2001, p. 72 (ECO/046). DO C 139 de 11.5.2001, p. 79 (ECO/054). DO C 221 de 7.8.2001, p. 177 (ECO/065).

1.4. Efectivamente, en el otoño de 2001 se puso de manifiesto que el crecimiento del PIB de la UE en el tercer trimestre del año se detendría o sería incluso negativo, y que para el conjunto del año 2001 se debería contar con un crecimiento económico claramente inferior al 2 %⁽¹⁾. Ello también significa que la tasa de paro no sólo ha dejado de bajar, sino que posiblemente aumentará de nuevo en los años 2001 y 2002.

1.5. Las causas de esta evolución negativa se hallan fundamentalmente fuera de la Comunidad; sin embargo, su alcance y la importancia de la dependencia de la UE de la evolución económica mundial han sido subestimadas. Los principales factores a los que hay que apuntar son los siguientes: disminución del poder adquisitivo en la UE a causa del mayor precio del petróleo (agravado por la evolución del tipo de cambio del dólar) y del fuerte incremento a corto plazo experimentado por los precios de los alimentos, descenso de la demanda de exportaciones debido a la importante ralentización del crecimiento en los Estados Unidos y coincidencia con una fase de recesión a nivel mundial. Las consecuencias de los atentados del 11 de septiembre agravaron estos efectos, no sólo por sus repercusiones inmediatas en los Estados Unidos y en todo el mundo (compañías aéreas, turismo, seguros, mayores gastos de seguridad), sino también por las consecuencias negativas para la confianza de las empresas y de los consumidores, que todavía podrían empeorar a causa de acontecimientos imprevisibles en relación con la campaña contra el terrorismo.

1.6. Para las economías europeas, lo decisivo ahora es superar lo antes posible esta fase de debilidad que acompaña a la pérdida de confianza y emprender el camino a un mayor crecimiento a largo plazo, objetivo que el Consejo Europeo se impuso con la aprobación de la estrategia fijada en Lisboa en la primavera de 2000.

2. Posibilidades y límites de la política económica

2.1. Es cierto que los factores descritos en el punto anterior tienen, en principio, un carácter temporal, y no ponen en cuestión los avances fundamentales logrados en la década de los noventa en el saneamiento de la economía europea. No obstante, hay que decir claramente que el logro del objetivo del pleno empleo se halla, de nuevo, un paso más lejos.

2.2. Hay que preguntarse, por ello, qué contribución puede realizar la política económica para la superación rápida de las actuales dificultades. Plantear esta pregunta no significa, sin embargo, alimentar la ilusión de que la política económica es capaz de amortiguar completamente cualquier choque exterior

e imponer el crecimiento y el empleo por decreto. Tampoco se trata de poner en cuestión los esfuerzos estructurales y las orientaciones de política macroeconómica fundamentales, dirigidos a lograr la estabilidad de los precios y a la salvaguardia de los grandes equilibrios. Se trata más bien de examinar lo siguiente:

- cuál es la mejor forma de adaptar la combinación de políticas macroeconómicas a la nueva situación; y
- si es posible mejorar los procedimientos de coordinación de la política económica en todo el mundo y dentro de la UE y de la zona del euro con miras a la aplicación de la mejor combinación de políticas posible.

3. Una combinación de políticas más adecuada a la nueva situación

3.1. En la actual situación, lo que se requiere, en última instancia, es el fortalecimiento de la demanda interna y de la demanda internacional en el marco del margen de capacidad en aumento, sin que ello tenga repercusiones negativas para la evolución de los precios y de los costes y sin poner en cuestión la consolidación a medio plazo de los presupuestos públicos, imprescindible para lograr un crecimiento sostenido (y, por lo tanto, el objetivo del pleno empleo). En este contexto es importante que el enfoque de política económica se base en un análisis claro de la economía mundial, de la situación en la Comunidad Europea y de la Unión Monetaria en su conjunto, así como que su orientación y su alcance sean creíbles, de forma que rápidamente se refuerce de nuevo la confianza de los consumidores y las empresas en la evolución económica futura.

3.2. El margen de maniobra de cada uno de los distintos ámbitos de la política macroeconómica (política monetaria, política de las finanzas públicas y política salarial) es, por sí mismo, bastante limitado.

3.2.1. La política monetaria puede relajarse con el fin de apoyar la política económica general (artículo 105 — 1 del Tratado CE), siempre que las expectativas de inflación disminuyan. Se trata de algo que, en cierta medida, ya ha ocurrido (también de forma coordinada a escala internacional). La adopción de otras medidas posiblemente necesarias dependería en gran medida de las previsiones respecto al comportamiento de la política presupuestaria y de la política salarial.

3.2.2. La política presupuestaria no debe poner en riesgo la credibilidad a medio plazo que ha logrado con grandes esfuerzos. Se trata de algo importante también con miras a la evolución a largo plazo de los tipos de interés y al comportamiento adecuado del ahorro y de las inversiones en el proceso de crecimiento a medio plazo que resulta imprescindible para lograr el objetivo del pleno empleo. El cumplimiento de esta condición no excluye, sin embargo, que en la situación actual —seguramente con diferencias entre los distintos países— los estabilizadores automáticos en la Comunidad y, especialmente, en la Unión Monetaria, puedan contribuir en cierta medida a

⁽¹⁾ La Comisión Europea presentará sus nuevas previsiones el 21.11.2001.

la estabilización de la situación económica. Hasta cierto punto sería posible remplazar esta contribución por un refuerzo de, por ejemplo, las inversiones en infraestructuras (eventualmente en forma de asociaciones entre sector público y privado) y rebajas fiscales, que de todos modos deben ir en la dirección del objetivo de crecimiento a medio plazo al que se aspira. Sin embargo, la contribución de la política presupuestaria al conjunto de políticas económicas de la Comunidad y de la Unión Monetaria se enfrenta a una dificultad adicional: a diferencia de la política monetaria, la política presupuestaria en la Comunidad y en la Unión Monetaria no se encuentra centralizada por motivos bien fundados, sino que continúa siendo responsabilidad nacional. Ahora bien, la contribución de la política presupuestaria al conjunto de políticas de la Unión Monetaria es una cuestión que afecta a los intereses de la Comunidad y que hoy por hoy, en opinión del Comité Económico y Social de la UE, no está lo suficientemente articulada.

3.2.3. Por otra parte, el margen de maniobra de los agentes sociales en materia de política salarial en el marco del conjunto de políticas económicas es por sí solo bastante limitado. En los distintos procedimientos por países y sectores, los agentes sociales toman decisiones al mismo tiempo respecto a la evolución económica conjunta de los costes y de los ingresos de los trabajadores. A este respecto, se adoptan decisiones que tienen una gran influencia sobre la competitividad del conjunto de la economía, la rentabilidad y la evolución de la demanda de consumo. A pesar de la introducción del diálogo macroeconómico (proceso de Colonia), el reconocimiento de esta importante influencia en las políticas macroeconómicas de la Comunidad y de la Unión Monetaria continúa siendo insuficiente; a este respecto siguen siendo necesarias tanto una mejor configuración del diálogo macroeconómico a nivel del Consejo como una mejor articulación de los intereses comunitarios.

3.3. La combinación de medidas macroeconómicas menos estrictas en la Comunidad y en la Unión Monetaria, necesarias para superar la actual debilitación del crecimiento y el peligro de recesión, presupone tanto una mejor articulación de los intereses comunitarios como una confianza mutua razonable en la computabilidad y en el comportamiento racional de los agentes de las políticas monetaria, presupuestaria y salarial. Ello remite a importantes cuestiones en relación con los contenidos y la eficacia de la coordinación de las políticas económicas.

4. Contenido y eficacia de la coordinación de las políticas económicas en la Comunidad y en la Unión Monetaria

4.1. A pesar de los progresos realizados en el saneamiento de la economía de la Comunidad y a pesar de los numerosos, si bien a veces también burocráticos, procedimientos de coordinación y «procesos», a la Comunidad se le plantea un problema fundamental a la hora de definir la combinación adecuada de políticas macroeconómicas y su adaptación a unas condiciones internas y externas cambiantes. Puede demostrarse que la recesión de 1992/1993 se debió en gran

parte a errores en la definición de las políticas (previsión equivocada de la crisis bursátil de 1987, recalentamiento de 1988/1989, errores en la financiación de la unificación alemana), y que al producirse las ralentizaciones del crecimiento de 1995/1996 (crisis mexicana, una política presupuestaria con insuficiente credibilidad en una serie de Estados miembros, turbulencias monetarias) y de 1999 (crisis asiática y rusa) se llevó a cabo una adaptación insuficiente y demasiado tardía de las políticas económicas. En los Estados Unidos, por contra, las políticas monetaria y presupuestaria fueron y continúan siendo adaptadas mejor y más rápidamente a las situaciones respectivas. Se trata de una de las principales razones por las que el crecimiento de la UE en la década de los noventa fue muy inferior al de los Estados Unidos.

4.2. Visto que nos hallamos de nuevo frente a una ralentización del crecimiento, debería intentarse evitar, en la medida de lo posible, los errores del pasado. La realización de la Unión Monetaria y la imposibilidad que ello implica de turbulencias monetarias internas resultan, en este contexto, de una gran ayuda. No obstante, a pesar de la multitud de procedimientos y organismos, subsisten importantes carencias, especialmente en los siguientes ámbitos:

- a) Todavía es necesario mejorar los diagnósticos en relación con las necesidades de la Unión Monetaria, las previsiones de la evolución económica y el debate público al que dan lugar sobre las opciones de política económica para la Comunidad y la Unión Monetaria.
- b) Debe reforzarse el papel de la Comisión Europea, a saber, la formulación de propuestas globales sobre política económica general y, en particular, sobre la combinación de políticas macroeconómicas que no estén determinadas por los intereses nacionales o de grupos de presión o por ideologías, sino por los intereses de la Comunidad y de la evolución económica óptima en la Unión Monetaria. Ello es válido especialmente por lo que se refiere a las contribuciones de la política presupuestaria y de la política salarial a las políticas macroeconómicas, en las que hay que respetar la soberanía de los Estados miembros y la autonomía de las partes contratantes de los convenios colectivos.
- c) El diálogo entre los agentes que participan en la combinación de políticas debería institucionalizarse mejor y ser más transparente. Ello es válido tanto para las reuniones regulares de los presidentes del BCE, del grupo del euro y de los miembros de la Comisión competentes como para el diálogo macroeconómico, cuyo contenido hay que mejorar. En ambos grupos debería reforzarse el papel del representante de la Comisión como representante del interés comunitario. El Comité Económico y Social europeo está en situación de realizar una contribución sustancial a los trabajos del diálogo macroeconómico y debería ser consultado de forma adecuada.

5. Próximos pasos

El Comité Económico y Social europeo considera necesario lo siguiente:

- a) la Comisión debería presentar en las próximas semanas, tras la Declaración del Consejo Europeo de Gante, propuestas concretas sobre cómo deberían adaptarse la política económica y macroeconómica en la Comunidad y en la Unión Monetaria al nuevo contexto económico mundial; a este respecto, debería señalarse claramente qué contribuciones se esperan de los distintos agentes;
- b) debería procederse de nuevo a debatir en el Consejo y en el seno de la opinión pública la Comunicación de la Comisión de 7 de febrero de 2001 sobre «el refuerzo de la coordinación de las políticas económicas en la zona del euro» ⁽¹⁾, con el fin de que puedan introducirse pronto mejoras pragmáticas y eficaces en este ámbito;
- c) próximamente deberá realizarse un debate sobre la forma y la manera en que una revisión del Tratado con miras a la ampliación de la Comunidad podría incluir una determinación de la política económica y una articulación de los intereses económicos de la Comunidad más eficientes.

⁽¹⁾ COM(2001) 82 final

Bruselas, 28 de noviembre de 2001.

El Presidente
del Comité Económico y Social
Göke FRERICHS

Dictamen del Comité Económico y Social sobre el «Proyecto de Comunicación de la Comisión relativa a la dispensa del pago de las multas y a la reducción de su importe en casos de cártel»

(2002/C 48/20)

El 18 de octubre de 2001, de conformidad con el apartado 2 del artículo 23 de su Reglamento Interno, el Comité Económico y Social decidió elaborar un dictamen sobre el «Proyecto de Comunicación de la Comisión relativa a la dispensa del pago de las multas y a la reducción de su importe en casos de cártel».

La Sección de Mercado Único, Producción y Consumo, encargada de preparar los trabajos en este asunto, aprobó su dictamen el 21 de noviembre de 2001 (ponente: Sr. Sepi).

En su 386º Pleno de los días 28 y 29 de noviembre de 2001 (sesión del 29 de noviembre) el Comité Económico y Social ha aprobado por 52 votos a favor, 6 en contra y 10 abstenciones el presente Dictamen.

1. Introducción

1.1. El Comité ha examinado el Proyecto de comunicación relativo a la dispensa del pago y a la reducción del nivel de las multas para las empresas que denuncian los cárteles secretos que infringen el derecho de competencia.

1.2. En esta comunicación, que sustituye a otra de 1996 ⁽¹⁾, se nota un esfuerzo por dotar a estos instrumentos de una

⁽¹⁾ DO C 207 de 18.7.1996, p. 4.

mayor eficacia de inspección respecto de la que sigue siendo la infracción más grave del derecho de competencia.

2. Síntesis de la Comunicación

2.1. La Comisión se muestra convencida de que las restricciones de la competencia, pactadas mediante cárteles secretos, tienen el fin último de aumentar los precios y reducir las

posibilidades de elección; además, son perjudiciales para la industria europea. Estas prácticas hacen que las empresas se vean libres de la presión del mercado que debería impulsarlas a innovar, provocan un encarecimiento de las materias primas y tienen repercusiones negativas en el empleo.

2.2. La Comisión opina que algunas empresas desean liberarse de estos acuerdos e informarla de su existencia, pero que se ven disuadidas por el riesgo de tener que pagar multas elevadas. Tras haber aplicado durante cinco años la Comunicación de 1996, la Comisión dispone de suficiente experiencia práctica para proponer modificaciones importantes basadas en los criterios de transparencia y grado de precisión, así como en una mayor relación entre el nivel de reducción de las multas y la importancia de la contribución que ha ofrecido la empresa. Esta reducción se restringirá a las empresas que faciliten pruebas importantes.

2.3. Por último, la Comisión estima que el beneficio que obtendrán los ciudadanos y consumidores es superior al interés que podría derivarse de las multas impuestas a las empresas que permitan descubrir las prácticas ilegales. De acuerdo con estos motivos, la Comisión presenta un proyecto de dispensa del pago y de reducción de las multas, en el que precisa los siguientes puntos:

- la nueva comunicación sustituirá a la de 1996 y, tras un periodo adecuado de aplicación, se examinará la conveniencia de introducir nuevas modificaciones;
- en cualquiera de las fases del procedimiento, si la empresa incumple los requisitos enumerados no podrá beneficiarse del régimen favorable previsto;
- el nivel de cooperación es tan sólo uno de los elementos que la Comisión tendrá en cuenta, reservándose la posibilidad de conceder una reducción por otras razones;
- habida cuenta de que la empresa que se beneficie de este procedimiento no queda exenta de las consecuencias legales y jurídicas derivadas de su actuación, la Comisión, en virtud del apartado 1 del artículo 81 del Tratado, adoptará una decisión en la que precisará su participación en la práctica ilegal y explicará los motivos de la dispensa de pago o de la reducción de la multa.

2.4. *Dispensa de pago de la multa*

2.4.1. Una empresa podrá beneficiarse de la dispensa de pago cuando, cumplidos los requisitos que se exponen a continuación, sea la primera en denunciar un cártel que la Comisión no conoce. Los requisitos que tiene que cumplir la empresa son los siguientes:

- debe aportar pruebas e información que permitan ordenar una inspección en aplicación de la normativa comunitaria;
- debe facilitar todas las pruebas y la información que obren en su poder;
- debe poner fin a su participación en la actividad ilegal a más tardar en el momento de la denuncia;
- no debe haber forzado a otras empresas a participar en la actividad ilegal.

2.5. *Reducción del importe de la multa*

2.5.1. Una vez que la Comisión haya concedido la dispensa condicional del pago de la multa a una empresa o en el caso de que tenga ya conocimiento del presunto cártel, otras empresas podrán beneficiarse de una reducción del importe de la multa. Para tener derecho a ella, la empresa deberá facilitar pruebas que aporten un valor añadido significativo con relación a las que ya poseía la Comisión. El concepto de valor añadido alude al grado en que las pruebas facilitadas permiten establecer de manera innegable la existencia del cártel. En función de la fecha en que se facilitan las pruebas y del grado de valor añadido que representan, la Comisión prevé tres niveles de reducción que varían entre el 20 y el 50 %.

2.6. *Procedimiento*

2.6.1. En los dos supuestos considerados, el procedimiento, que debe respetar los principios de transparencia y precisión, incluye las siguientes fases: acuse de recibo de la recepción de la solicitud, la descripción de la infracción, el número y la identidad de los participantes, el tamaño del mercado afectado, etc.

3. **Observaciones generales**

3.1. Siempre resulta difícil probar la existencia de un acuerdo ilegal, por lo que la posibilidad que se ofrece de salir de la situación ilegal sin multa o con una multa de pequeña cuantía facilitará la búsqueda de pruebas y servirá de disuasión para los que pretendan establecer prácticas nuevas.

3.1.1. No obstante, el Comité pide que se actúe con cautela en dos aspectos y que se modifiquen algunas disposiciones susceptibles de mermar el interés por denunciar estos acuerdos ilegales.

3.1.2. La primera cautela se refiere a la necesidad de limitar la remuneración de los infractores al mínimo indispensable para detectar y prohibir cárteles secretos, sin perder de vista el interés público en sancionar las conductas contrarias a las reglas comunitarias en materia de competencia. Por ello es esencial vincular la concesión del beneficio de la Comunicación a la aportación de una contribución sustancial para el establecimiento de los hechos y la represión de los responsables de las infracciones.

3.1.3. En segundo lugar, parece importante que las denuncias sean completas y exhaustivas, sacando a la luz todos los hechos que conozca la empresa denunciante.

3.2. Por otra parte, una comparación con las disposiciones de la Comunicación de 1966 pone de relieve algunos fallos que podrían menoscabar la eficacia de la nueva normativa.

3.2.1. De hecho, respecto de las empresas que pueden beneficiarse de la dispensa del pago de las multas, la nueva comunicación exige que la Comisión no conozca la existencia del acuerdo ilegal, mientras que en la anterior Comunicación también se incluía el supuesto de que no «disponga todavía de la suficiente información» para probar la existencia del cártel.

3.2.2. Es evidente que ello restringe las posibilidades de dispensa y hace que la denuncia pierda parte de su

interés. Por lo tanto, el Comité juzga útil recuperar la versión de 1996.

3.2.3. En cuanto a las empresas que podrían beneficiarse de una reducción del importe de la multa, la Comisión impone una condición más estricta que en la Comunicación de 1996 dado que las empresas denunciadas deben facilitar «pruebas», sin que sean suficientes únicamente los documentos y la información previstos antes. La Comunicación no especifica el alcance de los elementos de convicción que las empresas deben aportar.

3.2.4. Una vez más, se restringen las posibilidades para actuar en el sentido perseguido y disminuyen los incentivos. El Comité opina que la Comisión debería recuperar la redacción de 1996 o especificar en la Comunicación el alcance de los elementos de convicción o prueba que permiten beneficiarse de una reducción del importe de la multa.

3.3. Respecto de las consecuencias jurídicas de la publicación por la Comisión de información sobre un cártel secreto, después de las comprobaciones necesarias, la comunicación debería expresar de forma más clara la disposición de la Comisión a proporcionar datos útiles y fundados susceptibles de mejorar la situación de las empresas denunciadas en el supuesto de que terceras partes pidan su procesamiento por daños y perjuicios.

Bruselas, 29 de noviembre de 2001.

El Presidente
del Comité Económico y Social
Göke FRERICHS

ANEXO

al dictamen del Comité Económico y Social

La propuesta de enmienda siguiente, que obtuvo más de un cuarto de los votos emitidos, fue rechazada en el transcurso de los debates.

Puntos 3.1.2 y 3.1.3

Suprimáanse estos dos puntos.

Exposición de motivos

Existe un gran riesgo de que estas propuestas sean contraproducentes a la hora de alcanzar el objetivo que persigue la Comisión con la modificación de la Comunicación. Este objetivo estriba precisamente en imprimir un carácter más previsor a las empresas y lograr, de este modo, que contribuyan en mayor medida a dismantelar y suprimir los cárteles. Además de que no está nada claro lo que se pretende con el punto 3.1.2, se considera que la propuesta recogida en el punto 3.1.3 o bien sería imposible de aplicar por parte de la Comisión, o bien impediría a una empresa evaluar la posibilidad de beneficiarse de inmunidad o reducción de las multas cuando decida ponerse en contacto con la Comisión e informarla acerca de una determinada actividad de cártel en la que haya incurrido.

Resultado de la votación

Votos a favor: 23, votos en contra: 28, abstenciones: 4.

Dictamen del Comité Económico y Social sobre la «Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo relativa a alimentos e ingredientes alimentarios autorizados para el tratamiento con radiación ionizante en la Comunidad»

(2002/C 48/21)

El 8 de agosto de 2001, 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 21 de noviembre de 2001 (ponente: Sr. Jaschick).

En su 386º Pleno de los días 28 y 29 de noviembre de 2001 (sesión del 28 de noviembre), el Comité Económico y Social ha aprobado por 104 votos a favor, 4 en contra y 5 abstenciones el presente Dictamen.

1. Introducción

1.1. Sólo en raras ocasiones se consumen los alimentos en el momento o en el lugar de su producción u obtención. Durante el transporte o durante el almacenamiento, que suelen hacerse necesarios, los alimentos se ven sometidos a determinados influjos que pueden conducir a una merma de su calidad o a su degradación.

1.2. Los métodos habitualmente empleados para evitar esto son, entre otros, el secado, el calentamiento, el refrigerado, el ahumado, la congelación o el almacenamiento a temperatura controlada. De igual modo, el tratamiento de los alimentos con radiaciones ionizantes contribuye a la reducción de microorganismos y parásitos e inhibe la germinación. Además, gracias a las radiaciones ionizantes se pueden cumplir las disposiciones sobre los periodos de cuarentena de la fruta (EEUU) o la miel (Sudáfrica), a fin de evitar la introducción de insectos o el contagio de enfermedades en zonas que están libres de ellos.

1.3. Desde marzo de 2001 todos los productos alimenticios tratados con radiaciones ionizantes deben cumplir las Directivas 1999/2/CE y 1999/3/CE. La Directiva 1999/2/CE obliga a la Comisión a completar y presentar la lista positiva de los alimentos cuyo tratamiento por irradiación está admitido. Por lo demás sigue vigente el apartado 4 del artículo 4 de la Directiva 1999/2/CE, que permite mantener en determinadas condiciones las autorizaciones existentes relativas al tratamiento de productos alimenticios con radiaciones ionizantes, en tanto no esté elaborada definitivamente la lista positiva.

1.4. Conforme a lo expuesto en esta Directiva, sólo se admitirán las radiaciones ionizantes para los alimentos e ingredientes alimentarios cuando haya una necesidad tecnológica específica, cuando no presenten peligro para la salud, cuando se derive un beneficio para el consumidor y cuando la irradiación no sea sustituta de las buenas prácticas de higiene o de otras medidas de salud.

1.5. Ya se ha consultado a numerosos expertos y representantes de los consumidores, de los sectores de la economía, la ciencia y la investigación y de organismos internacionales. El resultado de estas consultas es complejo y controvertido.

1.5.1. Las organizaciones de consumidores no consideran necesaria la irradiación mientras se apliquen buenas prácticas de higiene. En caso de que sea estrictamente necesaria, esta técnica deberá emplearse de modo muy restrictivo.

1.5.2. Muchos productores de alimentos son contrarios a que sus productos alimenticios se incluyan en la lista positiva. Entre otras cosas, temen que ello afecte negativamente a la imagen de sus productos.

1.5.3. El Grupo consultivo internacional sobre irradiación de los alimentos (International Consultative Group on Food Irradiation) de la FAO y la OMS, los centros de investigación, así como la industria dedicada a la irradiación, son favorables a que se autorice el tratamiento con radiaciones ionizantes por lo menos de aquellos productos sobre los que el Comité científico de la alimentación humana ha emitido un dictamen favorable. La irradiación es a su juicio «el mejor sustituto de la fumigación de frutas y hortalizas» y en general también «puede sustituir a los productos químicos perjudiciales». En el dictamen del Gobierno de los Estados Unidos, emitido en el marco de las consultas de la UE, se afirma explícitamente que no existe ninguna razón fundada o demostrable científicamente para restringir la irradiación de alimentos. Esta afirmación, no obstante, se critica severamente en el dictamen de la Comisión Alimentaria (Food Commission Ltd.) del Reino Unido.

1.6. En la actualidad, la Comisión quiere fomentar un debate aún más amplio sobre la base de su Comunicación ⁽¹⁾.

⁽¹⁾ COM(2001) 472.

2. Observaciones generales

2.1. El Comité Económico y Social (CES) acoge favorablemente la Comunicación, muy informativa, de la Comisión. En ella se recogen de modo destacado las reacciones a su documento de consulta, de modo que los medios encuestados ven reflejada su posición en el documento.

2.2. El CES se remite a su dictamen de base de 31 de mayo de 1989 ⁽¹⁾ y ratifica la postura adoptada en él:

«En las condiciones mencionadas, el Comité considera que no es aconsejable aprobar un marco legislativo comunitario para la ionización de productos alimenticios, aparte de la ionización de las especias, hasta que la Comisión no haya presentado una prueba concluyente con respecto a la necesidad tecnológica y a la inocuidad para la salud de este método de conservación.»

2.2.1. En lo que respecta a la necesidad tecnológica, según la opinión científica mayoritaria, la irradiación de alimentos sólo está justificada y es necesaria desde el punto de vista tecnológico cuando hasta el momento haya un tratamiento químico para el mismo fin. Los consumidores informados están en contra de la utilización de productos químicos debido a sus posibles efectos perjudiciales.

2.2.2. En lo que respecta a la inocuidad para la salud, la irradiación de los alimentos no da lugar a la radiactivación de los alimentos irradiados (es decir, los alimentos irradiados no se transforman en emisores de radiaciones). Una irradiación suficiente de los alimentos destruye los organismos patógenos en los alimentos (gérmenes sépticos, agentes patógenos, parásitos) y por ello contribuye a aumentar la protección de los consumidores. Según la opinión científica mayoritaria, la irradiación es segura. También la OMS ha calificado en diversas ocasiones como inocua para la salud la irradiación de los alimentos.

2.2.3. Por otra parte, el CES solicita (dictamen de 31 de mayo de 1989) la elaboración de un informe sobre la valoración que determinadas organizaciones internacionales hacen de la irradiación de productos alimenticios.

2.2.3.1. Las organizaciones de consumidores (BEUC, CI) son muy críticas con respecto a la irradiación de los alimentos. A su juicio, si se aplican buenas prácticas de higiene, la irradiación no está justificada ni es necesaria desde el punto de vista tecnológico. En caso de que sea estrictamente necesaria, esta técnica debe utilizarse del modo más restrictivo posible.

2.2.3.2. La OMS está a favor de la irradiación porque opina que reduce los agentes patógenos en los productos alimenticios.

2.2.3.3. El JEFICI (Joint Expert Committee on Food Irradiation) y el Codex Alimentarius no prevén ninguna reducción de la irradiación a determinados productos alimenticios.

2.2.3.4. La FAO, la OIEA y la OMS defienden la postura de que los alimentos irradiados con cualquier dosis adecuada para alcanzar los objetivos tecnológicos deseados son seguros para su consumo y nutricionalmente adecuados.

2.2.4. Con respecto a la solicitud del CES de elaboración de un informe sobre el desarrollo de métodos alternativos de conservación, todavía no se ha elaborado tal informe, ya que hasta el momento no se han desarrollado de modo eficaz métodos alternativos de conservación.

2.2.5. Con respecto a la solicitud del CES de elaboración de un informe sobre las posibilidades de detección de las radiaciones, los procedimientos de control analítico para los productos alimenticios irradiados por el momento están disponibles para prácticamente cualquier utilización. Hay cinco métodos correspondientes a las normas CEN, otros se hallan aún en fase de prueba ⁽²⁾.

2.2.6. Con respecto a la solicitud del CES de elaboración de un informe sobre la práctica internacional en materia de radiaciones, todavía no se ha elaborado tal informe. La irradiación de alimentos se estima en unas 200 000 toneladas anuales a nivel mundial.

2.2.7. Con respecto a la solicitud del CES de elaboración de un informe sobre la importación de productos en los que se practican frecuentemente irradiaciones, tal informe no obra en poder del ponente. Es sabido que en Francia, por ejemplo, se importan ancas de rana irradiadas procedentes de terceros países. Conforme a la legislación vigente previamente debe ser posible que los servicios administrativos de la Comisión realicen investigaciones.

2.2.8. Con respecto a la solicitud del CES de elaboración de un informe sobre la determinación de la capacidad de las distintas instalaciones comunitarias, según la legislación vigente, los Estados miembros deben notificar todas las instalaciones autorizadas. Ya existe una primera lista de instalaciones notificadas ⁽³⁾.

2.2.9. Con respecto a la solicitud del CES de elaboración de un informe sobre el estado del debate en los Estados miembros, en la Comisión y en el Consejo, tal informe detallado no obra en poder del ponente. No obstante, de la Comunicación de la Comisión se desprende que el estado del debate es insatisfactorio, y que la Comisión por el momento no contempla ninguna posibilidad de establecer la lista positiva propuesta en la Directiva 1999/2/CE.

⁽¹⁾ DO C 194 de 31.7.1989, p. 14; ponente: Sr. Gardner.

⁽²⁾ La disponibilidad general de estos métodos se deriva de que estos y otros métodos se aceptan en Alemania como normas DIN y en la práctica son utilizados por los servicios de investigación.

⁽³⁾ La carga de radiaciones de los trabajadores de las instalaciones de radiación —según informaciones de los expertos— es por lo general menor (debido a la protección blindada de cemento) que la de los trabajadores de otros sectores.

3. Recomendaciones

3.1. En su Dictamen de 31 de mayo de 1989 (véase el punto 2.2) el Comité considera que no es aconsejable, en tanto no se disponga de determinadas comprobaciones e informes, aprobar un marco legislativo comunitario para la irradiación de productos alimenticios aparte de la ionización de las especias.

3.2. Las comprobaciones e informes que solicita el Comité (puntos 2.2.1 a 2.2.9) están disponibles en parte.

3.3. El etiquetado de los productos alimenticios que están irradiados como tales o que contienen ingredientes irradiados es obligatorio. Existen procedimientos de análisis efectivos

para la detección de los productos alimenticios irradiados. Por ello, el consumidor informado, a quien también le interesa el consumo sostenible, está en posición de decidir con conocimiento de causa y con responsabilidad o puede renunciar a consumir determinados productos.

3.4. En opinión del Comité, la irradiación general de alimentos se ha tratado con circunspección debido a los miedos y reservas existentes. A este respecto, no obstante, hay que tener en cuenta que, según la opinión científica mayoritaria, las radiaciones ionizantes de los alimentos no representan ningún peligro para el consumidor.

3.5. El Comité subraya la importancia de la reglamentación en cuestión para el EEE y parte de la base de que el debate, amplio y abierto, existente dentro de la UE se planteará al mismo nivel en todos los países del EEE.

Bruselas, 28 de noviembre de 2001.

El Presidente
del Comité Económico y Social
Göke FRERICHS

Dictamen del Comité Económico y Social sobre el tema «Crecimiento económico, fiscalidad y sostenibilidad de los sistemas de pensiones en la UE»

(2002/C 48/22)

En su Pleno del 29 de marzo de 2001, 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 «Crecimiento económico, fiscalidad y sostenibilidad de los sistemas de pensiones en la UE».

y, de conformidad con el apartado 4 del artículo 11 y el apartado 1 del artículo 19 del Reglamento Interno, constituir un Subcomité encargado de preparar los trabajos correspondientes.

El Subcomité «Crecimiento económico, fiscalidad y sostenibilidad de los sistemas de pensiones en la UE», encargado de los trabajos preparatorios, aprobó su dictamen el 19 de octubre de 2001 (ponente: Sr. Byrne, coponente: Sr. Van Dijk).

En su 386º Pleno (sesión del 29 de noviembre de 2001), el Comité Económico y Social ha aprobado por 90 votos a favor, 2 votos en contra y 2 abstenciones el presente Dictamen.

1. Introducción

1.1. La existencia de prestaciones de jubilación adecuadas que den a los pensionistas cierta seguridad en cuanto a sus ingresos es un elemento fundamental de la estructura general de la protección social europea.

1.2. Los estudios realizados en los últimos años por la Comisión y otros organismos han puesto de manifiesto que la estructura demográfica de la UE está cambiando y que esos cambios entrañan riesgos para la sostenibilidad financiera de los sistemas de pensiones. Por ejemplo, la Comisión ya señaló que «La combinación de los tres niveles que constituyen los regímenes de pensiones ofrece a las personas de edad un grado de prosperidad e independencia económica sin precedentes. El envejecimiento de la población y la jubilación de la generación del “boom” demográfico representan un reto de envergadura para este logro histórico. El envejecimiento de la población será de tal escala que, de no efectuarse las reformas oportunas, podría comprometer el modelo social europeo, así como el crecimiento económico y la estabilidad en la Unión Europea.»⁽¹⁾

1.3. Además de a los problemas demográficos, también se debe prestar atención a la necesidad de adaptar los sistemas de pensiones a las necesidades cambiantes de la sociedad y de los individuos.

1.4. El Comité Económico y Social considera que la sostenibilidad general de las pensiones es de importancia capital, y ha decidido por ello elaborar el presente dictamen de iniciativa para analizar esta cuestión y la importancia del crecimiento económico y de la fiscalidad para resolverlo.

1.5. El Comité reconoce que la Comisión ha realizado una labor ingente en los últimos años para llamar la atención sobre este tema capital. La última Comunicación de la Comisión sobre el tema, titulada «Apoyo a las estrategias nacionales para garantizar pensiones seguras y viables mediante un planteamiento integrado»⁽²⁾, se basa en el trabajo del Comité de Política Económica y del Comité de Protección Social.

1.5.1. En dicha Comunicación se propone utilizar el método abierto de coordinación, sin perjuicio del principio de subsidiariedad, para establecer objetivos comunes e indicadores acordados de forma conjunta para los Estados miembros. Los objetivos se engloban en tres epígrafes generales:

- Pensiones adecuadas
- Viabilidad financiera de los sistemas de pensiones públicos y privados
- Modernización de los sistemas de pensiones ante los cambios en las necesidades de la sociedad y las personas

1.5.2. Aunque el presente Dictamen empezó a elaborarse antes de que se publicara la Comunicación de la Comisión⁽³⁾, el Comité considera que en el Dictamen se abordan los temas sobre las pensiones que se plantean en la Comunicación con el suficiente detalle como para permitirle respaldar sus

⁽¹⁾ COM(2000) 622 final.

⁽²⁾ COM(2001) 362 final.

⁽³⁾ SOC/085 — «Apoyo a las estrategias nacionales para garantizar pensiones seguras y viables mediante un planteamiento integrado» (COM(2001) 362 final).

objetivos, teniendo en cuenta las observaciones que se formulan en el Dictamen del Comité al que se hace referencia en el punto siguiente.

1.5.3. El Dictamen sobre la Comunicación que está elaborando el Comité se centrará sobre todo en algunos aspectos relativos a la coherencia entre las políticas implicadas y los problemas de método para desarrollar la cooperación en esta materia. Por consiguiente, los dos dictámenes son complementarios y, juntos, constituirán la contribución del Comité al debate en curso.

2. El factor demográfico

2.1. La conclusión de los estudios demográficos no deja lugar a dudas: se prevé un fuerte aumento del número de personas de edad avanzada con respecto al número de personas en edad de trabajar. La Comisión, en su Comunicación de 3 de julio de 2001, afirma lo siguiente: «El coeficiente de dependencia de las personas mayores empezará a aumentar rápidamente en la próxima década y se duplicará, respecto al nivel actual, de aquí al año 2050»⁽¹⁾ (véase el cuadro 1 al respecto).

⁽¹⁾ COM(2001) 362 final.

Cuadro 1: Proyecciones básicas de los coeficientes de dependencia de la tercera edad en los Estados miembros de la Unión Europea (mayores de 65 en comparación con la población de 20-64 años)

%	2000	2010	2020	2030	2040	2050
B	29,5	31,1	38,0	48,8	53,5	52,0
DK	25,5	29,6	35,7	42,0	47,0	43,7
D	28,0	34,1	38,6	50,3	57,0	56,1
EL	30,2	33,6	38,0	44,4	54,7	61,6
E	28,7	30,7	35,2	44,7	59,8	68,7
F	28,5	29,5	38,1	46,4	52,1	53,2
IRL	20,3	20,5	26,2	32,1	38,4	46,6
I	30,7	35,5	42,1	52,9	67,8	69,7
L	24,8	27,6	33,0	42,5	47,2	43,5
NL	23,1	26,2	34,7	44,2	50,1	46,9
A	26,3	30,1	34,5	47,0	57,0	57,7
P	26,7	28,5	32,2	37,2	46,3	50,9
FIN	25,9	29,7	41,4	49,5	49,7	50,6
S	30,9	33,8	39,8	45,4	48,9	48,5
UK	27,8	28,5	33,9	43,1	49,1	48,5
UE-15	28,3	31,4	37,3	46,8	55,0	55,9

2.2. Este fenómeno obedece, en primer lugar, a la mejora de las condiciones sanitarias y de vida de los ciudadanos europeos, que ha incrementado la esperanza media de vida. En efecto, la Comisión señala que todas las estimaciones anteriores habían subestimado el aumento de la esperanza media de vida, por lo que lo más probable es que las estimaciones actuales se superen.

2.3. En segundo lugar, la tasa de fertilidad ha disminuido de manera significativa, hasta situarse, en algunos Estados miembros, por debajo de la tasa de reemplazo.

2.4. En el debate sobre la garantía del pago de las pensiones, diferentes personas e instituciones han señalado que la inmigración

podría aportar una contribución positiva. Otras opiniones rechazan este argumento. Por ejemplo, la Comisión considera que, pese al probable aumento de la inmigración, no podrán reducirse los coeficientes de dependencia.

A este respecto, el CES desearía remitirse a su Dictamen sobre la política de inmigración emitido hace tiempo. Si el objetivo es aplicar una política de inmigración, es necesario desarrollar una política adecuada de integración social, que permita a la UE y a los inmigrantes beneficiarse al máximo de las circunstancias.

2.5. La situación general es, pues, que la proporción de dependencia de la tercera edad aumentará de manera significativa a lo largo de los próximos treinta o cuarenta años, lo cual tendrá repercusiones en la financiación de los sistemas de pensiones.

2.6. La Comisión ha presentado algunas estadísticas para ilustrar la magnitud que puede alcanzar este problema: si no se introducen reformas, el gasto de los regímenes públicos de

pensiones podría superar en 2030 el 15 % del PIB, porcentaje que no podría asumirse si se cumple el objetivo actual de unas finanzas públicas sostenibles (véase el cuadro 2). El gasto en pensiones asciende actualmente, en promedio, al 12 % del PIB en la UE. Hay que señalar, sin embargo, que estas cifras ocultan importantes diferencias entre los Estados miembros. El Comité considera especialmente significativo el nivel máximo que puede alcanzar el porcentaje en los próximos años en cada Estado miembro.

Cuadro 2: Proyecciones del gasto público en pensiones; supuestos vinculados a la política actual ⁽¹⁾

(en porcentaje del PIB antes de impuestos)

	2000	2005	2010	2020	2030	2040	2050	Crecimiento máximo
Bélgica	9,3	8,7	9,0	10,4	12,5	13,0	12,6	3,7
Dinamarca ⁽²⁾	10,2	11,3	12,7	14,0	14,7	13,9	13,2	4,5
Alemania ⁽³⁾	10,3	9,8	9,5	10,6	13,2	14,4	14,6	4,3
Grecia ⁽⁴⁾	12,6	12,4	12,6	15,4	19,6	23,8	24,8	12,2
España	9,4	9,2	9,3	10,2	12,9	16,3	17,7	8,3
Francia	12,1	12,2	13,1	15,0	16,0	15,8	N. D.	3,9
Irlanda	4,6	4,5	5,0	6,7	7,6	8,3	9,0	4,4
Italia	14,2	14,1	14,3	14,9	15,9	15,7	13,9	1,7
Luxemburgo ⁽⁵⁾	7,4	7,4	7,5	8,2	9,2	9,5	9,3	2,1
Países Bajos ⁽⁶⁾	7,9	8,3	9,1	11,1	13,1	14,1	13,6	6,2
Austria	14,5	14,4	14,8	15,7	17,6	17,0	15,1	3,1
Portugal	9,8	10,8	12,0	14,4	16,0	15,8	14,2	6,2
Finlandia ⁽³⁾	11,3	10,9	11,6	14,0	15,7	16,0	16,0	4,7
Suecia	9,0	8,8	9,2	10,2	10,7	10,7	10,0	1,7
Reino Unido ⁽⁷⁾	5,1	4,9	4,7	4,4	4,7	4,4	3,9	0,0

Fuente: CPE.

(1) Con excepción de España, que parte de una reducción más elevada de la tasa de desempleo (4 % a largo plazo), de Portugal y Dinamarca, que, con respecto a la evolución de la productividad, parten del 3 % y del 1,5 %, respectivamente.

(2) En el caso de Dinamarca, sin tener en cuenta el régimen complementario de semicapitalización (ATP), el incremento entre 2000 y el año de aumento máximo sólo será de 3,1 % del PIB.

(3) Las cifras se refieren al régimen obligatorio de pensiones, y no incluyen el régimen de los funcionarios («Beamtenversorgung»).

(4) Datos provisionales.

(5) Las cifras se refieren al régimen público de pensiones para el sector privado, y no incluyen los regímenes públicos de pensiones para los funcionarios y empleados asimilados.

(6) En los Países Bajos, el segundo nivel está bastante desarrollado. Esta circunstancia tiene un efecto positivo directo sobre el sistema público de pensiones, al reducir la carga de los grupos de mayor edad sobre las pensiones del primer pilar. Sin embargo, también hay una consecuencia indirecta importante: los impuestos sobre las futuras prestaciones de pensiones (obtenidas de fondos privados) serán previsiblemente bastante elevados y pueden compensar en parte el aumento de las prestaciones de las pensiones públicas.

(7) Las cifras del Reino Unido no tienen en cuenta el aumento considerable de las pensiones anunciado recientemente. Este cambio incrementará el peso de las pensiones públicas en el PIB. También se ha incrementado notablemente la asistencia social concedida a los pensionistas, que será modificada para recompensar la provisión privada. El Reino Unido cuenta también con regímenes profesionales y planes individuales de pensiones bien desarrollados. Los impuestos sobre las futuras prestaciones proporcionadas por fondos privados compensarán en parte el aumento del gasto público en pensiones.

2.7. El Comité considera necesario afrontar estas previsiones, derivadas de un desequilibrio cada vez mayor entre contribuyentes y beneficiarios, para garantizar la sostenibilidad de los sistemas de pensiones, tanto los de capitalización como los de reparto.

2.8. El Comité de Protección Social ha manifestado que la resolución del problema de la sostenibilidad de las pensiones exige afrontar un triple reto, a saber:

- mantener la capacidad de los sistemas de pensiones de cumplir sus objetivos sociales, esto es, aportar ingresos seguros y adecuados a los jubilados y a las personas a su cargo, y garantizar, en combinación con sistemas sanitarios y de cuidados a largo plazo, unas condiciones de vida dignas a todas las personas mayores;
- garantizar la viabilidad financiera de los sistemas de pensiones, para que el futuro impacto del envejecimiento demográfico no ponga en peligro el equilibrio de las finanzas públicas a largo plazo o la capacidad de cumplir objetivos fundamentales de la política presupuestaria ni dé lugar a un reparto de recursos injusto entre las generaciones;
- mejorar la capacidad de respuesta de los sistemas de pensiones ante los cambios en las necesidades de la sociedad y las personas, contribuyendo así a mejorar la flexibilidad del mercado de trabajo, la igualdad de oportunidades para hombres y mujeres en materia de empleo y de protección social, y la adaptación de los sistemas de pensiones a las necesidades individuales.

2.8.1. El Comité sugiere que, teniendo en cuenta la igualdad de oportunidades y la satisfacción de las necesidades especiales, se preste una atención particular a los trabajadores atípicos.

2.9. El CES coincide con el Comité de Protección Social en que es importante no pasar por alto, al analizar las consecuencias financieras de esta situación, la correlación entre las pensiones y el coste de los sistemas de asistencia sanitaria: la mayor proporción de personas de edad avanzada dentro de la población total supondrá no sólo un mayor gasto en pensiones sino también mayores gastos de asistencia sanitaria, teniendo en cuenta el impacto de las minusvalías físicas y las enfermedades geriátricas. Estos últimos representan en la actualidad, en promedio, el 7 % del PIB en la UE.

2.9.1. La Comisión ha señalado que el Comité de Política Económica se encuentra actualmente realizando una evaluación de los efectos del envejecimiento en el coste de la sanidad que proporcionará unas estimaciones más viables de los futuros costes; el Comité acoge muy favorablemente esta iniciativa, a la vez que insiste en que un planteamiento basado

únicamente en la sostenibilidad financiera podría resultar insuficiente y, por lo tanto, minar la calidad de los servicios prestados. En consecuencia, el Comité también defiende la necesidad de examinar los diversos componentes del gasto sanitario, con especial atención al gasto en medicamentos, tal como ha solicitado en diversos dictámenes. En concreto, el Comité señaló en un reciente dictamen que «Puede y debe considerarse que el recurso al seguro de enfermedad complementario y todas las mejoras susceptibles de ampliar la cobertura son básicamente útiles.» (SOC/040 — «Seguro de enfermedad complementario») (1).

2.10. El Comité cree firmemente que, siempre que los Estados miembros actúen de forma concertada y coordinada, no hay razón para el pesimismo en relación con la capacidad de la Comunidad para lograr una solución sostenible de los problemas demográficos. Asimismo, debe tenerse presente que se trata de un problema financiero y social a la vez. Tal como el Comité ha expuesto con anterioridad, la inversión en el ámbito social es beneficiosa para el desarrollo económico en su conjunto. El informe del Comité de Política Económica es significativo al respecto, ya que aboga por una reducción de la deuda pública para liberar recursos que podrán invertirse en políticas sociales.

3. Opciones en lo que respecta a las pensiones

3.1. La Comisión distingue entre tres grandes tipos de regímenes de pensiones en la UE:

- Tipo 1: los regímenes obligatorios de pensiones (que suelen financiarse por el método de reparto).
- Tipo 2: los sistemas de jubilación profesionales financiados por el método de capitalización (que suelen estar vinculados a la empresa o al sector).
- Tipo 3: los planes personales de pensiones (que suelen ser ofrecidos por empresas de seguros de vida).

El segundo y el tercer tipo forman los que se suele denominar pensiones complementarias.

3.2. La Comisión expuso las ventajas y desventajas de cada uno de estos tipos en su Libro Verde «Los sistemas complementarios de pensiones en el mercado único» de junio de 1997 (2).

(1) DO C 204 de 18.7.2000, p. 51.

(2) COM(97) 283 final.

3.3. Los regímenes del tipo 1 son, con diferencia, los más frecuentes en la UE en su conjunto, si bien los regímenes de los tipos 2 y 3 son un elemento muy importante de las prestaciones de jubilación en tres Estados miembros (Países Bajos, Reino Unido e Irlanda).

3.4. La Comisión ha indicado ya claramente que corresponde a cada uno de los Estados miembros decidir el grado de dependencia respecto de cada tipo de sistema de pensiones. El Comité está de acuerdo con este planteamiento y sostiene que lo crucial es que cada Estado miembro resuelva esta cuestión de la manera más adecuada a sus circunstancias y tradiciones. El fin debe ser lograr un equilibrio que garantice la realización de los objetivos sociales y la sostenibilidad financiera. Ello sólo será posible si los gobiernos y los interlocutores sociales consensúan las reformas necesarias.

3.5. El Comité se felicita de que los Estados miembros hayan iniciado este proceso, así como de que hayan informado a la Comisión de que no esperan cambios radicales en sus sistemas de pensiones y, en particular, de que no supondrá un abandono de los principios básicos y de los objetivos sociales.

3.6. El Comité está convencido de que el establecimiento de objetivos comunes y el uso de indicadores acordados de forma conjunta —junto con la plena aplicación del método abierto de coordinación— contribuirán a que los Estados miembros alcancen un consenso sobre las reformas necesarias y permitirán compartir experiencias en este importante ámbito. Los métodos aplicados para lograr estos objetivos serán competencia de los Estados miembros de acuerdo con el principio de subsidiariedad.

4. Mejorar la sostenibilidad de las pensiones

4.1. En este contexto, lo primero es asegurar el pago de las futuras pensiones, sea cual sea su método de financiación.

4.2. *Repercusiones del crecimiento económico*

4.2.1. Un mayor crecimiento económico no es un fin en sí mismo, sino un medio por el que se generan recursos que se pueden utilizar para mejorar el nivel de vida de todos los ciudadanos. Por consiguiente, el nivel de gasto que se puede soportar, incluidas las pensiones, no puede separarse completamente de las condiciones económicas generales. La tasa de crecimiento económico tiene una influencia que puede ser significativa en la sostenibilidad de las pensiones. Esta influen-

cia se debe, en particular, a la expectativa de que un mayor crecimiento económico se plasme en niveles de empleo y de renta más altos.

4.2.2. Un dato en bruto que se establece en las previsiones demográficas es la relación entre el número de personas en edad de trabajar y el número de personas jubiladas. Esta relación, sin duda ninguna, va a cambiar en el sentido de que aumentará el número de personas jubiladas.

4.2.3. La proporción más importante, sin embargo, es la que relaciona el número de personas económicamente activas y el número de personas que perciben una pensión. De mantenerse en el futuro la tasa de actividad de la UE, relativamente baja (si bien varía bastante de un Estado miembro a otro), se reforzarían los pronósticos más pesimistas en lo que respecta a la sostenibilidad de las pensiones.

4.2.4. Por el contrario, el incremento de la tasa de actividad reduciría la repercusión del problema demográfico, siendo su efecto en las pensiones tanto mayor cuanto mayor fuese el incremento de la tasa de empleo. Con todo, para lograr este efecto sería preciso un periodo prolongado de fuerte crecimiento económico.

4.2.5. En los puntos siguientes se abordará más en detalle el incremento de la tasa de actividad. A este respecto, el Comité quiere señalar que es necesario un crecimiento económico sostenible y dinámico, ya que permite aumentar las oportunidades de empleo. Factores importantes que pueden influir son los siguientes: competitividad, resultados económicos de la UE y política de empleo.

Además, para incrementar la tasa de actividad se requiere un enfoque comunitario coherente y concertado, tal como está previsto en el proceso de Luxemburgo. En dicho caso, son importantes las medidas de apoyo, como las guarderías y las posibilidades de interrupción de la carrera, y más posibilidades de compaginar el trabajo con las responsabilidades familiares.

4.3. *Aumento de las tasas de actividad*

4.3.1. Una de las medidas más eficaces para mejorar la sostenibilidad de las pensiones consiste en incrementar de manera significativa las tasas de actividad.

4.3.2. Aunque, como se ha señalado, las tasas de actividad varían mucho de un Estado miembro a otro, la tasa media de actividad de la UE es baja en comparación con los niveles de EEUU y Japón.

4.3.3. Es importante señalar que, pese a que este problema se conoce desde hace muchos años, no se ha conseguido incrementar de manera notable la tasa de actividad.

4.3.4. El Consejo de Lisboa fijó como objetivo para el año 2010 una tasa de actividad del 70 % (frente al 63 % actual), y una tasa específica para las mujeres «superior al 60 %», dado que la tasa de empleo de la mujer ha sido siempre inferior a la del hombre.

En Estocolmo, los Jefes de Gobierno europeos definieron con más precisión estos objetivos. Para 2005 la tasa de actividad debe ser del 67 %, y el 57 % para las mujeres. Además se fijó el objetivo del 50 % para los trabajadores de mayor edad.

4.3.5. El Comité suscribe la idea de incrementar las tasas de actividad, pero, vista la experiencia hasta la fecha, opina que este aumento constituye un gran reto para los Estados miembros de la UE. Sin duda, sería fundamental alcanzar una tasa de crecimiento económico del 3 % anual durante varios años, pero, a pesar de los buenos resultados económicos logrados en 2000, este objetivo no se alcanzarán en los próximos años. Sin embargo, se espera que, a medio plazo, las perspectivas de crecimiento y empleo pueden mejorar. El Comité considera que es necesaria la conjunción positiva de condiciones macroeconómicas favorables y de medidas de reforma continuada para fomentar el crecimiento y el empleo.

4.3.6. El Comité opina que, si bien hay profesiones en las que la posibilidad de jubilación anticipada está justificada, coincide con el Comité de Protección Social en que las necesidades económicas y sociales que están en el origen de la aceptación social de la jubilación anticipada han cambiado. Así, la práctica de que los trabajadores de mayor edad se retiren anticipadamente, aunque en ocasiones permita a los más jóvenes conseguir o mantener un empleo, ha sido uno de los factores que explica las bajas tasas de actividad y el aumento de los coeficientes de dependencia. El Comité sugiere que la cuestión de fomentar el aumento de la tasa de actividad entre los trabajadores de mayor edad debe ser examinada en detalle a fin de desarrollar las estrategias apropiadas para alcanzar este objetivo.

4.3.7. El Comité apoya el objetivo de incrementar la participación de la mujer en el mercado laboral, pero señala que ello requerirá la prestación de una ayuda mayor en materia de guarderías. A juicio del Comité, es necesario apoyar la reconciliación de la vida familiar con las necesidades de la carrera profesional con objeto de evitar un mayor recorte de las tasas de fertilidad. Es cierto que un aumento de la tasa de fertilidad resultaría beneficioso para la situación demográfica. El Comité abordó el tema de las tasas de fertilidad de

forma más detallada en su Documento Informativo sobre la «Situación y perspectivas demográficas de la Unión Europea»⁽¹⁾.

4.3.8. El CES comparte con el Comité de Protección Social la opinión de que el nuevo objetivo de aumentar la tasa de participación de los hombres y las mujeres de mayor edad es especialmente importante. Asimismo, el Comité considera que son necesarios instrumentos apropiados para satisfacer la demanda de formación y que deberían establecerse medidas sobre horario flexible destinadas a los trabajadores de mayor edad, en especial a las personas discapacitadas, para que puedan incorporarse al mercado laboral, deseo de muchas de ellas.

4.3.9. El Comité destaca la importancia de lograr estos objetivos de participación en el mercado laboral, ya que redundarán en beneficio del sistema de pensiones; no obstante, afirma que será necesario aplicar otras medidas de forma paralela para garantizar que se alcance el objetivo de la sostenibilidad de las pensiones.

4.4. Reducción de la deuda pública

4.4.1. El Comité reconoce que la reducción de la deuda pública y el consiguiente coste del servicio de dicha deuda reforzará la situación financiera de los Estados miembros. Les permitirá disponer de un mayor margen de maniobra para sostener los costes financieros de las futuras pensiones, aunque su impacto será desigual en cada uno de los Estados miembros.

4.4.2. El Pacto de Estabilidad y Crecimiento, que debe ser cumplido por todos los Estados miembros, al incluir la reducción de la deuda pública y la generación de superávits, aumentará también la capacidad para sostener los sistemas de pensiones a largo plazo. Esto facilitaría por ejemplo la creación de fondos de reserva (véase punto 7.5).

4.4.3. El Comité llama también la atención sobre la importancia de aumentar la recaudación fiscal, y en particular de acabar con la evasión de impuestos, como contribución para mejorar la posición financiera de los Estados miembros.

4.5. Proyecciones del gasto público en pensiones de acuerdo con el modelo «Lisboa»

4.5.1. El Comité de Política Económica elaboró una hipótesis con arreglo a los objetivos fijados en Lisboa y pidió a los Estados miembros que realizarán otra proyección de los gastos en pensiones de acuerdo con dicha hipótesis (véase el cuadro 3). Tal como se observa en el cuadro, la variación máxima en el crecimiento de la deuda en porcentaje del PIB es del 0 % al 2 % con excepción de Grecia, donde es de un 4,2 %.

⁽¹⁾ SOC/017 — Documento Informativo sobre la «Situación y perspectivas demográficas de la Unión Europea», CES 939/99 fin.

Cuadro 3: Proyecciones del gasto público en pensiones; modelo «Lisboa» (1)

(en porcentaje del PIB, antes de impuestos)

	2000	2005	2010	2020	2030	2040	2050	Crecimiento máximo	
								Lisboa	Pol. actual
Bélgica (2)	9,2	7,9	7,6	8,7	10,3	10,8	10,4	1,6	3,7
Dinamarca	10,2	10,7	11,8	12,8	13,0	12,1	11,3	2,8 (3)	4,5 (4)
Alemania	10,3	9,8	9,5	10,5	12,2	12,6	12,3	2,3	4,3
Grecia (5)	12,6	12,1	11,9	14	16,8	20,2	20,6	8	12,2
España	9,4	9,2	9,2	9,8	12,0	14,9	15,8	6,4	8,3
Francia	12,1	11,3	11,7	13,6	14,7	14,8	N. D.	2,7	3,9
Irlanda	4,6	4,6	5,5	6,7	7,4	8,3	8,2	3,7	4,4
Italia	14,2	13,9	13,9	14,0	14,6	14,5	14,1	0,4	1,7
Luxemburgo (6)	7,4	7,4	7,5	8,2	9,2	9,5	9,3	2,1	2,1
Países Bajos (7)	7,9	8,3	9,2	11,5	13,3	13,9	13,4	6,0	6,2
Austria	14,5	14,4	14,4	14,7	15,8	15,2	13,5	1,3	3,1
Portugal	9,4	10,1	11,0	12,7	13,5	12,7	11,0	4,1	6,2
Finlandia	11,3	10,9	11,6	13,6	15,1	15,4	15,6	4,3	4,7
Suecia	9,0	8,6	8,7	9,4	9,6	9,4	8,9	0,6	1,7
Reino Unido (8)	5,1	4,8	4,4	4,0	4,0	3,8	3,4	0,0	0,0

Fuente: CPE.

(1) Para la situación derivada de las «hipótesis de Lisboa», Francia partió del supuesto de que las tasas de desempleo y de actividad serían inferiores a las descritas *supra*. La tasa de actividad es menor porque no se tiene en cuenta que se han modificado los requisitos para el cobro de la pensión con objeto de aumentar la tasa de actividad de las personas de mayor edad. Las hipótesis utilizadas por Francia dan unos resultados más optimistas a medio plazo (entre 2010 y 2020), y más pesimistas a largo plazo. En el caso de Italia, las tasas de actividad son inferiores a las descritas en el modelo general; en el de España, el aumento de la productividad es ligeramente superior después de 2035. Portugal ha utilizado la hipótesis demográfica intermedia en lugar de la superior.

(2) Bélgica utiliza como hipótesis un índice de empleo del 76,5 %, teniendo en cuenta el endurecimiento de las condiciones de la jubilación anticipada y los programas de reducción del desempleo de larga duración, el aumento de la tasa de actividad laboral de las mujeres (excepto de las menores de 30 años) y el incremento de la edad efectiva de jubilación. No se toma como hipótesis un aumento del índice de empleo de los jóvenes ya que implicaría menores índices de asistencia en el ámbito de la educación.

(3) En el caso de Dinamarca, sin tener en cuenta el régimen complementario de semicapitalización (ATP), el aumento entre 2000 y el año de aumento máximo sólo será de 1,6 % del PIB.

(4) En el caso de Dinamarca, sin tener en cuenta el régimen complementario de semicapitalización (ATP), el aumento entre 2000 y el año de aumento máximo sólo será de 3,1 % del PIB.

(5) Datos provisionales.

(6) En el caso de Luxemburgo, las hipótesis del primer modelo coinciden con las del modelo de Lisboa: se parte de un crecimiento del PIB real del 4 % durante todo el período de previsión, un porcentaje equivalente al crecimiento medio de los últimos 40 años. Las cifras se refieren al sistema público de pensiones para el sector privado y no incluyen los regímenes públicos de pensiones para los funcionarios y empleados asimilados.

(7) En los Países Bajos el segundo pilar está bastante desarrollado. Esta característica tiene un efecto positivo directo sobre el régimen público de pensiones al reducir la carga de las poblaciones envejecidas sobre las pensiones del primer pilar. Sin embargo, también hay una consecuencia indirecta importante: los impuestos sobre las futuras prestaciones de pensiones (obtenidas de fondos privados) serán bastante elevados y pueden compensar parcialmente el aumento de las prestaciones de las pensiones públicas.

(8) Las cifras del Reino Unido no tienen en cuenta el aumento considerable de las pensiones anunciado recientemente. Este cambio incrementará el peso de las pensiones públicas en el PIB. También se ha incrementado notablemente la asistencia social concedida a los pensionistas, que será modificada para recompensar la provisión privada. El Reino Unido cuenta también con regímenes profesionales y planes individuales de pensiones bien desarrollados. Los impuestos sobre las futuras prestaciones proporcionadas por fondos privados compensarán en parte el aumento del gasto público en pensiones.

4.5.2. Debe señalarse que esta hipótesis se basa en supuestos bastante optimistas que incluyen:

- crecimiento medio anual del PIB igual o superior a un 3 % hasta 2007;
- convergencia de los índices de empleo de hombres y mujeres hacia el 83 % en 2045 (ello requerirá un retraso de la jubilación en muchos países);
- convergencia de las tasas de desempleo de hombres y mujeres hacia el 4 % en 2045;
- las proyecciones sobre la población en edad laboral se basan en la hipótesis de crecimiento elevado facilitada por Eurostat;
- convergencia de los niveles de productividad y del crecimiento dentro de la UE hasta alcanzar el nivel de Estados Unidos en 2050. Se supone que el crecimiento de la productividad estadounidense en la primera mitad del presente siglo será del 1 % frente al 2,3 % actual.

4.5.3. El Comité reconoce que esta hipótesis muy general es una proyección de cara al futuro más que una previsión. No obstante, acepta la conclusión del Comité de Política Económica de que, aunque puede suponer una contribución fundamental para paliar las repercusiones financieras del envejecimiento de la población, no resolverá por sí sola el problema de la financiación de las pensiones a largo plazo. Sin embargo, el Comité desearía insistir en que, dado el deterioro actual del entorno económico global en términos de condiciones cíclicas y empleo, el cuadro general de la política económica y de empleo esbozado más arriba debe forzosamente considerarse optimista. Por tanto, el Comité considera necesario y urgente establecer una estrategia europea económica y de empleo mejor coordinada, en la que participen todos los interesados, a fin de impulsar el crecimiento y el empleo.

5. Medidas que impulsen la sostenibilidad

5.1. El grado de envejecimiento de la población de la UE en el futuro tendrá una repercusión significativa en la sostenibilidad de las pensiones. Las tendencias actuales demuestran que habrá un aumento progresivo de la longevidad, de modo que es fundamental adoptar medidas ahora para anticiparse a los costes adicionales que se producirán. El Comité de Política Económica ha reconocido ya que, incluso en sus proyecciones optimistas, los rendimientos no cubrirían completamente el impacto financiero del envejecimiento, y los acontecimientos mundiales recientes aumentan el riesgo de que no se alcancen los resultados esperados. Actuar ahora impedirá que los

costes para mantener los pagos de las pensiones se hagan insoportables, puesto que los costes suplementarios pueden prolongarse durante un período amplio. Ello también es plenamente conforme con el concepto de solidaridad entre generaciones.

5.2. El Comité comparte la opinión del Comité de Protección Social de que debe evitarse el peligro de una distribución injusta de los recursos entre las generaciones. Ello hace asimismo necesario actuar con rapidez para no llegar a las generaciones futuras cargas excesivas.

5.3. Pueden tomarse dos grandes tipos de medidas:

- a) mejorar la sostenibilidad de los regímenes financiados por el método de reparto;
- b) completar las pensiones de jubilación actuales con un mayor componente de pensiones financiadas por métodos de capitalización (regímenes de tipo 2 y 3).

Estos dos medios no son mutuamente excluyentes.

5.4. *Mejorar la sostenibilidad de los regímenes financiados por el método de reparto*

Además de los aspectos ya tratados en el punto 4 del presente dictamen, podrían incluirse las siguientes medidas en función de las circunstancias concretas de cada Estado miembro:

- a) aumentar progresivamente las tasas de actividad de los trabajadores de más edad (véase punto 7.3);
- b) evaluar la posibilidad de que las tasas de las cotizaciones aumenten progresivamente (véase punto 7.4);
- c) crear unos fondos de reserva para amortiguar el efecto de envejecimiento hasta que los grupos de edad se reajusten en un nivel de dependencia de edad más bajo (véase punto 7.5);
- d) la modificación de los criterios de obtención de las futuras pensiones (véase punto 7.6);
- e) revisar la estructura de la educación de nivel superior que en algunos Estados miembros retrasa innecesariamente la incorporación al mercado laboral (véase punto 7.7)
- f) la reducción de la deuda pública para liberar recursos que contribuyan al sostenimiento del sistema de pensiones (véase punto 4.4);
- g) una combinación de todas estas posibilidades.

5.5. En el contexto del mercado único, la Comisión ha estado tomando medidas para permitir la introducción de planes complementarios de pensiones sin promover expresamente su desarrollo. En su último proyecto de Directiva a este respecto, ha intentado también mejorar la protección de los suscriptores de planes de pensiones mediante procedimientos de control más rigurosos, la comunicación de la información pertinente para incrementar la transparencia y un régimen de inversiones destinado a aumentar la rentabilidad con un riesgo controlado.

5.6. Aunque la transición, siquiera parcial, de un sistema de reparto a uno de capitalización puede resultar atractiva para algunos Estados miembros y, por ejemplo, ya se ha introducido en Suecia y en Italia, las consecuencias sociales deben analizarse de forma detenida.

5.7. Habría que pagar contribuciones a dos regímenes simultáneamente. Sería inaceptable que se comprometieran los ingresos de los jubilados actuales utilizando las contribuciones a los regímenes de reparto para la financiación de pensiones futuras. Con todo, cierto grado de capitalización es factible, tal como ha demostrado Suecia, y contribuiría a reducir los costes futuros.

5.8. El principal atractivo que presentan los sistemas de capitalización es que no dependen de la relación que exista en el futuro entre contribuyentes y beneficiarios, relación que, por definición, no puede predecirse de forma precisa. Estos recursos deberían invertirse en carteras bien diversificadas para minimizar los riesgos, pero debería evitarse la imposición de unos límites cuantitativos restrictivos. El Comité ha presentado un Dictamen sobre la Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo relativa a las actividades de organismos de previsión para la jubilación⁽¹⁾.

5.9. Sin embargo, dada la importancia proporcional de los sistemas públicos, el mayor esfuerzo debe dirigirse al mantenimiento de su sostenibilidad.

6. Fiscalidad

6.1. El Comité propone que los Estados miembros utilicen la fiscalidad para fomentar las actuaciones en materia de pensiones que deseen promover.

6.1.1. La exención fiscal de las contribuciones puede utilizarse para alentar a los ciudadanos a tomar disposiciones financieras particulares para planes de pensiones personales u otras formas de ahorro para la pensión, por ejemplo para completar las pensiones públicas.

6.1.2. Dicha exención fiscal también puede utilizarse para alentar a los empresarios a crear planes de pensiones de capitalización para sus empleados. Sería útil el desarrollo de

regímenes complementarios de pensiones en las empresas o en los sectores merced a disposiciones incluidas en los convenios colectivos.

6.1.3. Las disposiciones fiscales que se aplican a los sistemas de capitalización se basan en los Estados miembros de la UE en tres opciones diferentes:

- a) en una gozan de exención fiscal las cotizaciones y los rendimientos de la inversión, pero no así las pensiones;
- b) en otra gozan de exención fiscal las cotizaciones, pero no así los rendimientos de la inversión ni las pensiones;
- c) en una tercera, las cotizaciones están gravadas pero no así los rendimientos de la inversión ni las propias pensiones.

La idea de que si el ingreso se aplaza (mediante la contribución al sistema de pensiones) también debe quedar aplazado el impuesto es lógica. Además, es probable que resulte difícil mantener en el futuro la exención fiscal total de las pensiones, dado que la proporción del PIB que irá a parar a los jubilados será mayor.

6.2. Desde la perspectiva del mercado único, es importante progresar rápidamente en la solución de los problemas que causarán las prestaciones de jubilación transfronterizas. A este respecto, la reciente Comunicación de la Comisión relativa a la fiscalidad presenta gran interés y ya ha sido objeto de un dictamen aparte del Comité⁽²⁾.

7. Observaciones generales

7.1. Garantizar el pago de las pensiones de una población en constante envejecimiento es uno de los más importantes desafíos que afronta la UE. Los ciudadanos europeos deben poder esperar que se hagan los esfuerzos necesarios.

7.2. La principal preocupación del Comité sigue siendo garantizar los ingresos de los futuros jubilados, que constituyen un grupo vulnerable de la sociedad cuyos intereses han de ser protegidos. El Comité suscribe por ello plenamente la opinión de que deben tomarse las medidas pertinentes para lograrlo, respetando al mismo tiempo la necesidad de mantener la solidaridad entre generaciones.

7.3. *Aumentar las tasas de actividad de los trabajadores de edad avanzada*

7.3.1. El incremento de la tasa de actividad desempeña un importante papel en la sostenibilidad financiera de las pensiones. Como ya se ha dicho anteriormente, la tasa de actividad de los trabajadores con edades comprendidas entre los 55 y los 64 años es muy inferior a la de los trabajadores de otras categorías de edad. Esta situación se debe, en gran medida, a las reglamentaciones que permiten a los trabajadores de edad avanzada abandonar el mundo laboral anticipadamente.

⁽²⁾ ECO/071 — La eliminación de los obstáculos fiscales a las prestaciones por pensiones transfronterizas de los sistemas de empleo — COM(2001) 214 final.

⁽¹⁾ DO C 155 de 29.5.2001, p. 26.

Dichas reglamentaciones se crearon para hacer que los trabajadores de más edad hicieran sitio, de una manera socialmente responsable, a los trabajadores más jóvenes. La necesidad tenía su origen en la elevada tasa de desempleo.

7.3.2. Desde que se aprobó este tipo de reglamentación, la situación ha cambiado. La situación del mercado laboral en muchos Estados miembros es distinta. Asimismo, se hacen sentir cada vez más las consecuencias financieras de los planes de jubilación anticipada.

7.3.3. El Comité ya ha defendido en dictámenes anteriores una mayor tasa de actividad de los trabajadores de edad avanzada. En su dictamen sobre los trabajadores de edad avanzada, el CES proponía varias medidas al respecto:

- una política de personal que tenga en cuenta la edad;
- incentivos fiscales para que los empresarios mantengan en activo a los trabajadores de edad avanzada;
- jubilaciones a tiempo parcial;
- incentivos fiscales para que los trabajadores sigan trabajando durante más tiempo, y
- unos sistemas de jubilación flexibles.

7.3.4. Si aumenta la tasa de actividad de los trabajadores de edad avanzada, el Comité no considera de momento que sea necesario armonizar la edad de jubilación. Se trata actualmente de una cuestión de competencia nacional, que, por el momento, debería seguir siéndolo.

Por último, el Comité no considera útil debatir la cuestión del aumento de la edad de jubilación mientras no aumente sustancialmente la tasa de actividad de los trabajadores de edad avanzada, dado que el indicador más importante es la edad real de jubilación y no la edad de jubilación legal.

7.3.5. El Comité recomienda por ello que se opte por la flexibilidad, de modo que las personas con buena salud y ganas de seguir trabajando tengan el incentivo económico y la posibilidad material de hacerlo, a tiempo completo o a tiempo parcial. Ofrecer a un trabajador la posibilidad de reducir progresivamente su jornada laboral a partir de cierta edad permitiría tener en cuenta su menor capacidad de trabajo y, al mismo tiempo, mantenerlo activo con un sueldo suficiente para atender a sus necesidades y retrasar el cobro efectivo de la pensión.

7.3.6. Esta flexibilidad debería existir tanto en los regímenes de pensiones públicos como en los privados, cosa que no ocurre en la actualidad, ya que las normas relativas a las posibilidades de jubilación flexible difieren a menudo en cada

Estado miembro según el tipo de régimen de que se trate. Si dentro de cada Estado miembro las posibilidades de flexibilidad se aplicaran de manera coherente en todos los sistemas de pensiones, ello podría inducir a los trabajadores a jubilarse a una edad más tardía, lo cual, a su vez, reportaría ventajas económicas además de contribuir a la mejora y mayor seguridad de las pensiones.

7.4. *Evaluar la posibilidad de aumentar las cotizaciones*

7.4.1. El Comité acepta la idea de que incrementar las contribuciones de empresarios y trabajadores podría mejorar la sostenibilidad de las pensiones.

7.4.2. Sin embargo, el Comité considera alarmantes las consecuencias que podría tener el incremento de las cotizaciones, a saber:

- a) aumentaría el coste de la mano de obra y, por tanto, atendería contra el objetivo de incrementar las tasas de actividad;
- b) sería una medida potencialmente injusta en el sentido de que los trabajadores tendrían que pagar cantidades muy superiores al coste económico de las prestaciones que percibirían personalmente en el futuro, como consecuencia del desequilibrio que se dará, en los años centrales del presente siglo, entre contribuyentes y beneficiarios;
- c) reduciría la capacidad relativa de la UE para atraer inversiones con movilidad internacional;
- d) podría fomentar una fuga de cerebros de la UE, que perdería así trabajadores altamente cualificados.

7.4.3. En consecuencia, el Comité opina que toda propuesta de incremento de las cotizaciones debería evaluarse teniendo presentes sus posibles repercusiones en el empleo.

7.5. *Amortiguar el incremento del coste de las pensiones mediante fondos de reserva*

7.5.1. El Comité sugiere, como posibilidad para reforzar la sostenibilidad del tipo I, que se aparten ahora, en la medida de lo posible, fondos que puedan servir para hacer pagos a partir del año 2020, a fin de compensar el incremento del coste.

7.5.2. Irlanda es uno de los Estados miembros que han introducido este método: en 1998, el Gobierno irlandés anunció una modificación del régimen de pensiones. Entre las novedades introducidas figura la constitución de un fondo nacional de reserva para pensiones, al que el Gobierno aporta cada año el 1 % del PIB. También se han ingresado en él los beneficios generados por las últimas privatizaciones. Los

recursos del fondo, que se invertirán bajo la supervisión de una junta independiente y se utilizarán para reducir la carga de la financiación de las pensiones públicas a partir de 2025, están comprometidos de modo no puedan ser asignados a otros fines por futuros gobiernos.

7.5.3. El Comité considera que el hecho de que el fondo esté comprometido constituye una barrera importante de protección de los pensionistas, que impedirá que un gobierno en el futuro pueda utilizar dicho fondo para otros fines.

7.5.4. Este método no representa el paso a un sistema de capitalización *per se*, sino una forma de garantizar un mejor equilibrio entre las generaciones.

7.6. Una opción para mejorar la sostenibilidad de las pensiones es modificar los criterios de calificación para las pensiones futuras. El Comité es consciente de que varios Estados miembros han introducido este tipo de ajuste a las normas de los derechos de pensión. El Comité no considera que este ámbito sea apropiado para hacer recomendaciones generales, en primer lugar en razón del principio de subsidiariedad, y en segundo lugar porque una medida de este tipo debe adecuarse a las circunstancias particulares del Estado miembro referido y es deseable que se debata con los interlocutores sociales.

7.7. El Comité es consciente de que en algunos Estados miembros la estructura de la educación de nivel superior retrasa innecesariamente la entrada de licenciados en el mercado laboral. La nueva situación demográfica hace que sea conveniente revisar este punto. Sin embargo el Comité subraya que esta propuesta no está diseñada para reducir el nivel de educación, que debe más bien mejorarse, teniendo en cuenta el objetivo del Consejo de Lisboa de convertirse en la economía basada en el conocimiento más competitiva del mundo.

7.8. *Completar las pensiones públicas con planes de pensión capitalizados*

7.8.1. Muchos Estados miembros consideran que el fomento de los planes de pensiones complementarios puede favorecer la sostenibilidad del sistema de pensiones en su conjunto. Todo fondo de este tipo debe invertirse en una cartera bien diversificada para minimizar los riesgos, aunque debe evitarse la imposición de límites cuantitativos restrictivos.

7.8.2. A este respecto, la Comisión ya ha propuesto unas normas reguladoras mínimas para garantizar la seguridad y sostenibilidad de los planes complementarios capitalizados.

7.8.3. Los planes de pensión complementarios se utilizan mucho en tres Estados miembros: los Países Bajos, el Reino Unido e Irlanda. En ellos, las pensiones públicas son relativamente reducidas y muchos trabajadores las completan con

planes de pensión complementarios. Frente a los Países Bajos donde la cobertura es prácticamente universal, por diversas razones, entre ellas la renuencia de los empresarios a constituir planes de pensiones, la cobertura de los trabajadores que realizan trabajos temporales mediante este tipo de planes es insuficiente en los otros dos países.

7.8.4. Esta cuestión ha sido examinada recientemente tanto en el Reino Unido como en Irlanda. En el Reino Unido, el Gobierno ha intentado resolverlo mediante la creación de un nuevo tipo de pensiones (denominadas «*stakeholder pensions*») y ha establecido las condiciones en las que los organismos de previsión para la jubilación pueden ofrecer este tipo de pensiones. Los empresarios deben cooperar en este sistema efectuando las deducciones de la nómina, pero no están obligados a contribuir al plan. La legislación establece un límite máximo para el coste de estos planes a fin de garantizar que se invierta en beneficio del trabajador una cantidad máxima de los recursos. El sistema ofrece así un plan de ahorro versátil destinado a la provisión de una pensión de jubilación.

7.8.5. El Comité sugiere que otros Estados miembros deberían considerar la posibilidad de utilizar este tipo de régimen para completar los sistemas públicos.

7.9. *Adaptar las pensiones a una sociedad cambiante*

7.9.1. El CES está de acuerdo con el Comité de Protección Social en que los sistemas de pensiones tienen que ser adaptados a las características cambiantes del empleo, así como en que se debe garantizar la igualdad entre hombres y mujeres.

7.9.2. Hay aspectos muy importantes que se deben tener en cuenta, y el Comité está convencido de que se puede ganar mucho si los Estados miembros comparten sus experiencias.

7.9.3. Un objetivo deseable a largo plazo sería la individualización de las pensiones, es decir, que las pensiones fueran un derecho del individuo que no derivara, como ocurre actualmente en algunos casos, de la dependencia de otra persona. Se trata de algo que afectaría sobre todo a las mujeres. Sin embargo, debido a sus pautas de empleo, por ejemplo los períodos sin trabajo remunerado para ocuparse de los hijos, habría que procurar que no acabasen con unas pensiones insuficientes. Algunos Estados miembros han abordado este problema de forma eficaz.

7.9.4. Hay un importante número de empresarios autónomos que a menudo no cotizan lo suficiente para obtener pensiones adecuadas para ellos mismos y las personas a su cargo y que pueden no tener derecho a una cobertura suficiente por el primer tipo. Se debe prestar atención a la protección social de este grupo.

7.9.5. El Comité toma nota de que en algunos Estados miembros existen otras formas de apoyo a las personas de edad avanzada además de las prestaciones por pensiones. Esta ayuda se presenta en muchas formas, por ejemplo, una fiscalidad más favorable, electricidad gratuita, transporte público gratuito o con tarifas reducidas, deducciones fiscales por el pago del alquiler de la vivienda, etc. El Comité sostiene que esta forma de apoyo es especialmente eficaz para aliviar la pobreza entre las personas mayores.

7.10. *Cuestiones que deben abordarse en relación con los planes complementarios*

7.10.1. Uno de los principales problemas que plantean los planes de pensiones en algunos países es el largo período que debe transcurrir (hasta diez años en ciertos casos) antes de que el trabajador adquiera el derecho a cobrar una pensión. Este largo periodo constituye una contradicción con la idea de que las pensiones son una forma diferida de sueldo, en el sentido de que los derechos a pensión se ganan cada año del mismo modo que el sueldo. El Comité opina que deberían suprimirse estos largos periodos de adquisición de derechos.

7.10.2. Los factores demográficos que afectan a los sistemas de reparto son también importantes para los planes de capitalización. En esencia, los actuarios deberían estar adaptando oportunamente las contribuciones con objeto de asegurarse de dotar unas provisiones técnicas suficientes para afrontar el aumento de la esperanza de vida.

7.10.3. El Comité ha manifestado ya su satisfacción por la presentación de la propuesta de Directiva relativa a los organismos de previsión para la jubilación, cuyo objetivo es facilitar las actividades transfronterizas de los planes de pensiones del tipo 2, y ha formulado sus observaciones al respecto ⁽¹⁾.

7.10.4. La Directiva mencionada no trata el tema de la fiscalidad, de fundamental importancia, pero la Comisión ha abordado este tema en una reciente Comunicación, sobre la que el CES ha elaborado un dictamen ⁽²⁾.

7.11. *Ampliación*

7.11.1. El Comité considera que la sostenibilidad de las pensiones en los países candidatos a la adhesión es un problema de gran importancia, tanto en términos económicos

como sociales, para los propios países candidatos y para la Unión en su conjunto. Debería incentivarse a los países candidatos para evaluar la viabilidad a largo plazo de sus sistemas de pensiones y tomar medidas que mejoren su sostenibilidad cuando sea necesario.

8. Conclusiones

8.1. El Comité concede la máxima prioridad a la protección de los pensionistas actuales y futuros para garantizar que disfrutarán de unas condiciones de vida decentes durante la jubilación. Por lo tanto, el Comité recomienda a la Comisión que oriente la atención pública hacia este tema en el marco de los cambios sociales y demográficos.

8.2. Asimismo, el Comité comprueba con satisfacción que los Estados miembros ya participan activamente en la planificación para mejorar la sostenibilidad del pago de las pensiones. No es aconsejable proponer soluciones comunes a los Estados miembros dado que sus posiciones de partida son muy divergentes.

8.2.1. A este respecto, el Comité considera que los Estados miembros deberían examinar el uso potencial de los planes complementarios (segundo y tercer tipos) como medidas de apoyo, pero reconoce que las pensiones complementarias no son una panacea.

8.3. El Comité pone énfasis en la relación entre longevidad y salud, así como las repercusiones en los costes sanitarios y las pensiones a largo plazo. El Comité acoge con satisfacción el trabajo que el Comité de Política Económica prevé realizar para establecer el perfil probable de estos costes a largo plazo. Además, no deben pasarse por alto los costes especiales de las personas discapacitadas.

8.4. El Comité cree que también hay que modificar los sistemas de pensiones para reflejar los cambios de la propia sociedad y acoge con satisfacción el hecho de que se reconozca de forma clara en las comunicaciones de la Comisión.

8.5. El Comité estima que la sostenibilidad podría verse reforzada mediante la mejora de los resultados económicos: un aumento de la tasa de crecimiento del PIB no sólo permite reducir el desempleo sino que también genera una mayor participación en el mercado laboral. No obstante, su realización constituye un gran reto y requerirá programas coordinados de acción que se centren en estos objetivos. El trabajo del Comité de Política Económica supone una contribución sustancial para comprender mejor las oportunidades existentes en este ámbito.

8.6. Las repercusiones potenciales del aumento de los costes de las pensiones en los Estados miembros son tan significativas que debe acogerse con satisfacción la propuesta de utilizar el método abierto de coordinación. El establecimiento de objetivos comunes con indicadores adecuados ofrecerá a los Estados miembros la garantía de que los demás Estados están tomando medidas al respecto, así como la posibilidad de aprender mediante el intercambio de experiencias entre Estados miembros.

⁽¹⁾ DO C 155 de 29.5.2001, p. 26.

⁽²⁾ ECO/071 — La eliminación de los obstáculos fiscales a las prestaciones por pensiones transfronterizas de los sistemas de empleo — COM(2001) 214 final.

8.7. El Comité recomienda que se anime a los países candidatos a realizar evaluaciones similares de sus sistemas de pensiones para evaluar la viabilidad a largo plazo.

8.8. Finalmente, el Comité subraya de nuevo la necesidad de medidas que aborden ahora el problema crucial de la sostenibilidad de las pensiones, que tiene un interés vital para todos los pensionistas actuales y futuros de la UE.

Bruselas, 29 de noviembre de 2001.

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 — Apoyo a las estrategias nacionales para garantizar pensiones seguras y viables mediante un planteamiento integrado»

(2002/C 48/23)

El 5 de julio de 2001, 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 7 de noviembre de 2001 (ponente: Sra. Cassina).

En su 386º Pleno de los días 28 y 29 de noviembre de 2001 (sesión del 29 de noviembre), el Comité Económico y Social ha aprobado por 92 votos a favor y 1 abstención el presente Dictamen.

1. Introducción

1.1. En el marco del mandato conferido por los Consejos Europeos de Estocolmo⁽¹⁾ y Gotemburgo⁽²⁾, el 3 de julio de 2001 la Comisión publicó una Comunicación⁽³⁾ al Consejo, al Parlamento Europeo y al Comité Económico y Social titulada «Apoyo a las estrategias nacionales para garantizar pensiones seguras y viables mediante un planteamiento integrado».

1.2. El debate y las evaluaciones que se realicen sobre el contenido de esta Comunicación contribuirán a la elaboración de un informe para la cumbre de Laeken (diciembre de 2001). En este contexto, los Estados miembros deberán alcanzar un acuerdo sobre los objetivos y los métodos para garantizar en la Unión Europea unos sistemas de pensión seguros y viables en una dinámica de cooperación voluntaria, coordinación, confrontación de buenas prácticas y comparación de los resultados y los datos, como ya indicó la Comisión en su Comunicación de 1999 relativa, más generalmente, a la protección social⁽⁴⁾.

1.3. El Comité Económico y Social, antes de recibir la solicitud de elaboración de un dictamen sobre la Comunicación a la que se hace referencia en el punto 1.1, había decidido establecer un subcomité encargado de elaborar un Dictamen de iniciativa titulado «Crecimiento económico, fiscalidad y

(1) ...«deberán aprovecharse plenamente todas las posibilidades que ofrece el sistema abierto de coordinación, en particular en el ámbito de las pensiones, teniendo debidamente en cuenta el principio de subsidiariedad».

(2) ...«elaborar un informe provisional para el Consejo Europeo de Laeken, sobre la base de una comunicación de la Comisión en la que se definan los objetivos y métodos de trabajo en el ámbito de las pensiones».

(3) COM(2001) 362 final.

(4) COM(1999) 347 final. «Comunicación de la Comisión — Una estrategia concertada para modernizar la protección social».

sostenibilidad de los sistemas de pensiones en la UE». El dictamen del Subcomité abordará principalmente las partes de la Comunicación que se refieren más concretamente a la imbricación entre crecimiento, fiscalidad y sostenibilidad de las pensiones, mientras que el presente dictamen se centrará, en particular, en determinados aspectos relativos a la coherencia entre las políticas afectadas y los problemas metodológicos para el desarrollo de la cooperación en la materia. Por consiguiente, ambos dictámenes son complementarios y, juntos, constituirán la contribución global del Comité al debate en curso.

2. Síntesis de la Comunicación de la Comisión

2.1. La Comisión presenta los objetivos comunes que propone en tres grandes grupos:

- Pensiones adecuadas
- Viabilidad financiera de los sistemas de pensiones públicos y privados
- Modernización de los sistemas de pensiones ⁽¹⁾.

2.2. La Comisión propone, asimismo, desarrollar indicadores que apoyen el método abierto de coordinación entre los Estados miembros con el fin de elaborar un enfoque convincente e integrado de los objetivos (sostenibilidad social y financiera) y las políticas (política de empleo, de protección social y económica), así como una coordinación de los participantes en el proceso.

2.3. En la cumbre de Laeken se presentará un informe (véase el punto 1.2) en el que se trazarán los objetivos y los métodos en la materia. Más adelante, cada Estado miembro deberá presentar sus propias estrategias antes de julio de 2002. Dichas estrategias serán evaluadas por la Comisión, que identificará las buenas prácticas y los planteamientos innovadores que se incluirán en un informe conjunto de la Comisión y el Consejo para la cumbre de primavera de 2003. Los informes sobre las estrategias de los Estados miembros deberán actualizarse todos los años, y en 2005 se llevará a cabo un amplio análisis del problema.

2.4. El Comité de protección social (CPS), el Comité de empleo (COEM) y el Comité de política económica (CPE) evaluarán, respectivamente, las estrategias nacionales y su compatibilidad con los objetivos (CPS), los resultados de la Estrategia europea de empleo (COEM) y la repercusión del envejecimiento de la población en los presupuestos públicos en el marco de la vigilancia multilateral (CPE).

⁽¹⁾ La lista detallada de los diez objetivos, a la que se hará referencia en el punto 3.3, figura en el anexo al dictamen del Subcomité.

3. Observaciones generales

3.1. Marco general de referencia

3.1.1. El Comité considera que, con el fin de evaluar globalmente la Comunicación objeto del presente Dictamen, se debe tener siempre presente el objetivo estratégico para el nuevo decenio fijado por el Consejo Europeo de Lisboa en marzo de 2000: «... 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.»

3.1.2. Esto implica para la Unión Europea y los Estados miembros una serie de compromisos encaminados a fomentar políticas y asumir la consiguiente responsabilidad: un objetivo estratégico del alcance del objetivo fijado en Lisboa es hacia donde deben orientarse las distintas políticas y, al mismo tiempo, la garantía para asegurar la coherencia y la compatibilidad entre las distintas estrategias para conseguirlo: en otras palabras, el «escenario de Lisboa» es una opción política consumada, una etapa estratégica de la integración a partir de la que la UE y los Estados miembros ponen en juego su credibilidad con respecto a los ciudadanos europeos, como ha ocurrido con el mercado único y la UEM.

3.1.3. En el marco de la opción de Lisboa, el aumento de la participación en el mercado de trabajo es el objetivo que se debe perseguir de forma prioritaria con el fin de conseguir el correcto desarrollo de todas las estrategias económicas, sociales y, en este caso concreto, de las estrategias relativas a las pensiones.

3.1.4. El Comité se sorprende de que la Comisión no haga referencia a los países candidatos y recuerda que, antes de que se compruebe la dinámica que se quiere poner en marcha (2005), varios países candidatos ya serán miembros de la UE. Por este motivo, es indispensable que los países candidatos participen desde este momento en el proceso de cooperación en materia de pensiones.

3.2. La subsidiariedad

3.2.1. El Comité acoge favorablemente la atención que la Comisión presta en su Comunicación al principio de subsidiariedad en una materia tan compleja y delicada como las pensiones, pero corrobora cuanto ya manifestó en anteriores dictámenes: la subsidiariedad no es únicamente un principio que regula las competencias de la UE y los Estados miembros, sino también, y sobre todo, un principio dinámico que estructura las competencias y las responsabilidades de las distintas partes interesadas a todos los niveles en la compleja

arquitectura institucional y social de la Unión Europea y sus Estados miembros. El CES señala que la convergencia que se ha de alcanzar por medio del «método abierto de coordinación» de los sistemas de previsión social debe realizarse en el pleno respeto del principio de subsidiariedad y basándose en decisiones políticas autónomas de los Estados miembros. La responsabilidad fundamental de las decisiones en materia de pensiones sigue estando, de hecho, en manos de los legisladores de los Estados miembros, pero al tratarse de unas opciones que afectan profundamente a la vida de todos los ciudadanos, las decisiones en la materia deberán prepararse haciendo participar de forma sistemática a las administraciones regionales y locales, los interlocutores sociales y las organizaciones de la sociedad civil, que deben poder contribuir, según las normas o las prácticas de los diversos Estados miembros, a la definición y puesta en práctica de las distintas estrategias, como se especificará en el punto 3.4.

3.3. Los objetivos

3.3.1. El análisis y la evaluación de los diez objetivos propuestos por la Comisión en la Comunicación que se examina se desarrolla en gran parte en el dictamen del Subcomité (véase el punto 1.3). A continuación, se comentan únicamente algunos objetivos o parte de ellos.

3.3.1.1. El primer objetivo⁽¹⁾ tiene un carácter universal, puesto que reafirma la solidaridad como un valor esencial del modelo social europeo. El Comité subraya la importancia de mantener y reforzar, también en el marco de la modernización y la adaptación de los sistemas de pensiones, unos instrumentos de solidaridad sólidos (entre generaciones, entre trabajadores activos y parados, y entre personas acomodadas e indigentes) que, a pesar de evolucionar en el tiempo, deben seguir siendo los cimientos de nuestra sociedad. El primer objetivo debe interpretarse como la posibilidad que tienen todas las personas mayores (incluidas las que no han podido pagar contribuciones, las que padecen limitaciones físicas, psíquicas, de invalidez o algún tipo de minusvalía, etc.) de mantener un nivel de vida digno que les permita sentirse parte activa de la sociedad y del sistema económico en el que viven. Se trata de un objetivo fundamental que tiene por objeto la cohesión social, la igualdad de todos los ciudadanos en la sociedad y la prevención del riesgo de marginación de las personas de edad avanzada.

(1) «Garantizar que las personas mayores tengan un nivel de vida digno, se beneficien del bienestar económico de su país y puedan participar activamente en la vida pública, social y cultural.»

3.3.1.2. El segundo objetivo⁽²⁾ se refiere a la accesibilidad a unos regímenes de pensiones adecuados. Por «disposiciones necesarias» se debe entender principalmente la capacidad de los regímenes para responder a las expectativas de los ciudadanos en materia de pensiones, permitiéndoles que construyan de forma responsable un proyecto de vida completo y satisfactorio. El CES recuerda que la esperanza de vida ha aumentado mucho, lo que supone casi siempre una prolongación del período durante el que es posible beneficiarse de la pensión. Por tanto, es muy importante saber y evaluar cuál será la esperanza de vida autónoma (una vez terminada la actividad laboral) y a partir de qué punto continuará la vida con pérdida de la capacidad de vivir sin la ayuda de terceros. El Comité recuerda que está aumentando el número de personas mayores dependientes en todos los países de la UE y que, además del evidente problema de los gastos de ayuda, corren el riesgo de sufrir una marginación progresiva que debe prevenirse.

3.3.1.3. Los objetivos tercero⁽³⁾, cuarto⁽⁴⁾ y quinto⁽⁵⁾ se examinan y evalúan detalladamente en el dictamen del Subcomité al que se hace referencia en el punto 1.3.

3.3.1.4. Los objetivos sexto⁽⁶⁾ y séptimo⁽⁷⁾ se examinan en el dictamen del Subcomité en el que el Comité se limita a

(2) «Dar a toda persona la posibilidad de adoptar las disposiciones necesarias en materia de pensiones para que pueda mantener el nivel de vida deseado después de la jubilación, por vejez o discapacidad, así como el de las personas a su cargo si llegara a fallecer.»

(3) «Conseguir un alto nivel de empleo, a través de la Estrategia de empleo, de forma que la proporción de población activa, respecto a la jubilada, se mantenga en el punto más alto posible.»

(4) «Garantizar que los sistemas de pensiones, en particular los planes de jubilación anticipada y los regímenes de pensiones de invalidez, así como su interacción con los regímenes fiscales y de prestaciones sociales, incentiven eficazmente la permanencia en el mercado de trabajo de los trabajadores de más edad; no incitar a los trabajadores a jubilarse anticipadamente y no penalizar la prolongación de la vida laboral más allá de la edad normal de jubilación; conseguir que los sistemas de pensiones faciliten la jubilación gradual.»

(5) «Frente a la necesidad de garantizar la viabilidad de las finanzas públicas y de hacer frente al impacto financiero del envejecimiento demográfico, el objetivo es mantener el gasto público en pensiones, en porcentaje del PNB, en niveles compatibles con el Pacto de crecimiento y estabilidad. Entre las medidas, puede incluirse la creación de fondos de reserva específicos si las autoridades lo consideran conveniente.»

(6) «Conseguir un equilibrio justo entre la población activa y la jubilada mediante ajustes apropiados de las cotizaciones, los impuestos y las pensiones.»

(7) «Garantizar, especialmente a través de marcos reguladores adecuados, a nivel nacional y europeo, y de una buena gestión, que los sistemas de pensiones privados puedan seguir abonando a sus afiliados, con la mayor eficacia y accesibilidad, las pensiones que les corresponden.»

observar con satisfacción la idea de dotar a los sistemas del segundo y tercer pilar de un marco regulador a nivel nacional y comunitario para asegurar una gestión correcta y eficaz que pueda contribuir a garantizar las prestaciones de pensiones a las que tienen derecho sus afiliados (séptimo objetivo). Por lo que se refiere a la contribución que pueden aportar los sistemas del segundo y tercer pilar al mantenimiento del equilibrio entre la población activa y los jubilados y a la consecución de los objetivos sociales, el Comité observa que dicha contribución es útil y necesaria. Debe salvaguardarse la finalidad de garantía universal de los regímenes del primer pilar. El CES no aprobaría que se vaciara el primer pilar y se produjera un desplazamiento general de las prestaciones hacia los regímenes privados (desplazamiento que, por otra parte, no propone la Comisión). Sin embargo, el equilibrio entre los distintos sistemas es un asunto delicado que debe examinarse a nivel nacional.

3.3.1.5. Con respecto al octavo objetivo⁽¹⁾, el Comité observa que se quiere hacer referencia a los contratos de trabajo que no son a tiempo completo e indefinido, es decir, los contratos de trabajo a tiempo parcial, los contratos temporales y otras formas nuevas de empleo subordinado o afines que se han desarrollado de forma significativa en los últimos decenios. En principio, un sistema de pensiones equitativo y equilibrado no debería penalizar a los trabajadores con estos nuevos tipos de contratos, a los trabajadores que se trasladan dentro o fuera del país ni a los trabajadores autónomos. No obstante, desgraciadamente esta situación se repite, en determinados casos, debido a algunas rigideces de los actuales sistemas de pensiones y del mercado de trabajo, así como a causa de los déficit cuantitativos y cualitativos que caracterizan todavía hoy, en muchas situaciones, el encuentro entre la oferta y la demanda de mano de obra. El primer paso que se debe dar para conseguir que todas las formas de trabajo reciban el mismo tratamiento consiste en minimizar los riesgos de pérdida de los derechos de pensiones y suprimir los obstáculos que desincentivan la correcta utilización (en un marco regulador claro) de estas nuevas formas de trabajo. A juicio del Comité, el problema crucial consiste en permitir que los trabajadores con contratos atípicos, que se trasladan de un país a otro o autónomos puedan gestionar su vida laboral con un margen de seguridad. En el marco del análisis comparativo que se realice, convendría tener en cuenta las mejores prácticas en la materia, que pueden adquirir la forma de seguros para riesgos temporales, de cobertura de las cotizaciones no pagadas en períodos de desempleo y de créditos fiscales para los períodos de formación o reciclaje, o durante los períodos en los que los trabajadores no reciben un salario, independientemente de su voluntad de trabajar, etc.

(1) «Conseguir que los sistemas de pensiones sean compatibles con las necesidades de flexibilidad y seguridad en el mercado de trabajo, que la movilidad en los mercados de trabajo de los Estados miembros, y entre los mismos, y las formas de empleo no convencionales no den lugar a pérdidas de derechos de pensión, y que los sistemas de pensiones no obstaculicen el trabajo por cuenta propia.»

3.3.1.6. Mientras que en el dictamen del Subcomité se hace referencia al noveno objetivo⁽²⁾, en este punto se quiere subrayar la importancia del décimo objetivo⁽³⁾. Hasta hace algo más de diez años, las pensiones eran una condición de vida garantizada casi de forma automática al final de la vida laboral. Actualmente, la necesidad de planear con claridad, con los inevitables márgenes de riesgo, qué hacer durante la propia existencia está presente desde el primer día de trabajo e incluso desde la escuela. No obstante, las adaptaciones al «proyecto existencial» inicial no deben imponerse de un día a otro y, por tanto, se debe facilitar una información amplia y sistemática sobre las grandes evoluciones (demográficas, sociales, económicas, etc.) para que todos podamos prepararnos a tiempo para eventuales cambios en los sistemas o los regímenes. Cualquier modificación de los sistemas o los regímenes de pensiones deberá ir acompañada también de disposiciones que brinden a los trabajadores la posibilidad de compensar los posibles efectos negativos de los cambios, medidas y oportunidades a los que los trabajadores podrán acceder de forma responsable para poder mantener una coherencia sustancial con su primer proyecto existencial.

3.4. El método

3.4.1. El objetivo metodológico crucial, justamente expuesto en el texto de la Comunicación, es la consecución de una fuerte sinergia y coherencia entre la política de empleo, la política social y la política económica. Sin perjuicio de las competencias y la responsabilidad de los legisladores y de las autoridades nacionales, este objetivo de coherencia puede conseguirse mejor gracias a la participación sistemática, a todos los niveles, de los interlocutores sociales, que son los actores fundamentales de todo proceso evolutivo de la sociedad. Quien pretenda prescindir de esta premisa metodológica aboca al fracaso cualquier estrategia en materia de pensiones. El Comité observa que la Comisión no ha prestado suficiente atención a este aspecto, al que se hace referencia solamente en dos pasajes marginales de la Comunicación, y recuerda que en las conclusiones del Consejo Europeo de Estocolmo se subrayaba la función de los interlocutores sociales en la gestión de las reformas.

(2) «Reformar los sistemas de pensiones con vistas a eliminar las discriminaciones basadas en el sexo y eliminar las causas de desigualdad entre hombres y mujeres en cuanto a derechos de pensión (por ejemplo, las interrupciones de carrera por motivos familiares o los factores actuariales).»

(3) «Aumentar la transparencia y previsibilidad de los sistemas de pensiones, así como su adaptabilidad a los cambios. Facilitar información fidedigna y comprensible sobre las perspectivas a largo plazo de los sistemas de pensiones, incluida una evaluación del impacto de los cambios demográficos, sociales y económicos y de las consecuencias de las medidas políticas previstas para el funcionamiento de los sistemas de pensiones, especialmente en cuanto a la probable evolución de la cuantía de las pensiones y de las cotizaciones.»

3.4.2. Asimismo, debe fomentarse y reforzarse la participación de los interlocutores sociales en materia de política de empleo y, sobre todo, de política económica. A título de ejemplo, la Comisión sugiere que se evalúe la posibilidad de crear fondos de reserva, pero la constitución de tales fondos, donde sea posible, debe insertarse en un marco negociador o normativo que defina claramente la composición, la financiación, el funcionamiento y la utilización de estos fondos.

3.4.3. El consenso social no se obtiene únicamente informando de forma correcta y exhaustiva a la población, sino garantizando la participación consciente y activa de todas las organizaciones de la sociedad civil interesadas, además de los interlocutores sociales. Los interlocutores sociales son organizaciones que estructuran su representación a través de unos procesos de participación interna que requieren una amplia y constante dialéctica con sus afiliados. Por tanto, el mandato de representación de los intereses que se otorga a estas organizaciones tiene un valor sustancial.

3.4.4. Por este motivo, el éxito del método abierto de coordinación no puede confiarse únicamente al intercambio de información y buenas prácticas entre las administraciones y los expertos de los Estados miembros y la Comisión, ni a las indicaciones derivadas del compromiso, ciertamente eficaz y rico de los distintos Comités (CPS, COEM y CPE). En anteriores dictámenes⁽¹⁾, el CES ha subrayado que todo aquello relacionado con la evolución de las políticas sociales y de previsión debe concertarse con los interlocutores sociales y las organizaciones que representan a las partes interesadas. Cada Estado miembro tiene su propio sistema y sus espacios de participación, y con este dictamen no se quiere sugerir una homologación de estructuras y comportamientos. No obstante, en la Comunicación debería haberse solicitado explícitamente la participación sustancial de todos los interlocutores sociales.

3.4.5. La Comisión debería invitar a los miembros nacionales de los Comités citados anteriormente a establecer puntos de información, consulta y participación para los interlocutores sociales, haciendo especial hincapié, asimismo, en la articulación regional y territorial de los problemas. Dado que, por ejemplo, la calidad de vida de los jubilados varía en función de que el entorno en el que viven ofrezca más o menos calidad, cantidad y accesibilidad de servicios sociales, sanitarios y de infraestructuras generales, la creación de condiciones favorables para la sostenibilidad social de los sistemas de pensiones no se basa sólo en los parámetros perseguidos por los regímenes nacionales, sino también en la adaptación y la adecuación del entorno local.

3.4.6. Cuando se habla de reformas, lo primero que se debe evaluar son los motivos y la consiguiente mayor o menor necesidad de realizar cambios, así como el alcance que dichos cambios deben tener. Esta evaluación debe realizarse también con todas las partes interesadas. Además, cuando se trata de realizar reformas de cierta consistencia, que podrían modificar en gran medida el sistema de contribución, las condiciones de adquisición de los derechos y las formas de erogación de las pensiones, el proceso de contratación o concertación —en aquellos países en los que constituye la práctica, la norma o la tradición— debe disponer del tiempo suficiente para que pueda alcanzarse el consenso sobre las medidas que se deben adoptar, pero si no se alcanza el consenso o la contratación se prolonga más allá de un tiempo razonablemente predefinido, el legislador deberá asumir sus responsabilidades.

3.4.7. Por otra parte, es indispensable que las hipótesis y previsiones que se presenten a las partes interesadas sean claras, fundadas y articuladas, y que en la definición de la reforma, se prevea también a nivel nacional⁽²⁾ una comprobación de los efectos de las reformas en un plazo determinado. Por su parte, los interlocutores sociales deberán informar correcta y ampliamente a sus miembros, poniendo a su disposición, como ya ocurre en numerosos países, unas estructuras de servicio para los inscritos, que ayuden a los trabajadores a construir y prever las trayectorias individuales y colectivas en materia de pensiones.

3.4.8. El vínculo entre las estrategias sostenibles en materia de pensiones y la política económica y presupuestaria es evidente pero no exclusivo, ya que existen numerosas interconexiones entre las políticas en materia de pensiones y las demás políticas (en la práctica con todas). En líneas generales, sería recomendable que no se introduzcan en las leyes presupuestarias modificaciones —aunque sean parciales— de los regímenes de pensiones, puesto que este hecho provocaría una inevitable subordinación de los objetivos de sostenibilidad global a la mera sostenibilidad financiera y, por otra parte, conferiría un carácter contingente a políticas que, por su naturaleza, se enmarcan en hipótesis a medio y a largo plazo.

4. Los indicadores

4.1. La Comunicación hace hincapié en la necesidad de desarrollar «indicadores adecuados que, teniendo en cuenta la gran diversidad de los sistemas de pensiones nacionales, faciliten datos comparables sobre las grandes tendencias económicas, financieras y demográficas que afectan a la viabilidad a largo plazo de los sistemas de pensiones, así como sobre el avance de la reforma de las pensiones y sus probables

(1) Dictamen del Comité Económico y Social sobre la «Comunicación de la Comisión — Una estrategia concertada para modernizar la protección social»; DO C 117 de 26.4.2000.

(2) Cabe recordar que la Comunicación prevé una revisión general del sistema propuesto en 2005.

consecuencias». El Comité observa que en la Comunicación no se hace referencia al tipo de indicadores, dado que el Subgrupo del Comité de protección social encargado de los indicadores está trabajando en este sentido y que el CPE ya utilizó una serie de indicadores en su informe de noviembre de 2000 ⁽¹⁾. El Comité recomienda que los tres Comités (CPS, COEM y CPE) trabajen en estrecha colaboración para garantizar que los indicadores que se propongan permitan afianzar de forma efectiva el método abierto de coordinación con una gama de parámetros comparables que permitan elaborar un marco completo de la realidad y los procesos vigentes en los Estados miembros.

4.2. El Comité insiste, en particular, en la necesidad de desarrollar unos indicadores suficientemente articulados que permitan evaluar realmente todas las repercusiones de los análisis y de las previsiones en relación con las distintas situaciones que puedan darse, y recuerda las afirmaciones a este respecto que se formulan en el Dictamen sobre la «Mejora cualitativa de la política social y de empleo» ⁽²⁾ relativo a los indicadores de buena calidad y comparables y a las estadísticas fiables.

⁽¹⁾ «Progress Report to the Ecofin Council on the impact of Ageing Population on Public Pension Systems» (EPC/ECFIN/581/00-rev.; noviembre de 2000).

⁽²⁾ DO C 311 de 7.11.2001.

4.3. Por ejemplo, por lo que se refiere a este dictamen y en relación con cuanto se afirma sobre el segundo objetivo, el Comité recomienda que se articule el indicador de la esperanza de vida en un subindicador denominado «esperanza de vida autosuficiente» ⁽³⁾. Por otra parte, la recogida de datos sobre la calidad de vida de los jubilados ⁽⁴⁾, así como sobre la calidad del trabajo y de la vida de los trabajadores de edad avanzada o discapacitados son elementos importantes que dependen de diversos factores que casi nunca se recogen estadísticamente, como la posibilidad de comunicación y la movilidad, el grado de integración social en el entorno en el que viven, el ser propietario o no de una vivienda, la seguridad del entorno en el que viven, la accesibilidad a los servicios y las estructuras para las actividades de ocio, etc. Estos factores deberían incluirse en un análisis de los sistemas nacionales no sólo porque permiten evaluar la sostenibilidad social de los sistemas de pensiones y de las reformas realizadas o que se deben realizar, sino también porque inciden de forma significativa en la propia sostenibilidad financiera de los sistemas. Por tanto, el Comité se reserva la posibilidad de presentar un dictamen específico en la materia en cuanto se publique el documento relativo a los indicadores (que está siendo elaborado por el Subgrupo del Comité de protección social encargado de este asunto).

⁽³⁾ Eurostat, que ya utiliza este indicador, pone a disposición de los Estados miembros datos sobre la «disability-free life expectancy».

⁽⁴⁾ A título de ejemplo, cabe señalar un estudio de Merrill Lynch («Progress Report European Pension Reform», 17.1.2001) que atribuye una importancia relevante al indicador relativo al nivel de vida de los jubilados.

Bruselas, 29 de noviembre de 2001.

El Presidente
del Comité Económico y Social
Göke FERICHS

Dictamen del Comité Económico y Social sobre la «Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo sobre el índice del coste laboral»

(2002/C 48/24)

El 13 de septiembre de 2001, de conformidad con el artículo 262 del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea, el Consejo decidió consultar al Comité Económico y Social sobre la propuesta mencionada.

La Sección de Unión Económica y Monetaria y Cohesión Económica y Social, encargada de preparar los trabajos en este asunto, aprobó su dictamen el 12 de noviembre de 2001 (ponente: Sra. Hornung-Draus).

En su 386º Pleno de los días 28 y 29 de noviembre de 2001 (sesión del 29 de noviembre), el Comité Económico y Social ha aprobado por 49 votos a favor, 2 votos en contra y una abstención el presente Dictamen.

1. Síntesis del documento de la Comisión

1.1. Durante muchos años se consideró que el principal problema de las estadísticas del mercado de trabajo era la falta de un indicador, comparable y actualizado, de las tendencias a corto plazo del coste laboral. Después de haber invertido mucho durante la década de los noventa en el índice de precios de la mano de obra, el Comité del Programa Estadístico (CPE) decidió en 1997 considerar dicho índice como solución a largo plazo y elaborar con carácter de solución provisional un índice del coste laboral (ICL), aunque sin disponer de fundamento jurídico.

1.2. El ICL que desde entonces se elabora y se difunde periódicamente dista mucho de resultar satisfactorio en lo referente a actualización, cobertura y comparabilidad.

1.3. Por esta razón, el Plan de acción sobre las necesidades estadísticas de la Unión Económica y Monetaria (UEM), que se adoptó en el Consejo ECOFIN celebrado el 29 de septiembre de 2000, incluyó las estadísticas a corto plazo sobre el coste laboral en las propuestas de Reglamento que se iban a presentar al Parlamento Europeo y al Consejo durante la primavera del año 2001.

1.4. La Comisión presenta ahora una propuesta de reglamento sobre el índice del coste laboral. En su exposición de motivos observa, entre otras cosas, que en una zona tan vasta como la UEM, los costes laborales se consideran de manera general una de las principales fuentes potenciales de inflación. Por consiguiente, disponer de un índice actualizado del coste laboral reviste la mayor importancia, tanto para el Banco Central Europeo a efectos de control de la inflación en la UEM, como para los interlocutores sociales a efectos de la negociación de los convenios colectivos.

1.5. El Reglamento que se propone exigirá que los Estados miembros proporcionen datos trimestrales sobre los costes laborales, obtenidos de los empleadores, aprovechando en la

medida de lo posible los datos disponibles. Además está previsto que se incluya todo tipo de empresa, cualquiera que sea su tamaño, y que se extienda esta obligación a todas las actividades económicas, incluido el sector público.

1.6. Los debates con los Estados miembros, celebrados en el nivel de grupo de trabajo y dentro del CPE, han supuesto la simplificación del grado de detalle requerido: por ejemplo, no será necesario efectuar el desglose por profesiones o por jornada parcial/a tiempo completo. El Reglamento propuesto se ha redactado de modo que resulte coherente con la legislación vigente en materia de coste laboral, salarios y cuentas nacionales.

1.7. La metodología que se utilizará para elaborar el índice y los formatos para la transmisión de los datos se determinarán en el Reglamento de la Comisión, junto con los criterios para evaluar la calidad del ICL de cada uno de los Estados miembros.

2. Evaluación

2.1. El Comité Económico y Social acoge con satisfacción en sus líneas generales la propuesta presentada por la Comisión Europea de un Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo sobre el índice del coste laboral. En un mundo globalizado, las tendencias de los costes laborales determinarán también en un porcentaje fundamental la competitividad de las empresas y, por consiguiente, la de los Estados miembros de la Unión Europea. Por lo tanto, en opinión del Comité Económico y Social, es necesario disponer urgentemente de información fiable, comparable y actualizada sobre las tendencias de los costes laborales en los Estados miembros de la Unión Europea.

2.2. El actual índice del coste laboral publicado por la Comisión no cumple o cumple sólo parcialmente las condiciones que le habían sido impuestas, puesto que en él se refleja la diversidad de métodos y definiciones de los sistemas estadísticos nacionales. Por lo tanto, se necesita un nuevo índice.

2.3. La propuesta de un reglamento sobre el índice del coste laboral es en principio adecuada, por su concepción, para reflejar de manera actualizada las tendencias de los costes laborales. En particular, el Comité Económico y Social acoge con satisfacción

- el recurso a los registros de datos nacionales existentes; y
- la utilización de procedimientos de estimación adecuados por parte de las oficinas estadísticas nacionales. El Comité Económico y Social anima a dichas oficinas a que aprovechen tal posibilidad.

2.4. El Comité Económico y Social expresa, no obstante, su inquietud y sus reparos con respecto a una serie de elementos de la propuesta de reglamento sobre el índice del coste laboral en su versión actual. Dichos reparos se basan en las siguientes partes del reglamento:

2.4.1. La obligación de incluir también en la recogida de datos a las pequeñas empresas y microempresas crea un conflicto de objetivos entre el deseo de mejorar la calidad del índice del coste laboral y la necesidad de liberar a las PYME de cargas administrativas. El CES recomienda a la Comisión Europea que examine posibles excepciones (justificándolas) o considere procedimientos simplificados, incluido el recurso a otras fuentes adecuadas. A tal fin, deberían incluirse los resultados de «los estudios piloto de viabilidad de recogida de datos completos de unidades estadísticas de menos de diez empleados», estudios que en cualquier caso, de conformidad con el artículo 4 del Reglamento (CE) n° 530/1999 ⁽¹⁾ (relativo a las estadísticas estructurales sobre ingresos y costes salariales), deberán elaborarse.

⁽¹⁾ DO L 63 de 12.3.1999, p. 6.

2.4.2. El requisito de suministrar por separado los costes laborales, excluyendo las primas y las gratificaciones abonadas ocasionalmente, causará un coste laboral desproporcionadamente elevado en las empresas encuestadas. Cabe temer que el aumento de la carga de trabajo inherente al registro de las primas (subapartado D.11112 del anexo II del Reglamento (CE) n° 1726/1999), así como el consiguiente coste adicional repercutan de forma negativa en la actualización y en la calidad de la totalidad de los datos transmitidos y que con ello se reduzca su valor informativo. Así pues, el Comité Económico y Social pide expresamente que se renuncie a este índice parcial, o que por lo menos sólo se calcule el mismo anualmente.

2.4.3. El CES reconoce la necesidad de disponer de un índice actualizado del coste laboral. No obstante, expresa serias dudas respecto a que el plazo previsto de 70 días pueda ser respetado por los Estados miembros, ya que resulta demasiado breve para la explotación de datos administrativos. Por lo tanto, el CES propone que durante un periodo transitorio de cinco años se prolongue dicho plazo a 90 días, para que los Estados miembros puedan adaptar sus sistemas estadísticos a las nuevas exigencias.

2.4.4. La extensión del índice del coste laboral a las secciones L, M, N y O de la NACE Rev. entraña además el riesgo de retrasar aún más la elaboración de los índices y su publicación, ya que estas actividades económicas todavía no se recogen, o se recogen de manera insuficiente, en las estadísticas de algunos Estados miembros. Por lo tanto, convendría elaborar por el momento un índice parcial que no incluya el desglose de las secciones L, M, N y O de la NACE Rev.

Bruselas, 29 de noviembre de 2001.

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 relativa a un nuevo marco para la cooperación en actividades referentes a la política de información y comunicación de la Unión Europea»

(2002/C 48/25)

El 29 de junio de 2001, de conformidad con el artículo 262 del Tratado CE, la Comisión decidió consultar al Comité Económico y Social sobre la comunicación mencionada.

El Comité designó al Sr. Gafo Fernández como ponente general encargado de elaborar el dictamen.

En su 386º Pleno de los días 28 y 29 de noviembre de 2001 (sesión del 29 de noviembre), el Comité Económico y Social ha aprobado por unanimidad el presente Dictamen.

1. Observaciones generales

1.1. El CES apoya el objetivo de la Comisión de crear un nuevo marco de cooperación en materia de información y comunicación, que permita definir y aplicar una estrategia común sobre este tema que tenga en cuenta el papel que debe desempeñar el conjunto de las instituciones y órganos de la Unión Europea.

1.2. Resulta evidente que para desarrollar un debate informado sobre el futuro de Europa, tal y como es, por ejemplo, el Libro Blanco sobre la Gobernanza, debe existir una cierta planificación previa que permita sensibilizar a la ciudadanía y asociarla de forma activa y positiva. Ello es aún más evidente en el caso de sucesos inesperados que afectan a políticas comunitarias, como ha podido ser el caso de las crisis alimentarias, donde la necesidad de información transparente y estructurada al ciudadano se hace aún más palpable. Lo cual exige el establecimiento previo de una estrategia de comunicación basada en una planificación de «objetivos individualizados» de comunicación, adaptando a los mismos los canales de comunicación y los mensajes a transmitir. Asimismo, ello permitirá una mayor capacidad de reacción ante situaciones inesperadas que requieran transmitir a la ciudadanía la dimensión de las políticas y de las actuaciones de la Unión Europea.

1.3. El CES está dispuesto a contribuir a ello, haciendo valer, además de su función consultiva ante las instituciones europeas, su especificidad y complementariedad con relación a las otras instituciones europeas. Al ser la única asamblea a escala europea que no está vinculada, directa o indirectamente, a los partidos políticos, el CES europeo está en condiciones de poner al servicio del objetivo buscado su capacidad de:

— actuar como enlace de las organizaciones de la sociedad civil de los Estados miembros;

— contribuir a la estructuración del diálogo entre las organizaciones de la sociedad civil («*institutional building*») en los países y zonas extracomunitarios, dando prioridad a los países candidatos a la adhesión;

— adaptar el mensaje que debe transmitirse, tal como lo concibe la Comunicación, en función de las especificidades de cada audiencia concreta y de la variedad de los interlocutores representados en el CES.

Esta orientación se inscribe también en el marco del protocolo de cooperación recientemente firmado entre la Comisión y el Comité.

1.4. El CES señala que dispone de su propio plan estratégico de comunicación, que coincide en numerosos puntos con las orientaciones previstas en la Comunicación examinada. En particular, la cooperación interinstitucional que busca la Comisión es uno de los objetivos esenciales del citado plan estratégico de comunicación de CES. Así, el plan estratégico de comunicación, que el CES elaboró por iniciativa propia, constituye ya un medio operativo eficaz para responder a las expectativas de la Comunicación de la Comisión, siempre y cuando se asignen los medios financieros adecuados.

1.5. El CES lamenta que la Comunicación, que va dirigida al conjunto de las Instituciones de la UE, solo tenga en cuenta, en lo fundamental, al Parlamento Europeo y a la Comisión, aunque, en sucesivas ocasiones, se haga mención de la integridad y la responsabilidad propios de cada Institución. Ahora bien «una auténtica revisión de la política de información» debería superar los esquemas en vigor desde hace tantos años, y cuyos resultados se reconoce que fueron decepcionantes, para conceder un más amplio lugar a las nuevas contribuciones, originales y complementarias que las otras Instituciones y órganos comunitarios, aunque más modestos, están en muchos casos en condiciones de aportar a la iniciativa propuesta por la Comisión. Esta reflexión puede también aplicarse al papel que debe desempeñar el Consejo Europeo.

En este sentido el Comité, que participa de manera activa en todas las medidas de cooperación interinstitucional actualmente en curso de potenciación, pide participar, en particular, en todas las estructuras interinstitucionales previstas en la Comunicación y entrar a formar parte del Grupo de trabajo interinstitucional de información (GII).

2. Observaciones específicas

2.1. Una Europa más próxima a los ciudadanos

El CES debe insistir en que se valore como un elemento esencial de la futura estrategia su vocación y capacidad de actuar como enlace o intermediario entre las instituciones europeas y las organizaciones de la sociedad civil de los Estados miembros, con las que ha establecido relaciones regulares y firmes con el fin de llegar, a través de ellas, al ciudadano.

Este papel que el CES tiene derecho a destacar —con mayor fuerza tras la firma del Tratado de Niza— debería ser reconocido por las otras instituciones, y puesto de relieve y facilitado en la aplicación de una estrategia común en cuanto a información y comunicación.

Además, sería necesario que esta estrategia identificara los diferentes colectivos de ciudadanos a los que se dirige la información, tratando de adaptar la misma a sus necesidades específicas. En este sentido, el Comité puede jugar asimismo un papel muy importante.

2.2. Responsabilidad e integridad de las instituciones

La naturaleza misma de CES —más próximo al terreno económico y social y al ciudadano que ninguna otra institución europea— le permite añadir una plusvalía indispensable en un enfoque interinstitucional;

el CES se propone dotarse de una identidad nueva y fuerte, explotando las sinergias que ofrece esta cooperación: se trata de combinar especificidad y complementariedad de los mensajes.

2.3. El Grupo de trabajo interinstitucional de información y al Organismo consultivo sobre información y comunicación

No cabe duda de que es preciso ampliar la composición del Grupo de trabajo interinstitucional, por una parte porque ello redundará en beneficio de sus conocimientos técnicos, potenciando la capacidad de aproximar al ciudadano que el CES puede aportar, y por otra parte porque es poco probable

que determinadas instituciones que no gocen de representación puedan comprender y asimilar con satisfacción la sugerencia de la Comunicación, según la cual «cada Institución toma nota de las decisiones del GII y de las recomendaciones hechas».

Por estas razones, el CES debe ocupar un lugar en este Grupo de trabajo, así como por otra parte en el Organismo consultivo sobre información y comunicación previsto en el último párrafo del punto 1.1.2.

2.4. Cooperación sobre el terreno — Representaciones y Oficinas Exteriores

Aunque no dispone de ninguna estructura de este tipo, el CES ha desarrollado un diálogo fructífero y constante con las organizaciones de la sociedad civil en los países extracomunitarios, y, en particular estos últimos años, en los países candidatos a la ampliación (*institutional building*).

Estas acciones del CES podrían merecer un interés y un apoyo mucho mayores por parte de las Representaciones y las Oficinas Exteriores de la Comisión y también del PE. Dado que la Comisión prevé revisar el contenido de los mandatos de estas oficinas, convendría proponer (y no solamente sugerir) que las citadas delegaciones se encarguen de:

- difundir las publicaciones de CES;
- colaborar activamente en las manifestaciones de CES en los países en cuestión;
- acoger activamente a los miembros y funcionarios del CES en misión, con vistas a la preparación de estas manifestaciones;
- designar a una persona de contacto para las actividades con el CES.

2.5. Otras Instituciones y órganos

Los comentarios consagrados al CES (y al CDR) merecerían tener una mayor entidad. Cabe señalar también que el Protocolo de cooperación firmado el 24 de septiembre de 2001 por el CES y la Comisión pasa a ser en la Comunicación, en su punto 2, unas «declaraciones comunes».

La Comunicación habla de aclarar el papel de cada institución. Es esencial que el papel de CES se precise por las otras instituciones a la hora de exponer el funcionamiento del proceso de decisión. En efecto, siquiera por su independencia y su proximidad natural con las realidades del terreno y del ciudadano, el CES puede contribuir a la aproximación entre los Europeos y las instituciones de la Unión tan deseada por la Comisión.

2.6. Estados miembros e Instituciones nacionales: Parlamentos y Consejos Económicos y Sociales

El CES debería participar en «acciones comunes con organismos gubernamentales en los Estados miembros» (p. 11). El CES podría tomar la iniciativa de esas acciones, junto a los CES nacionales y regionales, en el marco de las relaciones de trabajo e intercambio que mantiene con éstos y, en particular, servir de enlace también con los Parlamentos nacionales.

2.7. Posibilidades de externalización

La idea de crear a una Agencia de información interinstitucional es interesante en la medida en que podría constituir una fuente de recursos y competencias, manteniendo al mismo tiempo relaciones estrechas con las distintas instituciones, a fin de mantenerse totalmente al corriente de sus especificidades, abordando al mismo tiempo la cuestión de la comunicación y la información de una manera independiente y, sobre todo, de un modo tan profesional como sea posible, dándole al mismo tiempo una dimensión humana (simplicidad de las lenguas, claridad de los mensajes, escucha etc.) que tanto echan en falta los ciudadanos de Europa.

El recurso a la externalización permite permanecer en contacto con las realidades del mercado y sus tendencias, y evitar limitarse a mensajes demasiado rígidos y administrativos en exceso. Esta opinión puede pues ser una garantía de creatividad y originalidad en la formulación de los mensajes o en la firma de las instituciones.

El CES estima interesante esta iniciativa, y considera que debería participar en los trabajos para la eventual creación una agencia de este tipo.

2.8. Seguimiento

En respuesta al llamamiento hecho por la Comisión (último apartado) el CES debería potenciar el papel que los Consejeros están en condiciones de desarrollar en los Estados miembros a través de las organizaciones a las que pertenecen. Ello irá en la dirección, deseada por la Comisión Europea, de actuar prioritariamente sobre los formadores y multiplicadores de opinión en cada Estado miembro.

- Por ser ellos mismos multiplicadores, los Consejeros tienen también una función informativa hacia sus organizaciones, así como hacia todos los contactos que puedan mantener a todos los niveles;
- las relaciones con los Consejos económicos y sociales nacionales y regionales son muy importantes por ser éstos a su vez multiplicadores que tampoco deben descuidarse. Es importante, con carácter general, no dejarse paralizar por consideraciones de tipo «coto vedado».

3. En relación con el anexo de la Comisión

3.1. Programa de actividades prioritarias PRINCE

En su momento (1996/1997), el CES participó en actividades de información, en particular, sobre el euro y con la participación de Miembros del Parlamento Europeo. Si las actividades de este programa de acciones prioritarias continúan, el CES desearía reactivar su participación en PRINCE.

3.2. Redes y enlaces

Centros de Información Europea (139), *Centros de Información Rural* (130) y *Foros Urbanos* (19): el Comité debería abastecer a estos centros de información de manera sistemática.

No basta con limitarse a los contactos con los grandes centros, es necesario también garantizar que se utilizan los enlaces a nivel regional y local. Es decir, las redes no financiadas por la Comisión (bibliotecas públicas, autoridades locales, cámaras de comercio etc.) así como los Centros de Documentación Europea (CDE), la Federación internacional de las Casas de Europa (FIME) y los equipos de conferenciantes de *Equipo Europa* y *Groupeuro*.

3.3. El servidor EUROPA

El CES está representado en el Comité Editorial Interinstitucional de Internet (Ceiii) y en su sede se han celebrado algunas de sus reuniones.

El CES está en contacto directo con EUROPA (intercambios de información sobre una base de reciprocidad, actualización de la información y los enlaces).

La evolución de EUROPA, que habrá de conducir a un servidor Europa II y unos conceptos como *e-gobernanza* o *e-Comisión*, debería también permitir que el CES participe en este proyecto de futuro, introduciendo —por qué no— el concepto de *e-consulta*, es decir, una presencia inevitable en la Web del CES Europeo en particular y también, en un sentido más general, de las instituciones consultivas similares. A este respecto, CESlink y AICESIS son unos fundamentos que merecen un verdadero apoyo.

3.4. Europa en Directo

Con el fin de hacer frente al aumento del flujo de correo electrónico que se encamina a la dirección informativa del CES (info@esc.eu.int) es preciso crear una estrecha cooperación con Europa en Directo. n efecto, numerosas solicitudes van dirigidas a CES por error cuando su destino final es la Comisión.

Por otra parte, este aumento de los contactos por correo electrónico requiere una reacción rápida y adecuada si se quiere respetar el código de conducta (*netiquette*) en el trámite de las solicitudes por vía electrónica: responsabilización de los servicios proveedores de informaciones específicas, constitución de equipos de corresponsales que cubran todos los ámbitos y todas las lenguas, incluidas algunas lenguas de Europa Central y Oriental.

3.5. Visitas

El CES, que dispone de un equipo de conferenciantes apoyados por algunos de los Consejeros, acoge cada año a aproximada-

mente 8 000 visitantes, que son debidamente informados sobre sus actividades institucionales, su papel en la toma de decisiones comunitarias, etc.

Es esencial que los oradores de todas las instituciones emitan el mismo mensaje, consensuado y orientado hacia la cooperación entre las instituciones, en aras de una construcción europea transparente, democrática y sólida, expuesta de forma clara y sencilla. Una información de estos oradores sobre la esencia misma del CES parece a veces necesaria. Nos preguntamos si existe un programa de formación de los conferenciantes.

La cooperación con la Comisión y con el Programa de Visitantes de la Unión Europea (PVUE) es no obstante muy buena y merece profundizarse.

Bruselas, 29 de noviembre de 2001.

El Presidente
del Comité Económico y Social
Göke FRERICHS

Dictamen del Comité Económico y Social sobre el tema «Una Europa sostenible para un mundo mejor»

(2002/C 48/26)

El 31 de mayo de 2001, de conformidad con el apartado 4 del artículo 11, el apartado 1 del artículo 19 y el apartado 3 del artículo 23 de su Reglamento Interno, el Comité Económico y Social decidió elaborar un dictamen sobre el tema «Una Europa sostenible para un mundo mejor».

El Subcomité «Una Europa sostenible», encargado de preparar los trabajos en este asunto, aprobó su dictamen el 30 de octubre de 2001 (ponente: Sr. Ehnmark, coponente: Sr. Ribbe).

En su 386º Pleno (sesión del 29 de noviembre de 2001) el Comité Económico y Social ha aprobado por unanimidad el presente Dictamen.

1. Llamamiento al Consejo de Laeken

1.1. El Comité Económico y Social acoge favorablemente la iniciativa de la Presidencia belga de elaborar una Declaración sobre el futuro de Europa que se aprobará en el Consejo Europeo de Laeken. Así se ofrece una oportunidad única para presentar puntos de vista fundamentales sobre el futuro de Europa, sus objetivos y propósitos, en una fase temprana del amplio debate público que se celebrará próximamente.

1.2. En el Consejo Europeo de Gotemburgo se tomó la decisión trascendental de establecer el desarrollo sostenible

como objetivo principal de la Unión. Con esa decisión, la Cumbre abrió una nueva visión para el futuro de Europa.

1.3. Las intenciones para la Declaración de Laeken la convertirán en una ocasión especial para agudizar la visión del desarrollo sostenible como tarea principal de la Unión Europea. Ahora es el momento de aclarar el alcance total del desafío y la conveniencia de este nuevo proyecto para la Unión, y de establecerlo claramente en medio del debate sobre el futuro de

Europa. El desarrollo sostenible debería estar ahí, en el mismo centro del debate sobre el modelo de Europa que nosotros queremos.

1.4. En sus trabajos del presente año, el CES ha prestado especial atención a la importancia global del desarrollo sostenible y a las consecuencias de la decisión del Consejo Europeo de Gotemburgo. En este segundo dictamen sobre el desarrollo sostenible, el CES se concentra en la manera de desarrollar esta visión, haciéndola más operativa mediante una mayor participación del ciudadano.

1.5. El desarrollo sostenible es una visión que aspira a conformar unas buenas condiciones de vida sostenidas para todos los ciudadanos, no sólo en términos de bienestar económico, sino también de bienestar social, cultural y medioambiental. La buena calidad de vida no depende exclusivamente de los recursos económicos, sino que es el producto de la interacción de numerosos factores, valorados con el transcurso del tiempo.

1.6. Al haber sido declarada solemnemente una política global a largo plazo de la UE, el desarrollo sostenible constituye ahora una nueva visión para Europa. Trae una visión radical integrada de cómo conformar políticas para el bien común en un futuro compartido, acentuando la necesidad de que las políticas estén coordinadas y sean coherentes.

1.7. Un desarrollo sostenible de esta índole afecta a todas las actividades de la Unión y sus Estados miembros, abriendo el camino para que sus ciudadanos se acerquen más a la Unión y a sus políticas.

1.8. Como nueva visión, desafía a la UE a demostrar lo bien que puede llegar a las nuevas generaciones y a otras partes del mundo. No obstante, un esfuerzo de solidaridad y responsabilidad como este puede tomar fuerzas de la inspiración fundadora de la UE, su voluntad de combinar esfuerzos y, de este modo, afrontar y resolver de manera que se refuercen mutuamente los conflictos que inevitablemente se plantean en la búsqueda de un objetivo ambicioso y amplio como éste.

1.9. El desarrollo sostenible se centra en tres ámbitos de política principales —económico social y medioambiental— con una clara ambición de combinar objetivos y acciones en los tres para el fin general de conformar una sociedad sostenible. Así, la política medioambiental es una prioridad tan importante como la política económica y social. Los tres ámbitos de política interactúan y han de hacerlo a gran escala. De ahí la necesidad de que la UE tome la iniciativa como decidieron los Jefes de Gobierno en Gotemburgo, enviando un mensaje importante a los ciudadanos de la Unión y, en último término, a todo el mundo.

1.10. *Políticas prácticas para los ciudadanos*

1.10.1. El desarrollo sostenible es un planteamiento radical con respecto al modelo de Europa que queremos, y que conduce a cambios fundamentales en las vidas y los comportamientos de los ciudadanos. La vida diaria se verá afectada como no lo ha sido por ninguna otra visión política. Los cambios consiguientes para la sociedad y la vida económica e industrial serán formidables.

1.10.2. Puesto que el desarrollo sostenible sitúa la solidaridad en un lugar central, esta nueva visión de Europa ofrece en efecto una oportunidad poco frecuente para evaluar la buena gobernanza mediante un trabajo duro y práctico. Con la formidable tarea de conformar un futuro donde la política y la acción tengan que afrontar las prioridades a largo plazo de sus ciudadanos, el liderazgo político será fundamental y las cuestiones de gobernanza deberán situarse en un primer plano.

1.11. Pese a que el carácter y las perspectivas del desarrollo sostenible son a largo plazo, deben establecerse objetivos operativos realistas y concretos. El desarrollo sostenible ha de hacerse operativo a través de proyectos concretos para la Unión y sus Estados miembros. Esto es importante, psicológica y políticamente, ya que responde a las preocupaciones cotidianas de los ciudadanos de la Unión.

1.12. La nueva visión demuestra la necesidad de un proceso de iniciativa sostenida. El desarrollo sostenible es un proceso largo, que depende de un impulso sostenido en todos los ámbitos. El CES destaca la dimensión del desarrollo sostenible relacionada con el conocimiento, que debe ser apoyada por inversiones en educación, aprendizaje permanente e investigación.

1.13. Las políticas de desarrollo sostenible deben construirse a partir de la base con un amplio apoyo público. Los planes nacionales previstos para el desarrollo sostenible ofrecen oportunidades inigualables para nuevas formas de diálogo, como la participación activa de los ciudadanos en la configuración de las políticas de la UE en este ámbito, apoyada por procedimientos de información y consulta que funcionen correctamente. Es fundamental que se clarifiquen el papel y las funciones de los planes nacionales, sobre todo en relación con la estrategia de la Unión Europea.

1.14. Los interlocutores sociales desempeñan un papel fundamental tanto en el apoyo como en la supervisión de los procesos de consulta. Sin la participación activa de los interlocutores sociales y otras organizaciones no gubernamentales no será posible lanzar el desarrollo sostenible como estrategia exitosa para el futuro de la Unión.

1.15. El Comité Económico y Social se encuentra en una posición única para supervisar y apoyar los procesos de consulta. El Comité representa en un sentido muy amplio a la sociedad civil organizada. El Comité tiene la intención de participar activamente en el proceso de consulta.

1.16. El desarrollo sostenible es un desafío importante para los países candidatos. La Unión debería desde un principio dialogar con ellos para asegurar su participación en los objetivos y acciones comunes lo antes posible. La propia existencia de esta nueva visión para el proyecto europeo puede dar un nuevo impulso al trabajo de transición en estos países y ser una fuerza de motivación para engendrar apoyo popular a la participación en la configuración de las políticas de la Unión.

1.17. El desarrollo sostenible constituye un desafío para las instituciones de la UE, en particular en lo que se refiere a la necesidad de una mayor coordinación y coherencia de las políticas. Todas las instituciones deberán satisfacer las nuevas exigencias. Existe la necesidad urgente de integrar mejor el desarrollo sostenible en toda la planificación y aplicación de las políticas. El Comité subraya la necesidad de hacerlo y destaca en particular la importancia de mejorar la coordinación de políticas en la Comisión. El CES propone la creación de un órgano especial en la Secretaría General o en el personal del Presidente de la Comisión.

1.18. La UE debería avanzar en el Consejo Europeo de Barcelona de marzo de 2002 dando claras señales sobre las medidas concretas que deberán adoptarse en materia de protección del clima, producción energética y soluciones a largo plazo en el sector de los transportes. Es crucial que se adopten nuevas medidas para restablecer la confianza del público en los alimentos.

1.19. El CES considera indispensable que en el Consejo Europeo de Barcelona se establezcan nuevos objetivos también en los pilares sociales y económicos del desarrollo sostenible. Los nuevos riesgos para la salud en la vida laboral deben abordarse en su contexto social, económico y medioambiental. La mejora de la calidad del trabajo es un factor clave en el aspecto social de la estrategia. La salud pública, en particular ante la perspectiva de una población que envejece, también lo es. Resulta difícil un planteamiento multidisciplinar, pero es necesario.

1.20. El CES propone una campaña de información en toda la Unión sobre las cuestiones básicas del desarrollo sostenible, en la que participen escuelas y universidades, centros de trabajo y bibliotecas, ONG e interlocutores sociales.

1.21. El CES insiste en la importancia de llevar los principales asuntos a los ciudadanos, para su información y consulta. El CES propone un período de consulta prolongado en 2002, después del Consejo Europeo de Barcelona.

2. Antecedentes

2.1. En su pleno de mayo de 2001, el CES aprobó por unanimidad su Dictamen relativo a la Preparación de una estrategia de la Unión Europea para el desarrollo sostenible. Entonces el CES advirtió al Consejo Europeo de Gotemburgo que el tiempo disponible para el examen político y para lograr un amplio apoyo y comprensión por parte del público de las medidas concretas era demasiado corto, y que era necesario realizar nuevos trabajos para proporcionar al Consejo y a los gobiernos una base suficiente para las decisiones relevantes.

2.2. El CES subrayó su intención de participar activamente en los nuevos trabajos, tanto de preparación como de aplicación de la estrategia.

2.3. El CES acogió favorablemente la propuesta de la Comisión para que el CES actuase en calidad de coorganizador de un Foro bienal de las partes interesadas sobre el desarrollo sostenible.

2.4. Además, el CES declaró que estaba dispuesto a movilizar a sus miembros para reforzar la comunicación con los niveles de base y desarrollar una función de vigilancia concentrándose en el análisis de la calidad de la aplicación de la estrategia para el desarrollo sostenible.

3. El Consejo Europeo de Gotemburgo

3.1. El Consejo Europeo de Gotemburgo de junio decidió seguir un rumbo político que puede considerarse en gran medida paralelo a las sugerencias del CES y un resultado de consideraciones de política convergentes.

3.2. La decisión del Consejo puede resumirse en cuatro puntos:

- apoyo de la necesidad de estudiar las repercusiones económicas, sociales y ambientales de todas las políticas de forma coordinada y tenerlas en cuenta a la hora de tomar decisiones;
- utilización de una estrategia «ascendente», basada en las estrategias nacionales de desarrollo sostenible que deberán elaborar los Estados miembros de la Unión;
- importancia de una amplia consulta con todos los interesados, invitando a los Estados miembros a que establezcan las oportunas consultas nacionales;

— identificación de una serie de objetivos y medidas de orientación general para el desarrollo de futuras políticas en cuatro ámbitos prioritarios: cambio climático, transporte, salud pública y recursos naturales.

3.3. El Consejo señaló asimismo su intención de revisar los progresos realizados en dos reuniones el año siguiente:

— en el Consejo Europeo de Laeken, el Consejo estudiará las propuestas de la Comisión sobre mecanismos que garanticen la inclusión en todas las propuestas políticas importantes de una evaluación del impacto sobre la sostenibilidad que tenga en cuenta sus posibles consecuencias económicas, sociales y ambientales;

— en el Consejo Europeo de primavera, en marzo de 2002, el Consejo revisará en un contexto más amplio los avances en el desarrollo y la aplicación de la estrategia.

3.4. El Consejo señaló que el desarrollo sostenible tiene el potencial de impulsar un nuevo ciclo de innovación tecnológica y de inversión que genere crecimiento y empleo. El Consejo invitó a los sectores industriales a participar en el desarrollo y una mayor utilización de nuevas tecnologías favorables al medio ambiente en sectores como la energía y los transportes.

4. El Consejo Europeo de Gotemburgo en perspectiva

4.1. Habida cuenta de las circunstancias, sólo puede decirse que el resultado del Consejo Europeo de Gotemburgo ha satisfecho las expectativas. El Consejo inició un esfuerzo a largo plazo en favor del desarrollo sostenible y, al hacerlo, situó firmemente la sostenibilidad como dimensión central de la cooperación europea. Subrayó como es debido que el desarrollo sostenible debe estar apoyado por los propios ciudadanos y que deben establecerse mecanismos de consulta adecuados. Por último, el Consejo estableció un conjunto de acciones prioritarias y solicitudes de planificación de acciones futuras.

4.2. De esta manera se ha establecido firmemente la exigencia de coherencia política en apoyo del desarrollo sostenible.

4.3. Tanto la Comisión como el Consejo reconocen que el desarrollo sostenible en la UE sólo puede lograrse mediante una minuciosa consulta de todas las partes de la sociedad civil. Ello exigirá una consulta y colaboración en profundidad con un amplio número de grupos de interesados.

4.3.1. La falta de tiempo implicó que el Consejo de Gotemburgo no pudiese adoptar una serie de medidas concretas para aplicar los objetivos acordados. Por lo tanto, es aún más importante que el informe de síntesis de la Comisión,

como base para el Consejo Europeo de Barcelona, vaya acompañado de medidas concretas y realistas. Ello es fundamental para preservar una amplia participación del público.

4.3.2. Por citar un ejemplo, el documento de consulta de la Comisión de marzo de 2001 habla de reducir las emisiones de CO₂ a largo plazo en un 70 %. El Comité agradece estas observaciones, pero señala que no se establecen «estrategias» para demostrar cómo puede lograrse un recorte de este tipo.

4.3.3. Una reducción del 70 % de las emisiones de CO₂ haría sin duda necesario introducir cambios radicales en la manera en que gestionamos la actividad económica y nuestra vida diaria. Según la Agencia Europea de Medio Ambiente, la UE ya tendrá dificultades para respetar los objetivos de Kioto. ¿Qué tipo de estrategias serán entonces necesarias para alcanzar unos objetivos a largo plazo mucho más radicales?

4.3.4. Algunas personas han percibido que una política activa de protección del clima constituye una limitación para la competitividad económica. Sin embargo, aumentar la eficacia energética y de utilización de los recursos no sólo resulta adecuado desde un punto de vista ecológico, sino también desde un punto de vista económico: un menor consumo de energía no sólo significa menos gases de efecto invernadero, sino también menores costes energéticos para la industria. Así, la utilización de una tecnología innovadora y eficiente es dos veces rentable.

4.3.5. El CES considera que estos puntos de vista contrapuestos y la desafortunada falta de coherencia entre objetivos y medios explican por qué es tan difícil ganar credibilidad por dar prioridad al desarrollo sostenible y obtener para ello el apoyo de amplios grupos de la sociedad.

4.4. El Consejo de Gotemburgo dejó claro que habrá que establecer métodos institucionales para garantizar la coherencia de la política. Ello implicará nuevas medidas en las instituciones europeas para la coordinación transfronteriza e intersectorial. El Consejo de Gotemburgo solicitó al Consejo de Asuntos Generales que coordinase la preparación horizontal de la estrategia de desarrollo sostenible.

4.5. Un aspecto importante de las decisiones de Gotemburgo fue que los esfuerzos de la Unión relativos al desarrollo sostenible estuviesen apoyados por planes de acción nacionales, a partir de la primavera de 2002. Esto recuerda los métodos de trabajo de los Fondos Estructurales y significa que todos los aspectos a los que da prioridad el Consejo han de reflejarse en planes basados en consideraciones a escala nacional. En otras palabras, esta es una manera de construir políticas sostenibles coherentes de abajo arriba, no de arriba abajo.

4.6. Como observación final podría decirse que el mensaje del Consejo de Gotemburgo fue que ahora iba a iniciarse el verdadero trabajo sobre la estrategia de desarrollo sostenible (DS); después de todo, estos asuntos tienen un horizonte temporal de 20 a 25 años. Nadie debería esperar que surgiese una estrategia completa de DS tras unos pocos meses de debate público y de reuniones políticas.

5. Coherencia en el desarrollo sostenible (DS)

5.1. La estrategia de DS completa el compromiso político de la Unión en favor de la renovación económica y social y añade un tercer pilar (o dimensión) medioambiental a la estrategia de Lisboa.

5.2. El CES señaló en su anterior dictamen lo importante que es coordinar plenamente las acciones correspondientes a estos tres pilares. Así, los objetivos medioambientales deberán hacer referencia a las consecuencias sociales y en materia de empleo. Del mismo modo, unas finanzas públicas sostenibles son una condición previa para una estrategia sostenible creíble en los ámbitos de la atención social y de la integración/exclusión social.

5.3. El CES reconoce las dificultades para conformar una coherencia política adecuada entre los tres pilares. No siempre resulta obvia la manera en que interaccionan los tres pilares, ya sea de manera favorable o contraproducente. Sin duda la selección de indicadores para la evaluación es crucial. El problema reside en que los indicadores —como han señalado, entre otros, los análisis recientes de la OCDE— suelen hacer referencia a uno solo de los tres pilares, económico, social o medioambiental. Los indicadores que permiten medir y analizar las conexiones y los efectos «transversales entre los pilares» son una cuestión completamente distinta.

5.4. Las «Orientaciones Generales de Política Económica» ofrecen un ejemplo de integración parcial de la sostenibilidad en los análisis y recomendaciones globales. La propuesta de orientaciones de Política Económica de la Comisión —adoptadas posteriormente por el Consejo y el Parlamento con pequeñas modificaciones— destacan la necesidad de unas finanzas públicas sostenibles e incluyen al final una referencia a la decisión del Consejo Europeo de Estocolmo de incluir el desarrollo sostenible en la estrategia de Lisboa.

5.5. La necesidad de desarrollo económico sostenido, alto nivel de empleo, sistemas de pensiones sólidos, políticas adecuadas para contrarrestar la exclusión social, nuevas inversiones en investigación y desarrollo, nuevas medidas para mantener una política medioambiental sostenida: todos estos factores deberán integrarse como puntos de partida en la elaboración de orientaciones generales de política económica.

5.6. El pilar social es evidentemente un desafío que tiene muchas facetas. Con arreglo al plan de acción social, deberían adoptarse medidas enérgicas para reducir al mínimo la exclusión social y lograr una mayor integración. La política de empleo de la UE, iniciada por el Consejo Europeo de Luxemburgo en 1997, es otro componente esencial del pilar social. La educación y la formación, así como el aprendizaje permanente, son otros componentes, junto con la calidad del trabajo, añadida por el Consejo Europeo de Estocolmo de 2001.

5.7. No obstante, cabe señalar que la propuesta de orientaciones para el empleo de la Comisión de 2002 sólo hace referencia de manera superficial a las decisiones relativas al desarrollo sostenible. En la propuesta se señala, entre otras cosas, que el Consejo Europeo recomendó que los planes de acción nacionales para el desarrollo sostenible incluyesen el fomento del empleo en el sector del medio ambiente. Sin embargo, en la actual propuesta de orientaciones apenas se hace referencia al desarrollo sostenible.

5.8. En el pilar social también hay una cuestión a largo plazo, el modelo social europeo, que está ganando importancia en vista de la ampliación y de los crecientes compromisos a escala mundial de la Unión. A menudo se hace referencia al modelo social europeo sin más análisis ni explicación, aunque su existencia puede considerarse muy evidente. Por ejemplo, está ampliamente aceptado que el modelo incluya aspectos como la solidaridad y la seguridad social junto con el crecimiento industrial y económico competitivo.

5.9. Los interlocutores sociales deberán aceptar una responsabilidad especial para profundizar el análisis y actualizar el modelo social europeo.

5.10. Otra dimensión clave de la estrategia de DS considerada por el CES es la cohesión en su sentido más amplio. Mantener y fortalecer la cohesión será fundamental para el futuro de la Unión Europea. En el caso de la ampliación, esto es más evidente. Pero la cohesión no se logra exclusivamente mediante el desarrollo económico, medioambiental y social. Deberá incluir también una dimensión cultural que abarque valores compartidos, comprensión cultural y respeto mutuo a la diversidad cultural.

5.11. La dimensión cultural de la estrategia de DS exige un mayor análisis. El pluralismo y la variedad culturales ocupan un lugar central en la visión de la Unión. La estrategia de DS debería tomar nota de ello cuidadosamente e incluir acciones para apoyar un concepto emergente de la variedad y diversidad culturales sostenidas.

5.12. Para el CES, esta dimensión de la estrategia de DS debe valorarse mucho más. Los valores culturales europeos heredados en las costumbres y los modelos de comportamiento desempeñan, directa o indirectamente, un papel principal en la manera en que evolucionan los modelos de cohesión. El reconocimiento y la aceptación de tradiciones culturales y actitudes compartidas ayudan a afianzar la comprensión y el respeto mutuos. Una dimensión cultural del desarrollo sostenible puede considerarse como un instrumento para preservar y apoyar el pluralismo cultural.

5.13. La solidaridad entre las generaciones es un elemento central de toda definición de DS. Por consiguiente, la consulta y otros trabajos relacionados con la estrategia de DS deben atraer a todas las generaciones y hacer que éstas participen activamente. Sería especialmente valiosa la participación de grupos de jóvenes (identificados como menores de 25 años) y de grupos de mayor edad (identificados como mayores de 55 años).

6. La estrategia de DS — un inicio urgente de un largo viaje

6.1. El debate sobre la propuesta de la Comisión para una estrategia de DS evidenció una división en las perspectivas elegidas: o bien un punto de vista más utópico sobre la necesidad de contrarrestar tendencias insostenibles, o bien un énfasis más operativo en acciones concretas, sobre todo en el ámbito del medio ambiente. Este último planteamiento fue apoyado a menudo con referencias a los muchos años transcurridos desde que la Conferencia de Río aprobó el objetivo general de desarrollo sostenible.

6.2. Tras el Consejo Europeo de Gotemburgo el debate ha estado más o menos inactivo, pese al trabajo estimulante para llevar a efecto las decisiones del Consejo Europeo. Eclipsados por los acontecimientos mundiales, los interlocutores sociales y la sociedad civil organizada en su conjunto esperan iniciativas de las instituciones europeas sobre la manera de aplicar las decisiones de Gotemburgo y llevar adelante la estrategia.

6.3. Esto puede suponer un peligroso alivio de la presión ejercida por amplios grupos sociales para que se actúe con el fin de empezar a configurar una sociedad más sostenible. En el anterior dictamen sobre la estrategia, el CES señaló que era urgente iniciar el proceso y dotarlo de contenido concreto. La urgencia no es menor medio año después del Consejo Europeo de Gotemburgo.

6.4. Al mismo tiempo, debe destacarse que la estrategia de DS deberá desarrollarse durante un largo período de tiempo,

paso a paso, de acuerdo con lo que pueden apoyar los ciudadanos y los gobiernos. La estrategia de DS no es un fenómeno de «big bang». La ambición desmedida puede ser enemiga de las mejores intenciones.

6.5. El CES considera importante destacar este carácter gradual de la estrategia de DS. El Consejo Europeo adopta el mismo planteamiento al decidir que un seguimiento anual debe formar parte de la estrategia de Lisboa.

7. Identificar las cuestiones críticas en materia de medio ambiente

7.1. El componente medioambiental de la estrategia de DS incluye por sí solo una serie de cuestiones críticas, con amplias consecuencias para el modo de vida de los ciudadanos y el funcionamiento de la sociedad. El CES considera adecuado presentar los siguientes ejemplos relevantes.

7.2. El Consejo y la Comisión han señalado a menudo que el desarrollo sostenible impulsará nuevas tecnologías, abriendo así nuevos mercados y allanando el camino para la nueva economía. En materia de eficacia y de ahorro energéticos, la Comisión ha presentado una serie de propuestas y el CES ha presentado asimismo sus observaciones. No obstante, en este sector la impresión generalizada es que existe un amplio potencial desaprovechado para hacer más y para aumentar la participación de los ciudadanos.

7.2.1. Comprometerse de manera sostenible en la fabricación u otras formas de actividad económica es intrínsecamente una propuesta más difícil y exige un planteamiento más inteligente que la «explotación» a corto plazo o la sobreexplotación de recursos. Además, debido a las condiciones generales aplicables, la actividad económica sostenible sigue siendo poco rentable en muchos casos.

7.2.2. Reconocemos que nuestro planeta representa un sistema cerrado y que muchos sistemas cerrados estables funcionan a escala local y regional. No obstante, cada vez más estamos alterando ciclos que solían ser estables, aprovechando la capacidad —que antes no existía— de sobreexplotar masivamente los recursos naturales.

7.2.3. Es triste, pero cierto, que los beneficios se han obtenido más fácilmente de la «explotación» de factores fácilmente disponibles, como los recursos naturales y la mano de obra. La producción con arreglo a normas más estrictas que las legalmente exigidas no conduce automáticamente a mayores beneficios.

7.2.4. El hecho de que esto sea así no implica críticas de los actuales responsables de las decisiones políticas y económicas; es más bien un legado difícil de la historia. Crear incentivos para que las empresas incluyan un «triple balance» en informes de actividades e informes anuales, indicando no sólo los resultados económicos, sino también las dimensiones social y medioambiental, es en último término un cometido de la sociedad en su conjunto.

7.2.5. Estos ejemplos ilustran los desafíos a largo plazo inherentes a una estrategia de DS y la necesidad de un debate público sostenido sobre sus objetivos y medios. Otra conclusión a la que apuntan es que los modelos económicos contemporáneos no están bien adaptados a la estrategia de DS.

7.3. El ejemplo también ilustra la necesidad de liderazgo político si se quiere que la estrategia de DS sea más una realidad que una declaración. Los gobiernos y los partidos políticos tendrán que participar activamente en la configuración del apoyo público.

8. Una sociedad del DS — una sociedad del conocimiento

8.1. En un dictamen anterior, el CES argumentaba que una sociedad con ambiciones de DS tendrá que ser una sociedad con alta intensidad de conocimiento. El Consejo Europeo de Gotemburgo destacó el potencial del DS para impulsar un nuevo ciclo de innovación tecnológica y de inversión.

8.2. La estrategia de DS forma parte por decisión de la estrategia global de Lisboa para convertir a la UE en la región más competitiva del mundo. Los requisitos del desarrollo sostenible sólo subrayan aún más la urgencia de las inversiones en investigación y educación previstas en la Estrategia de Lisboa, mientras que las soluciones del desarrollo sostenible ofrecen la posibilidad de aumentar la competitividad de la UE.

8.3. Específicamente, el CES desea hacer hincapié en la necesidad de coherencia en cuanto a la política y las prioridades entre el programa marco de la UE de Investigación y Desarrollo y la estrategia de DS. En su política científica, la UE debería tomar la delantera a la hora de garantizar los recursos adecuados para el desarrollo de nuevas soluciones en el transporte y producción de energía, por mencionar solamente dos ejemplos. Sin un apoyo adecuado de la UE, los organismos nacionales de financiación de la ciencia experimentarían dificultades para estar a la altura adecuada. El CES también considera importante que la ayuda financiera de la UE se asigne a redes de universidades e institutos que cooperen en proyectos relevantes para la estrategia de DS.

8.4. El componente relativo al conocimiento también tendrá repercusiones sobre los sistemas de educación y formación. Habrá demanda de ingenieros y técnicos con formación para aplicar soluciones sostenibles. Habrá demanda de agrónomos y otros especialistas en el sector alimentario y animal. Aumentará la necesidad de educación y formación interdisciplinares.

8.5. En particular, el componente de conocimiento de la estrategia de DS tendrá repercusiones sobre la formación permanente y la formación en el lugar de trabajo.

9. Consulta y diálogo

9.1. No es una novedad afirmar que el apoyo del ciudadano a las políticas de la Unión exige procesos adecuados de consulta y diálogo. El problema es cómo hacerlo. Las cuestiones en juego son a menudo técnicas y no se perciben como prioridades básicas. El Consejo Europeo de Gotemburgo apuntó al desarrollo sostenible como un ámbito donde la consulta y el diálogo eran especialmente importantes.

9.2. A fin de estudiar mejor la estrategia de DS, se consideran aquí más de cerca dos procesos de consulta. Uno es la elaboración de planes de los Estados miembros para el desarrollo sostenible, que se supone están estrechamente vinculados a las consultas de los interesados. Otro es la propuesta de la Comisión de celebrar un Foro bienal de las partes interesadas, organizado en colaboración entre la Comisión y el CES.

9.2.1. La forma de organizar la consulta en el nivel nacional corresponde a los Estados miembros y a las organizaciones de partes interesadas. No obstante, existen algunas conexiones con los esfuerzos a escala de la Unión.

9.3. La celebración del primer Foro de las partes interesadas está prevista para el otoño de 2002.

9.3.1. El resultado del Foro dependerá en gran medida de los trabajos preparatorios. Las organizaciones de interesados deberían participar en una fase temprana del proceso.

9.3.2. El CES sugiere que el Foro vaya precedido de un largo período de consulta y diálogo en los niveles nacional, regional y local. Ello crearía una rara oportunidad para que la Unión participe en el diálogo no sólo con las organizaciones de partes interesadas, sino también con los propios ciudadanos, como, por ejemplo, mediante actos en escuelas, actos organizados por organizaciones de voluntarios, y otros.

9.3.3. Este período de consulta tendría por objetivo aumentar la toma de conciencia sobre las tendencias insostenibles y la necesidad de empezar a hacer algo, creando a la vez un canal de comunicación entre los ciudadanos y la Unión. Despertar el interés de amplias audiencias públicas es una tarea imaginativa; en este caso, sería bueno formular uno o dos temas principales que puedan proyectar claramente las cuestiones y el desafío.

9.3.4. Sensibilización del público sobre la necesidad de que el desarrollo sostenible podría indudablemente ser mayor que en la actualidad. El CES propone que se haga un esfuerzo especial de información por parte de la Comisión, en colaboración con la sociedad civil organizada, para ampliar los conocimientos y la comprensión de las cuestiones concretas relacionadas con el desarrollo sostenible.

10. Mecanismos institucionales para la coherencia de las políticas

10.1. Los problemas a los que se enfrenta la coherencia de las políticas en materia de desarrollo sostenible forman parte de un problema más amplio dentro de las instituciones de la Unión y fuera de ellas. El Libro Blanco de la Comisión sobre la Gobernanza Europea ha abordado este asunto más amplio. Por su parte, el Consejo Europeo de Gotemburgo señaló que el desarrollo sostenible exige abordar las políticas económica, social y medioambiental de manera que éstas se refuercen mutuamente.

10.2. El CES acoge favorablemente las señales emitidas por el Consejo Europeo y está de acuerdo en que el desarrollo sostenible es un ejemplo claro donde deben abordarse distintos sectores de manera que se refuercen mutuamente.

10.3. El CES subraya que es sumamente importante que la coordinación de las políticas en el seno de la Comisión sea buena. Por lo tanto, el CES propone que se establezca una función especial de Coordinador de la Estrategia de DS en el seno de la Comisión, ya sea en la Secretaría General o en el personal del Presidente de la Comisión.

10.4. El CES acogería favorablemente la creación de un grupo de coordinación en el seno del Parlamento Europeo, para contribuir a preservar el grado de coherencia entre los distintos asuntos e informes.

10.5. El propio CES ha creado un Subcomité para los asuntos relacionados con el desarrollo sostenible y estudiará posteriormente las futuras medidas institucionales relevantes.

10.6. El Consejo Europeo de Laeken de diciembre de 2001 debería estudiar medidas más amplias para lograr una mayor coherencia de las políticas. La Comisión ha señalado que en la actualidad abundan las estrategias y programas políticos coincidentes, con escasa o nula coordinación entre ellos.

11. Indicadores que deberán utilizarse para el seguimiento

11.1. La Comisión presentó a finales de octubre sus indicadores del desarrollo sostenible. De esta manera, se añaden ocho nuevos indicadores y se retiran ocho. Así, se ha mantenido breve la lista total de indicadores para la estrategia de Lisboa, incluyendo ahora el desarrollo sostenible.

11.2. El CES subraya la necesidad de que se acuerden y validen los datos e indicadores, de modo que todos puedan aceptarlos y que el debate sobre la manera de actuar pueda basarse en hechos sólidos en lugar de posiciones ideológicas. Los indicadores deberían proporcionar una amplia visión de todos los aspectos implicados en el desarrollo sostenible, y no ser parciales ni a corto plazo.

11.3. El CES presentará nuevas observaciones sobre los indicadores en una fase posterior.

12. Prioridades seleccionadas del Consejo de Gotemburgo

12.1. El Consejo Europeo de Gotemburgo seleccionó un número limitado de prioridades y medidas de orientación general para el desarrollo de futuras políticas en cuatro sectores prioritarios. El CES facilitará observaciones detalladas en futuros dictámenes.

12.2. Lucha contra el cambio climático: el Consejo reiteró su compromiso de obtener resultados en los objetivos de Kioto, cumplir los objetivos indicativos para la electricidad generada a partir de fuentes renovables de energía e invitó al Banco Europeo de Inversiones a cooperar con la Comisión sobre asuntos relacionados con el cambio climático.

12.2.1. El CES ha aprobado recientemente un dictamen relativo al Libro Verde de la Comisión sobre política energética ⁽¹⁾. El CES señala que una mayor producción de electricidad a partir de fuentes renovables de energía exigirá inversiones importantes en infraestructura y desarrollo tecnológico. La Directiva sobre energía renovable ha fijado un ambicioso objetivo para el año 2010 para la electricidad generada a partir de energía renovable. Cumplir este objetivo y superarlo constituye un desafío importante.

⁽¹⁾ Dictamen del CES sobre el «Libro Verde — Hacia una estrategia europea de seguridad del abastecimiento energético» (COM(2000) 769 final) — DO C 221 de 7.8.2001.

12.2.2. El CES pide que se preste especial atención a las redes de universidades con la misión de generar investigación sobre maneras y medios de hacer más eficaces las fuentes renovables de energía. Debería prestarse apoyo a estas redes en el marco de los programas de I+D.

12.2.3. El CES espera nuevas iniciativas de la Comisión sobre la manera en que la UE, tras haber adoptado el Acuerdo de Kioto, deberá obtener las reducciones prometidas de emisiones de gases de efecto invernadero.

12.3. Garantizar el transporte sostenible: el Consejo de Gotemburgo, al hacer hincapié en la necesidad de pasar del transporte por carretera al ferrocarril, al transporte fluvial y marítimo y al transporte público de pasajeros, pidió al Parlamento y al Consejo que adoptasen para 2003 directrices revisadas para las redes transeuropeas de transporte y señaló que la Comisión propondrá antes de 2004 un marco «para asegurar que el precio de utilización de los distintos modos de transporte refleje mejor el coste para la sociedad».

12.3.1. Los vínculos entre el transporte, la ordenación del territorio, y la introducción de nuevos vehículos que ahorren energía son muy obvios. No obstante, las fuerzas que apoyan el cambio deberán encontrarse en los niveles municipal y regional. Por lo tanto, son necesarios esfuerzos de consulta en el nivel local.

12.4. Afrontar las amenazas a la salud pública: el Consejo Europeo, consciente de las preocupaciones de los ciudadanos acerca de la seguridad y la calidad de los alimentos, otorgó prioridad a la adopción de la política relativa a los productos químicos, al plan de acción previsto para los brotes de enfermedades infecciosas, a la aprobación y puesta en marcha de la Autoridad Alimentaria Europea y la legislación alimentaria, y, por último, solicitó que se estudiase la posibilidad de crear una red europea de vigilancia y alerta en cuestiones sanitarias.

12.4.1. Éste es un ámbito en el que la Unión puede establecer muy claramente su capacidad de responder a las preocupaciones de los ciudadanos, pero también donde la división de responsabilidad entre la UE y el nivel nacional puede ser delicada. La opinión pública, consciente de los brotes recientes de enfermedades infecciosas entre animales de granja, está probablemente más interesada en lo que se hace que en quién hace cada cosa.

12.4.2. Debería otorgarse una alta prioridad a disposiciones para una red europea de vigilancia y alerta en materia de salud pública. El CES acogería favorablemente una pronta iniciativa de la Comisión al respecto.

12.5. Una gestión más responsable de los recursos naturales: el Consejo Europeo señaló que el alto rendimiento económico debe ir unido a la utilización sostenible de los recursos naturales y acordó objetivos sobre cambios en la

Política Agrícola Común, el contexto de la revisión de la Política Pesquera Común, la aplicación de la Política Integrada de Productos de la UE y poner freno al declive de la biodiversidad con el fin de alcanzar este objetivo para 2010.

12.5.1. El CES presentará su dictamen sobre el futuro de la PAC en la primavera de 2002.

13. El procedimiento futuro y nuevos asuntos que deberán abordarse

13.1. El primer seguimiento del Consejo Europeo de Gotemburgo en lo que se refiere a los puntos de la estrategia de DS está previsto para el Consejo Europeo de Barcelona en marzo de 2002. La Comisión elaborará para esta ocasión un Informe de Síntesis que deberá terminarse para enero de 2002.

13.2. Además de las cuestiones prioritarias decididas por el Consejo de Gotemburgo, el CES propone que se incluyan las siguientes en el Informe de Síntesis de 2002.

13.2.1. Calidad del trabajo: en el pilar social de la estrategia de DS, se ha centrado la atención en la exclusión social y la integración social, así como en la política de empleo. El CES propone que se añadan las cuestiones relativas a la calidad sostenida del trabajo.

13.2.2. El Consejo Europeo de Estocolmo acordó que para volver a alcanzar el pleno empleo hay que concentrarse, no sólo en más puestos de trabajo, sino también en puestos de trabajo mejores. Deberían establecerse planteamientos comunes para mantener y mejorar la calidad del trabajo. Nuevos estudios han demostrado que la vida laboral moderna trae consigo problemas medioambientales y, en particular, psicológicos, relacionados con el exceso de estrés y de trabajo. En el sector TCI, estos fenómenos se han conocido desde hace algún tiempo.

13.2.3. Redes científicas y el papel de las universidades: una serie de desafíos inherentes a la estrategia de DS deben afrontarse con inversiones en ciencia y tecnología, mediante financiación pública y privada. El Consejo Europeo ha hecho hincapié en la necesidad de una coordinación suficiente entre la estrategia de DS y el nuevo programa marco de I+D. El CES propone que en el próximo informe de síntesis se preste especial atención a las redes científicas existentes y programadas en relación con la estrategia de DS.

13.2.4. Cooperación con la industria: el Consejo Europeo destacó la necesidad de una participación activa de la industria en los trabajos de la estrategia de DS. El CES considera a la industria como un aliado en la promoción de políticas sostenibles coherentes y propone que se destaque su papel en el informe de síntesis.

13.2.5. Orientaciones Generales de Política Económica: de acuerdo con la decisión del Consejo Europeo, las políticas económicas son parte integrante de la estrategia de DS. El próximo conjunto de Orientaciones Generales de Política Económica debería incluir una evaluación de cómo las orientaciones interaccionan con los objetivos generales para la estrategia de DS. El CES sugiere que el informe de síntesis se concentre en la interacción entre las orientaciones y la estrategia.

14. La ampliación y la dimensión global

14.1. El desarrollo y la aplicación de la estrategia de DS llevará años. Es por ello muy importante que los países candidatos participen activamente en las nuevas deliberaciones sobre la estrategia de DS de la UE.

14.2. La forma para ello podría consistir en la participación regular de representantes de los países candidatos en reuniones con el órgano de coordinación en la Comisión Europea, esto es, con la Secretaría General. Así se dará a los países candidatos una mejor posibilidad de abordar los problemas relevantes en cada país mucho antes de su adhesión efectiva.

14.3. Por su parte, el CES invitará con regularidad a representantes de la sociedad civil organizada de los países candidatos a los debates sobre las cuestiones de la estrategia de DS.

14.4. La estrategia de DS tiene una dimensión global muy importante, como demostró la Conferencia de Río sobre desarrollo sostenible. El próximo año, la Conferencia de las Naciones Unidas sobre cuestiones de DS que se celebrará en Johannesburgo evaluará los acontecimientos posteriores a la Conferencia de Río y abordará las cuestiones que quedan por resolver.

14.5. El CES subraya la doble responsabilidad de la UE con respecto a la dimensión global del desarrollo sostenible, tanto de dar un buen ejemplo, mostrando que las medidas de DS pueden y deberían aplicarse, como de dar un fuerte apoyo a los esfuerzos realizados para crear un nuevo Acuerdo Global reforzado. Esta tarea es una de las más importantes para la UE en los próximos años. El CES hará lo que pueda para apoyarlo.

15. El papel del CES en la estrategia de DS

15.1. En su anterior Dictamen, el CES exponía su intención de ayudar en el futuro desarrollo de la estrategia, su voluntad de organizar conjuntamente con la Comisión Foros bienales de las partes interesadas y desarrollar una función de control usando los informes elaborados en los niveles nacional y comunitario.

15.2. En el presente dictamen, el CES defiende una amplia consulta que conduzca a la celebración de un Foro de las partes interesadas en el otoño de 2002. El CES participará activamente en la preparación y la supervisión de este proceso, así como en el Foro de las partes interesadas.

15.3. Como medio de potenciar la coherencia en la política, el CES ha creado un Subcomité multisectorial para el desarrollo sostenible. El CES examinará posteriormente formas adecuadas permanentes para establecer la coherencia necesaria de las políticas. La dimensión de DS habrá de incluirse como marco de referencia en una serie de dictámenes en el futuro.

15.4. El CES estudiará con más detalle el año próximo algunos de los ámbitos clave de la estrategia de DS y contribuirá así a la introducción de la dimensión del DS en todos los componentes principales del programa de trabajo de la UE.

15.5. El CES es la única institución de la UE que representa a amplios sectores de la sociedad civil organizada. Ello le proporciona una capacidad inigualable para ser un órgano constructivo y de apoyo en el desarrollo y supervisión ulteriores de la estrategia de DS.

Bruselas, 29 de noviembre de 2001.

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 sobre el acceso al mercado de los servicios portuarios»

(2002/C 48/27)

El 13 de marzo de 2001, 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 6 de noviembre de 2001 (ponente: Sr. Retureau).

En su 386º Pleno de los días 28 y 29 de noviembre de 2001 (sesión del 29 de noviembre), el Comité Económico y Social ha aprobado por 62 votos a favor, 8 en contra y 10 abstenciones el presente Dictamen.

1. Presentación general del documento de la Comisión

1.1. La Comisión sostiene que el transporte marítimo y las actividades portuarias están llamados a aumentar en importancia, especialmente como una de las alternativas a los problemas que plantea el transporte por carretera.

1.2. En consecuencia, afirma la Comisión, existen tres categorías de problemas que deben resolverse:

- la inclusión de los puertos en la Red Transeuropea de Transportes (RTE-T);
- la regulación sistemática del acceso al mercado de los servicios portuarios; y
- la financiación pública de los puertos y las infraestructuras portuarias.

1.2.1. Puertos marítimos y Red Transeuropea de Transportes (RTE-T)

1.2.1.1. La Decisión nº 1692/96/CE sobre las orientaciones comunitarias para el desarrollo de la red transeuropea de transporte (RTE) ⁽¹⁾ constituye una sólida base para el establecimiento de una red infraestructural integrada y multimodal. Esta Decisión reconoce que los puertos marítimos ocupan un lugar importante en dicha red, pero todavía no ha podido alcanzarse ningún acuerdo en relación con la elección de los puertos, su inserción en la red o los criterios relativos al tipo y al volumen de tráfico.

1.2.1.2. La Comisión, por su parte, estima que no tiene sentido continuar excluyendo a los puertos marítimos del sistema de transporte intermodal, y propuso seleccionar, partiendo de criterios objetivos, unos 300 puertos marítimos que figurarían, entre otros, en los planes, y sugirió que se determinarían de forma más precisa los proyectos de interés

común con una incidencia en los puertos. Los criterios utilizados por la Comisión fueron los siguientes:

- los puertos deben estar abiertos a todos los operadores comerciales;
- consideración del volumen: tres millones de toneladas de mercancías ó 500 000 pasajeros internacionales al año, con algunas excepciones para las islas griegas;
- importancia estratégica de la continuidad territorial con las conexiones terrestres de las RTE-T.

1.2.1.3. Las instituciones buscan actualmente una solución a este problema y, según la Comisión, se está cerca de alcanzar una solución.

1.2.2. Acceso al mercado de los servicios portuarios

1.2.2.1. A pesar de que el grado de apertura del mercado varía de un Estado miembro a otro, e incluso entre los diferentes puertos de un mismo Estado miembro, todos los Estados miembros han optado por abrir progresivamente a la competencia este sector de actividad, de conformidad con las normas del Tratado en materia de competencia, libre circulación y libre prestación de servicios.

1.2.2.2. No obstante, no hay que ignorar una serie de aspectos específicos de los puertos: así, por ejemplo, es posible que algunos puertos dispongan de un espacio limitado; igualmente, los puertos tienen un papel concreto que desempeñar en la ejecución de los regímenes aduaneros comunitarios; además, tienen una especial responsabilidad en la seguridad marítima y costera y en la protección del medio ambiente. Estas consideraciones pueden dar lugar a restricciones legítimas en el acceso al mercado para la prestación de determinados servicios portuarios. Toda restricción, sin embargo, tiene que estar debidamente justificada. Además, la diversidad de los puertos que existen en la Comunidad exige un enfoque diferenciado. Como se ha señalado acertadamente, partiendo de la base de que no existen dos puertos idénticos, muchas de las decisiones sobre el grado de apertura del mercado de los servicios portuarios estarán influenciadas por las características del puerto en cuestión.

(1) DO L 228 de 9.9.1996, p. 1.

1.2.2.3. Hasta ahora, la Comisión ha tratado los problemas que plantea la aplicación de las normas del Tratado caso por caso. La Comisión, sin embargo, afirma que, de acuerdo con las consultas que ha realizado, la idea de establecer un marco reglamentario a nivel comunitario cuenta con una adhesión cada vez mayor. El objetivo sería establecer unas normas más exhaustivas en relación con el acceso al mercado de los servicios portuarios en los puertos con tráfico internacional, teniendo debidamente en cuenta las exigencias de seguridad marítima y de protección del medio ambiente, así como, en caso necesario, las obligaciones de servicio público y la diversidad de los puertos en cuestión. Esta normativa constituiría un marco para las medidas nacionales que contribuyen a la eliminación de las restricciones aún en vigor en el mercado de los servicios portuarios, al mismo tiempo que, por razones de subsidiariedad, se respetarían adecuadamente las particularidades locales, regionales y nacionales.

1.2.2.4. Este enfoque no cuenta con un apoyo unánime. Las principales objeciones son las siguientes:

- dado que las restricciones de acceso al mercado de la manipulación de mercancías ya se han suprimido en su mayor parte, no sería necesario establecer un nuevo marco reglamentario. Pero la Comisión sostiene que esta constatación no concuerda con la situación en el conjunto de la Comunidad, y, en todo caso, no tendría en cuenta el problema de las normas de procedimiento para la concesión de las autorizaciones;
- los prácticos de los puertos y los operadores de servicios de remolque se oponen al marco reglamentario competitivo previsto y desean el mantenimiento de las actuales estructuras, ya que han permitido garantizar el respeto de unas normas de seguridad exigentes. La Comisión opina que este papel no constituye por sí solo motivo suficiente para excluir a priori a estos servicios de la aplicación de las normas del Tratado o de un nuevo marco reglamentario a nivel comunitario.

1.2.2.5. La principal dificultad consiste en conciliar la seguridad marítima y los imperativos medioambientales, así como, cuando proceda, las obligaciones de servicio público con una estructura normativa que se ajuste a un planteamiento competitivo.

1.2.2.6. Debido a la complejidad de los regímenes portuarios de los Estados miembros y a la diversidad de puertos en cuanto a tamaño, categoría, función y requisitos de seguridad marítima y protección medioambiental, se ha estimado que la Directiva es el instrumento jurídico más apropiado, ya que deja la aplicación del marco legislativo en manos de los Estados miembros.

1.2.2.7. Según la Comisión, los «servicios portuarios» se definen como servicios de carácter comercial prestados a cambio de una retribución a los usuarios de un puerto de mar; la cantidad correspondiente a tal retribución no está incluida en las tasas abonadas en concepto de autorización para entrar u operar en un puerto.

1.2.2.8. La calidad, la eficacia y el precio relativo de los servicios portuarios se han convertido en factores fundamentales para la competencia entre puertos comunitarios.

1.2.2.9. Tradicionalmente, los servicios portuarios se desarrollaban en un entorno caracterizado por los derechos exclusivos y los monopolios de hecho o de derecho de índole pública o privada. No obstante, esta situación ha evolucionado y se han producido cambios importantes, especialmente en la manipulación de mercancías, con la entrada de nuevos operadores, pero no de modo uniforme, y estos cambios no han estado necesariamente acompañados por unas normas de procedimiento claras y fiables donde figuren los derechos y obligaciones de los prestadores de servicios existentes y potenciales, así como de las autoridades nacionales encargadas de la supervisión de los puertos o de la selección de los prestadores de servicios.

1.2.2.10. Otros servicios portuarios no han experimentado el mismo nivel de desarrollo; tratándose del practicaje, sobre todo, y en menor medida del remolque y el amarre, la norma sigue siendo las restricciones y los monopolios privados y públicos.

1.2.2.11. Los puertos son conscientes de que una de las consecuencias de esta situación es que en algunos casos estos servicios suponen para los usuarios del puerto un elemento desproporcionado del coste, que, por otro lado, se ha convertido en un factor determinante en la competencia librada entre los diferentes puertos.

1.2.2.12. La Comisión admite, no obstante, que determinadas restricciones pueden estar justificadas en razón de la situación particular y las obligaciones de los puertos.

1.2.3. La financiación pública y los puertos

1.2.3.1. Tras un análisis extremadamente profundo y detallado de todo lo que considera que son ayudas estatales en el ámbito portuario, la Comisión insiste en la necesidad de la separación contable entre las actividades relativas a los servicios portuarios y las demás actividades en las cuentas de las autoridades portuarias, de acuerdo con las normas de contabilidad privada, general y analítica. En el anexo II de la Comunicación figura un «inventario» de las prácticas de financiación pública y tarificación elaborado por la Comisión. La conclusión a la que se llega es que estas prácticas no son transparentes, y los procedimientos de selección de los prestadores de servicios no son ni leales ni abiertos, o bien son, como mínimo, inadecuados.

1.2.3.2. Ninguno de los tres sistemas contables utilizados en los distintos puertos es transparente, en el sentido de que ninguno distingue las actividades comerciales de las actividades de gestión pública del puerto y de las infraestructuras, y (sobre todo por lo que respecta a los puertos municipales) no ponen de manifiesto los flujos de capitales vinculados a actividades específicas. Lo que se critica es la aplicación de normas de contabilidad pública y de derecho financiero público, en vez de una contabilidad comercial y financiera de tipo privado, por parte de los organismos públicos. La Comisión, por tanto, desea completar la Directiva «Transparencia» (2000/52/CE) con la obligación legal de los puertos marítimos de mantener contabilidades generales o analíticas separadas según se trate de actividades «comerciales» o «públicas».

1.2.3.3. En materia de ayudas de Estado, la Comisión no desea establecer orientaciones generales en relación con las ayudas que pueden ser autorizadas para los puertos, como existen para otros sectores, y no se considera capaz de aportar las clarificaciones necesarias en esta materia a falta especialmente de jurisprudencia sobre los puertos; la Comisión continuará actuando caso por caso mediante la aplicación de las normas generales del Tratado, y la solución «vendrá determinada por los hechos y especificidades de cada uno».

2. Motivación y principales disposiciones de la propuesta de Directiva

2.1. Motivación

2.1.1. La justificación de una directiva reside en el hecho de que actualmente el mercado de los servicios portuarios no es objeto de ningún marco reglamentario específico y en la necesidad de garantizar su eficacia en el contexto de la liberalización del transporte marítimo que ha tenido lugar a lo largo de la última década. Determinadas restricciones en el acceso al mercado de los servicios portuarios tienen repercusiones para la calidad y el coste de estos servicios. Por consiguiente, son necesarias, en beneficio de todos, unas normas específicas dirigidas a la eliminación de estas restricciones y al establecimiento de un enfoque más sistemático en la lucha contra las ayudas de Estado.

2.1.2. Estas medidas deberían contribuir a que la competencia dentro de los puertos y de los puertos entre sí se realice en un plano de igualdad. A pesar de que la Comisión afirma que la apertura del mercado es mayor y sigue aumentando, las normas no son todavía lo suficientemente claras y generales. Además, la Comisión presenta su propuesta como una consecuencia directa de las conclusiones del Consejo Europeo de Lisboa, en las que se instaba a las instituciones y a los Estados miembros a que «aceleren el proceso de liberalización en los sectores [de]... los transportes».

2.2. Principales disposiciones de la propuesta de Directiva

2.2.1. Las normas comunes aplicables a los puertos seleccionados pueden resumirse del modo siguiente:

- ningún servicio portuario comercial debería quedar excluido del marco comunitario (se adjunta una lista en anexo a la propuesta);
- los Estados tienen la facultad de establecer un sistema transparente, proporcionado y no discriminatorio de autorización previa por razones de cualificación, seguridad y otros criterios, incluido el de servicio público; se debe instaurar un procedimiento de recurso jurisdiccional para los procedimientos de selección; son de aplicación las normas de adjudicación y licitación de los contratos públicos, así como las relativas al reconocimiento mutuo de las cualificaciones profesionales, siempre que este criterio sea uno de los considerados para la atribución de la autorización;
- no se impone ningún límite al número de autorizaciones que se otorgarán, excepto los necesarios por razones de espacio y de seguridad marítima, únicas razones que pueden en su caso llevar a restringir el número de proveedores (lo cual será objeto de control); el principio es el acceso ilimitado; en el sector de la manipulación y del flete debe autorizarse como norma general al menos a dos prestadores. El gestor del puerto no puede imponer limitaciones si él mismo es proveedor de servicios, ni conducir el proceso de selección, que en estos casos deberá ser llevado a cabo por un organismo independiente creado con este fin;
- la autoasistencia deberá estar permitida de la forma más generalizada posible, sujeta a las mismas normas (seguridad, cualificaciones, etc.) que las aplicables a los prestadores de servicios;
- el gestor del puerto no debe gozar de ningún trato especial en materia de provisión de servicios en comparación con cualquier otro prestador, pero está obligado a mantener contabilidades separadas; se establecerá un control externo de estas cuentas, y el auditor deberá distinguir todos los flujos financieros entre las distintas actividades del gestor;
- la autoridad competente designada por los Estados estará obligada a proporcionar formación adecuada a todo operador en los casos en que existan conocimientos locales indispensables para todo prestador potencial de servicios;
- se impone un límite de tiempo a las actividades de todo prestador de servicios, pero se realiza una distinción entre aquéllos que hayan realizado «inversiones significativas» y aquellos cuyas inversiones sean menos significativas;

- las medidas transitorias prevén la obligación de revisar lo bastante pronto («período razonable de tiempo») la validez de las autorizaciones concedidas bajo un régimen anterior distinto del nuevo; la duración del período de transición variará en función del nivel y del tipo de inversiones realizadas por los prestadores de servicios actualmente autorizados;
- la Directiva y su aplicación por los Estados miembros no deben poner en peligro la seguridad en los puertos, especialmente la seguridad marítima, ni la aplicación de las normas de protección del medio ambiente;
- las estructuras institucionales, las normas de formación y de cualificación del personal, y las relativas a los equipamientos, a la seguridad y a la protección del medio ambiente, se dejan a la subsidiariedad, sin perjuicio de la legislación comunitaria existente en estos ámbitos. Se respeta el régimen de propiedad (artículo 295 TCE);
- el campo de aplicación de la Directiva abarca únicamente los servicios en el interior de la zona portuaria;
- está prevista la aplicación de la legislación social (artículo 15);
- los Estados deberán proporcionar a la Comisión informes periódicos, a partir de los cuales la Comisión elaborará un informe de síntesis y, en su caso, propuestas de revisión de la Directiva.

3. Observaciones generales del Comité

3.1. Los puertos marítimos desempeñan un papel clave en los intercambios económicos interiores y exteriores de la Unión: la mayor parte del comercio exterior y una gran parte del comercio interior pasan por sus infraestructuras. Su integración plena en la red multimodal de transporte, por tanto, es fundamental, tanto más cuanto que los puertos pueden realizar una contribución positiva al desarrollo sostenible del transporte en Europa, sobre todo mediante el pertinente desarrollo del cabotaje marítimo. El desarrollo del cabotaje entre los puertos comunitarios requeriría, en particular, una reducción significativa de los trámites y obligaciones administrativos. En efecto, más que el precio, son los procedimientos burocráticos exigidos al hacer escala en un puerto los que constituyen los principales obstáculos al desarrollo del transporte marítimo de corta distancia.

3.2. Los puertos también participan en la cohesión económica y social y en el servicio de transportes públicos, especialmente en dirección a islas y zonas periféricas, así como en la protección del medio ambiente y en la lucha contra las catástrofes y la contaminación marina, e igualmente en el desarrollo regional general, directamente y a través de los servicios e industrias que se instalan en los puertos y alrededor

(en algunos casos, una industria determinada es la causa de la existencia del puerto). Esta contribución al empleo, aportando puestos de trabajo diversificados y cualificados, y a la cohesión social y territorial no puede separarse de sus funciones, como subrayaba el Comité en su dictamen sobre el Libro Verde ⁽¹⁾.

3.3. Los puertos marítimos constituyen también lugares sensibles en los que se materializan las fronteras exteriores de la Unión y donde, por consiguiente, se deben ejercer actividades de soberanía para garantizar la seguridad de la Unión (inspecciones del Estado del puerto, controles aduaneros y lucha contra la delincuencia), así como para desarrollar otras políticas (fiscalidad, inmigración, etc.). Estas funciones diversas —que por su propia naturaleza son de carácter no comercial— tienen sin embargo un impacto comercial indirecto importante, en la medida en que pueden entrañar la inmovilización de los buques durante un tiempo más o menos prolongado, o cuando el Estado hace dejación sin compensación de determinadas funciones en favor de la administración portuaria.

3.4. Todas estas funciones están vinculadas desde un punto de vista económico al funcionamiento general de los puertos. Su gestión, la seguridad y la eficacia de su funcionamiento exigen un enfoque global e integrado que garantice el cumplimiento de diversas funciones por parte de los operadores y autoridades competentes en un mínimo de tiempo y con un máximo de seguridad y eficacia, lo que se corresponde con los deseos de los usuarios y contribuye a limitar los costes requeridos por la salida de la navegación de altura para hacer escala; esta exigencia es especialmente importante para el cabotaje interior y europeo.

3.5. El Libro Verde sobre los puertos y las infraestructuras marítimas fue presentado como una contribución a la mejora de la eficacia y la calidad de los servicios portuarios, pero el proyecto de Directiva contempla fundamentalmente cuestiones de competencia. El Comité, al mismo tiempo que manifiesta, como lo hizo en el Libro Verde ⁽¹⁾, su apoyo a los principios de competencia leal, transparencia y libre prestación de servicios, considera también que la legislación debe tener por objeto reforzar la capacidad económica de los puertos evitando aumentar sus cargas administrativas.

3.6. La supresión de las ayudas estatales y de las ayudas equivalentes constituye la principal preocupación de la Comisión; el sector portuario es descrito como muy tributario y dependiente de las ayudas estatales o de otros entes públicos, y sus cuentas carecen de transparencia en la medida en que no ponen claramente en evidencia estos tipos de ayudas.

⁽¹⁾ DO C 407 de 28.12.1998, p. 92.

3.7. El Comité está convencido de que la Directiva «Transparencia» (Directiva 2000/52/CE) ⁽¹⁾, a reserva de que se amplíe su ámbito de aplicación al conjunto de los puertos de la RTE, y los artículos del Tratado relativos a la competencia y a las ayudas y subvenciones públicas, así como la jurisprudencia al respecto del Tribunal de Justicia, bastarían para dar a la Comisión, dentro de un enfoque caso por caso, medios considerables, suficientes y eficaces para poder intervenir en caso de que se manifiesten situaciones de violación de estas normas en un puerto determinado, independientemente de su régimen de propiedad. Se trata de algo que, por otra parte, queda confirmado con los análisis extremadamente pormenorizados que hace la Comisión de todas las formas imaginables de ayudas de Estado en la presentación general de su propuesta. En caso de conflicto de apreciación, corresponderá al Tribunal de Luxemburgo adoptar una decisión, y después será posible contar con un cuerpo de jurisprudencia que servirá de guía para garantizar una interpretación más homogénea de las normas relativas a las ayudas de Estado o a la competencia válida para todos los puertos.

3.8. Los puertos son lugares de almacenamiento temporal en bienes de dominio público gestionados por las autoridades portuarias y de dominio privado colindantes (salvo que se trate de puertos privados) y, sobre todo, de tránsito entre diversos modos de transporte, por lo que un enfoque más global sobre los servicios inherentes a los transportes habría sido quizá preferible a uno que singulariza a los puertos que realizan una serie de actividades, pero que no son sino un eslabón de una cadena que habría de considerarse en su totalidad. El Comité destaca que el Libro blanco sobre el transporte se ocupa de la navegación marítima, así como de la eficacia y el desarrollo de los puertos, y se pronunciará próximamente sobre la política propuesta por la Comisión.

3.9. Aunque, en opinión del Comité, es necesario garantizar en efecto que entre los puertos existe una competencia normal, equitativa, en el respeto de las normas de seguridad de personas y mercancías y de las exigencias del interés general y obligaciones de servicio público, las posibles distorsiones de la competencia no se deben, como parece pensar la Comisión, a ayudas o subvenciones supuestamente indebidas. Así, por ejemplo, la definición de accesos al puerto, en particular por vía terrestre, férrea o fluvial: las distorsiones entre puertos pueden provenir de distorsiones importantes en la financiación de estas distintas vías.

3.10. La inspección de los buques, según se respete o no el memorándum de entendimiento de París (factor de selección del 25 % de los buques que entran en el puerto con vistas a su inspección), y las consecuencias que ello tiene para la seguridad marítima, el trato diferente, según los puertos, e incluso el

abandono de algunos de los controles e inspecciones oficiales, aduaneros o de la inmigración, lo que traslada e impone cargas indebidas a las autoridades portuarias, así como el riesgo de que deje de aplicarse y se faciliten así actividades delictivas, constituyen también algunos de los principales elementos de distorsión de la competencia y pueden revestir una cierta gravedad para el orden público y para algunas políticas comunes. La Comisión debería prestar atención a estos aspectos, en particular cuando afecten a este último extremo.

3.11. En materia de competencia conviene tener en cuenta además que, según el principio de proporcionalidad, la comparación de las restricciones aplicadas en su caso por los Estados miembros es lo que permitiría revelar las posibles discriminaciones. Ahora bien, es evidente que la diversidad de situaciones portuarias dificulta la realización de semejantes comparaciones. En este sentido, un texto de alcance general pues, tendría una significación limitada.

3.12. El análisis de las contribuciones escritas y orales de profesionales y usuarios de los puertos, en particular a raíz de la audiencia celebrada con algunos de sus representantes en el Comité, el 18 de julio de 2001, ha mostrado que las reservas emitidas —con diversos matices— respecto a distintos puntos de la propuesta de la Comisión no procedían solamente de las empresas de practicaje, remolque y amarre, únicas que menciona la Comisión:

- Las empresas de practicaje, remolque y amarre han manifestado, en efecto, una oposición bastante clara a proyecto de Directiva.
- Las propias organizaciones portuarias, al mismo tiempo que confirman su adhesión a los principios de competencia y transparencia contenidos en el TCE, formulan reservas sobre la forma y el fondo, sobre todo por lo que se refiere a la singularización de los puertos de un determinado tamaño en el conjunto de la cadena de transporte y a la imposición de determinadas normas rígidas, en lugar de dejar a la autoridad portuaria competente mayor facultad de gestión según las circunstancias propias del puerto en cuestión, sujeta a posibles controles por parte de la Comisión y, en caso necesario, del Tribunal.
- Los sindicatos de trabajadores del sector de la manutención portuaria consideran que la propuesta de Directiva impondría un sistema de competencia artificial que no tendría en cuenta los convenios colectivos y acuerdos existentes y causaría problemas sociales importantes; en su opinión, la manutención debería excluirse de la Directiva.
- Los representantes de los armadores y expedidores, clientes de los puertos, son los únicos que apoyan en principio el conjunto de las propuestas de la Comisión, de las que esperan, en particular, una reducción de sus costes de escala y un incremento de la eficacia.

(1) DO L 193 de 29.7.2000, p. 75.

3.13. El Comité comparte la afirmación de la Comisión de que la competencia y la transparencia han progresado notablemente estos últimos años en función de la diversidad de situaciones, razón que en todos los casos debería incitar a dejar un importante margen a la subsidiariedad, sujeta a los controles ya señalados, y a revisar en este sentido la propuesta de reglamentación.

3.14. El Comité, por último, desea recordar que, en el dictamen emitido con ocasión de la publicación del Libro Verde de la Comisión sobre los servicios portuarios, formuló cierto número de opiniones y recomendaciones favorables a las orientaciones propuestas, pero además insistió en la necesidad de tener en cuenta también la dimensión social, el empleo y la cohesión económica y social, así como el medio ambiente, que no ocupan el lugar que corresponde a su importancia en este proyecto de legislación.

3.15. Uno de los objetivos del proyecto de Directiva, que pretende favorecer el desarrollo del transporte combinado y descargar las demás infraestructuras de transportes, es muy deseable, pero se debería aligerar un cierto número de procedimientos burocráticos que son específicos del transporte marítimo en comparación con los demás medios de transporte.

3.16. No se deberían crear nuevas obligaciones para las autoridades responsables de los puertos concernidos, con el consiguiente riesgo de sobrecargar y complicar su gestión, lo que implicaría, en particular para los pequeños puertos, un aumento considerable de sus cargas de funcionamiento.

3.17. Con vistas a los objetivos que deben alcanzarse, es indispensable velar por que las disposiciones relativas a la manutención no pongan en entredicho los convenios colectivos ni los acuerdos resultantes del diálogo social, que garantizan la continuidad del servicio y el mantenimiento de la paz social⁽¹⁾.

4. Observaciones particulares del Comité

4.1. *Ámbito de aplicación y definiciones*

4.1.1. El Comité constata que se deben precisar o reformular algunas definiciones de la Comisión; se deberían precisar los términos «usuario del puerto» o «instalaciones portuarias»,

(1) El TJCE admitió en tres sentencias dictadas el 21 de septiembre de 1999 que pueda inaplicarse a los convenios colectivos el derecho común de la competencia «en razón de su naturaleza y de su objeto» (Albany Internacional BV, C67/96 Rec. I-5751, Brentjens' Handelsonderneming BV, C117/97 Rec. I-6025, y Maatschappig Drijvende BV, C212/97 Rec. I-6121).

y el concepto de «sistema portuario» es imperfecto y se debería reformular. La definición de «puerto de mar» debería concernir a todos los puertos accesibles a los buques de alta mar. Por último, el Comité preferiría que se refundiera el texto en una directiva marco para dejar todo el margen de acción que les corresponde a la subsidiariedad y a las iniciativas locales, esenciales para una adaptación del funcionamiento de los puertos tanto a las necesidades generales de la RTE-T como a las necesidades específicas de los clientes y territorios.

4.1.2. La función de los puertos en lo referente a durabilidad de los transportes, protección del medio ambiente, empleo, cohesión económica y social y desarrollo regional debe tenerse debidamente en cuenta en todo proyecto legislativo que les afecte. También se plantean cuestiones en relación con los umbrales de inclusión de los puertos en esta legislación, basados en el tonelaje o en el número de pasajeros, y no en el tráfico de buques, que constituye también un criterio significativo, y sin tener en cuenta la naturaleza de los cargamentos que requieren un trato e inversiones diferentes y un número de estibadores diferente. En su estado actual, la propuesta beneficiaría en la práctica a los grandes puertos en detrimento de los puertos pequeños y medianos, cuando éstos son esenciales para una intermodalidad descentralizada y para ofrecer una auténtica alternativa a determinados modos de transporte en una perspectiva de desarrollo sostenible en Europa.

4.1.3. En cualquier caso, y aunque los datos sobre el tráfico evolucionen cada año, debería anexarse a la Directiva la lista de puertos afectados; además, el Comité propone que se aumenten sensiblemente los umbrales previstos para la aplicación de la Directiva, con el fin de que los puertos pequeños y medianos no vean incrementarse sustancialmente sus cargas y obligaciones, lo que podría colocarles en una situación aún más difícil respecto a los grandes puertos.

4.2. *Contabilidad y ayudas estatales, control*

4.2.1. El Comité observa que se respeta el régimen de la propiedad (artículo 295 TCE); al igual que las autoridades portuarias, todo prestatario de servicios debe presentar anualmente a la autoridad adjudicadora cuentas sinceras y detalladas; dichas cuentas deberían ser objeto de control externo con el fin de comprobar la manera en que cumple su pliego de condiciones y sus posibles obligaciones de servicio de interés general. Este último concepto no se debería definir de forma demasiado limitativa: constituyen servicios de interés general los servicios esenciales para todo buque, todos los que incidan en la seguridad de la navegación, como en algunos puertos (el

practicaje, por ejemplo), o en la seguridad de las operaciones en función de la peligrosidad de la carga, y que la legislación del Estado del puerto defina de este modo.

4.3. Procedimientos relativos a la adjudicación, transparencia

4.3.1. Se debe acoger favorablemente el principio de la Directiva, según el cual las decisiones en materia de gestión y procedimientos deben ser adoptadas por un organismo neutro y no por autoridades públicas que competirían con los prestadores de servicios privados. Sin embargo, las cargas administrativas vinculadas a este tipo de procedimiento deberían limitarse al máximo. Se debería examinar, pues, si la transparencia contable propuesta, junto con las normas sobre adjudicación de concursos y un control externo, no bastarían para garantizar la necesaria independencia de la autoridad decisoria, sin que fuera necesario crear nuevas autoridades con el único fin de alcanzar dicho objetivo.

4.3.2. El Comité considera deseable fomentar, para tener en cuenta los intereses de los usuarios del puerto, la creación de un Comité de asociados y agentes portuarios, para poner de relieve la existencia de una comunidad portuaria, garante de la transparencia. Dicha comunidad portuaria, que se reuniría periódicamente y englobaría a los representantes electos de los municipios del territorio del puerto, aportaría un auténtico valor añadido a usuarios, gestores, trabajadores, empresas y población local en términos de eficacia económica, de cohesión y de transparencia.

4.3.3. La autoridad competente designada por los Estados tendría la obligación de impartir a todo operador (a todo su personal) la formación necesaria cuando al prestador potencial le sean imprescindibles determinados conocimientos de carácter local; ello representa una pesada carga cuyas modalidades de financiación no están claras. Los conocimientos locales dependen de los profesionales que operan en el puerto propiamente dicho, sus accesos y el territorio portuario en su conjunto (dominio público y privado); difícilmente se podría obligar a la empresa o a la cooperativa de practicaje, pilotaje o remolque a formar a competidores en potencia. Los propios gestores del puerto no tienen necesariamente los medios de impartir dicha formación; a lo sumo, se les podría obligar a proporcionar información a los candidatos potenciales sobre las particularidades locales del puerto. Los conocimientos portuarios son muy específicos y pueden requerir en algunos casos varios años de formación y experiencia.

4.3.4. El concepto de «periodo razonable de tiempo» en el que debe efectuarse una revisión de la validez de las autorizaciones concedidas bajo un régimen anterior diferente del nuevo

régimen (ilimitado; ello significa que prácticamente, en casi todos los casos, habrá una revisión) es impreciso; el plazo máximo de 25 años no sería adecuado cuando los operadores hayan efectuado inversiones muy elevadas que puedan amortizarse con arreglo a Derecho durante un periodo más largo, en cuyo caso éste se debería tener en cuenta.

4.4. La autoasistencia

4.4.1. La autoasistencia plantea los mismos problemas de seguridad y cualificación que para el personal de manutención del puerto. Los equipamientos, por ejemplo las grúas, requieren un personal altamente cualificado cuya formación es larga; no sería serio autorizar al armador del buque o al propietario del cargamento a emplear personal externo temporal o personal de la empresa insuficientemente cualificado, pues ello incidiría en los salarios y el empleo regular existente en el puerto, e implicaría un aumento del riesgo de accidentes de personas, o incluso de contaminación o de accidentes materiales graves resultantes de una manipulación ineficaz de algunos cargamentos. Los Estados y las autoridades portuarias deben conservar la facultad de establecer normas y criterios estrictos en este ámbito para impedir todo abuso y garantizar la seguridad de las personas y bienes, así como las cualificaciones y las condiciones de empleo del personal de manutención, esenciales para la seguridad de las operaciones.

5. Conclusiones

5.1. En conclusión, el Comité observa con interés que la propuesta de la Comisión pretende suprimir restricciones en el acceso al mercado de los servicios portuarios y abrir todavía más a la competencia los monopolios que aún existen, pero considera que los medios propuestos para lograrlo suscitan muchas reservas, y que la propuesta también implica aspectos burocráticos inútiles que pueden entorpecer la gestión. En este sentido, la obligación de tener al menos dos empresas de manutención portuaria que operen en la mayor parte de los puertos no debería imponerse de modo mecánico. El Comité apoya plenamente la ampliación del deber de transparencia y de separación de contabilidades a todos los puertos de la RTE, y considera que ello se podría lograr mediante una modificación de la Directiva «Transparencia» arriba citada.

5.2. Además, la distinción efectuada entre puertos «ilimitados» y puertos «limitados» parece teórica; cada puerto se enfrenta a dificultades específicas que requieren un trato específico. El caso de los puertos privados abiertos al tráfico comercial plantearía también problemas en particular debido a la naturaleza y la importancia de una inversión de este tipo, amortizable necesariamente a muy largo plazo.

5.3. Es indispensable reflexionar más sobre la forma de tener en cuenta los intereses de los dueños de las mercancías, pues fundamentalmente son ellos quienes eligen el transporte marítimo y el puerto; dicha elección no depende únicamente de las medidas de competencia internas en los puertos, sino esencialmente de cómo se concibe en éstos la organización de logística de transporte/almacenamiento y servicios e interfaces de los que pueden disponer a tal efecto, así como de otras consideraciones, como la proximidad de sus clientes y la relación coste/eficacia, las cargas administrativas, etc.

5.4. En opinión del Comité, la Comisión debería inscribir la propuesta sobre los servicios portuarios en el marco del debate sobre el Libro Blanco sobre el transporte. La cuestión de los puertos se debe volver a examinar desde una perspectiva global y coherente, teniendo al mismo tiempo plenamente en cuenta sus especificidades, así como la importante evolución en curso desde hace años y que se sigue produciendo en este ámbito. La mejora de la competitividad de los puertos europeos requiere un enfoque más amplio que la visión actual.

Bruselas, 29 de noviembre de 2001.

El Presidente
del Comité Económico y Social
Göke FRERICHS

ANEXO

al dictamen del Comité Económico y Social

La siguiente enmienda, que obtuvo al menos una cuarta parte de los votos, fue examinada y rechazada.

Punto 4.4.1

Suprímase la segunda frase: «Los equipamientos, por ejemplo las grúas ... algunos cargamentos».

Exposición de motivos

Este punto sobre la autoasistencia está formulado de manera demasiado negativa, y además contradice totalmente la posición del CES expresada en el dictamen sobre el Libro Verde sobre los puertos y las infraestructuras marítimas: «Respecto a la manipulación de cargas, es importante que puedan tener acceso al mercado no sólo los nuevos operadores “tradicionales”, sino también los armadores, los propietarios de las mercancías y los transitarios (self-handling)» (punto 4.2.3). En la audiencia del 18 de julio, los representantes de los armadores y de los adquirentes de servicios de transporte insistieron en la necesidad de poder instaurar el self-handling.

Resultado de la votación

Votos a favor: 34, votos en contra: 43, abstenciones: 22.

Dictamen del Comité Económico y Social sobre el tema «Simplificación»

(2002/C 48/28)

El 28 de febrero de 2001, de conformidad con el artículo 23.2 del Reglamento Interno, el Comité Económico y Social decidió elaborar un dictamen sobre el tema «Simplificación».

La Sección de Mercado Único, Producción y Consumo, encargada de preparar los trabajos en este asunto, aprobó su dictamen el 21 de noviembre de 2001 (ponente: Sr. Walker).

En su 386º Pleno de los días 28 y 29 de noviembre de 2001 (sesión del 29 de noviembre), el Comité Económico y Social ha aprobado por 62 votos a favor, 5 votos en contra y 5 abstenciones el presente Dictamen.

1. Resumen y recomendaciones

1.1. El exceso de regulación en el ámbito empresarial es un problema fundamentalmente nacional pero también tiene una dimensión europea que es necesario abordar. La UE no sólo debe liderar el proceso de simplificación, sino también exhortar a los Estados miembros a seguir su ejemplo. Incluso cuando la normativa emana de la UE, el control del mercado incumbe a los Estados miembros y las administraciones de los Estados miembros interpretan los instrumentos legislativos europeos en función de su propia cultura administrativa; le dan un «toque» nacional.

1.2. Existe una necesidad evidente de revisar de manera radical la legislación comunitaria y de racionalizar y simplificar el corpus legislativo existente. Es necesario fijar objetivos claros y simples para esta tarea, que debe llevarse a cabo a nivel europeo, nacional y local con vistas a alcanzar resultados tangibles; no bastan las declaraciones de principio y de buena intención. El Comité aguarda con interés la publicación del informe que la Comisión presentará al Consejo de Laeken.

1.2.1. La revisión debe centrarse no sólo en la futura legislación sino también en el actual corpus legislativo, y debe perseguir no sólo la simplificación y la mejora de los métodos, sino también su reducción cuantitativa.

1.3. La revisión de la actual normativa y la introducción de una nueva debe basarse en el mismo principio, a saber, la derogación o la no introducción de dicha normativa, a menos que exista una razón clara de interés público para su mantenimiento o introducción. Las normas que se decida conservar se deberían reformular, en caso necesario, para que resulten más simples, menos ambiguas y más transparentes.

1.4. Con el fin de evitar diferencias de regulación entre los Estados miembros que distorsionen la competencia en el mercado único, debe existir un alto nivel de armonización entre los instrumentos legislativos en vigor en los diversos

Estados miembros. Ello sólo puede lograrse elaborando más normas de ámbito europeo y garantizando un mayor grado de uniformidad en su incorporación al Derecho nacional y, lo que es igual de importante, en su aplicación. La estandarización es un elemento esencial de la simplificación. El marco regulador debería favorecer la competencia leal entre las empresas europeas. En la situación actual, la transposición y aplicación de las directivas en los Estados miembros contribuyen a aumentar la complejidad, las divergencias y los retrasos. Existe una necesidad evidente de un planteamiento paralelo en materia de simplificación en los Estados miembros para que dicho objetivo se alcance a nivel europeo.

1.5. Cuando ello sea posible, deberían buscarse alternativas a la regulación antes de recurrir a una nueva normativa, ya se trate de la autorregulación, la corregulación o incluso la no regulación. Cuando las circunstancias lo permitan, deberá examinarse la posibilidad de hacer evolucionar los mercados actualmente regulados hacia la autorregulación o la corregulación.

1.6. La legislación debe ser, entre otras cosas, accesible, apropiada y proporcionada. La accesibilidad del actual acervo deja mucho que desear. La legislación debe ser lo suficientemente flexible para poder responder a la rápida evolución de las circunstancias, pero al mismo tiempo debe ser estable en el tiempo para crear un clima de seguridad jurídica.

1.7. La legislación marco es, por su propia naturaleza, más flexible y otorga una mayor libertad a las empresas dentro de unos límites predeterminados, pero se corre el riesgo de desplazar simplemente el proceso regulador hacia un nivel inferior y de crear mayores divergencias entre el clima regulador de los diversos Estados miembros. La aplicación del principio de subsidiariedad entraña el mismo riesgo.

1.8. La aprobación final por el Consejo de las propuestas de la Comisión en materia de simplificación de la legislación suele demorarse mucho. El Comité exhorta al Consejo a contribuir más eficazmente al proceso de simplificación aprobando las propuestas de la Comisión en plazos más cortos.

1.9. El Comité formula las siguientes recomendaciones específicas para mejorar el marco regulador a nivel europeo:

- se debería crear un organismo de revisión de la legislación que controle la revisión de la normativa existente y establezca las orientaciones aplicables a la elaboración de nuevas normas. Estaría encargado, asimismo, de realizar evaluaciones ex post de los efectos de la legislación. La composición de dicho organismo debería incluir a representantes de la Comisión, los organismos nacionales y las empresas;
- deberían fijarse objetivos específicos para lograr reducir el volumen legislativo, como la reducción del número total de reglamentos y directivas en un 20 % en un plazo de cinco años;
- el período de vigencia de todas las nuevas normas y de todas las normas existentes que se prorroguen debería ser limitado, y cuando dicho período finalice las normas quedarían automáticamente derogadas, a menos que se volviese a prorrogar su vigencia;
- se debería eximir a las PYME, y en particular a las microempresas, del cumplimiento de algunas normas o de ciertos capítulos de algunas normas. Dicha exención podría estar sujeta a una escala móvil beneficiándose de la mayor exención las microempresas que empleen a menos de diez personas;
- el acervo comunitario debería simplificarse elaborando un «acervo de base» y creando una cierta apariencia de orden externo y racionalización mediante un proceso de codificación conforme al modelo sueco;
- la accesibilidad del acervo debería mejorarse mediante una revisión del Diario Oficial y la puesta a disposición en línea del acervo;
- deberían buscarse alternativas a la regulación, siempre que ello sea posible;
- todas las propuestas legislativas deberían someterse a la «prueba del interés público»;
- deberían aprovecharse plenamente los avances en el ámbito de la tecnología de la información y de las comunicaciones para reducir los costes del cumplimiento de las normas;
- en el futuro, los análisis de impacto que realice la Comisión de las propuestas legislativas deberían incluir un informe en el que se examinen las posibles alternativas no legislativas.

2. Introducción

2.1. El presente dictamen constituye un complemento al dictamen del Comité sobre «La simplificación de la reglamentación en el mercado único» (OMU), aprobado el 19 de octubre de 2000 ⁽¹⁾. En dicho dictamen, el Comité subrayaba 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 actores de la sociedad civil.

2.1.1. Con este fin, el Comité pidió al Consejo Europeo de Estocolmo, celebrado en la primavera de 2001, que adoptara, a propuesta de la Comisión, un plan plurianual de simplificación que estableciera objetivos, prioridades y métodos y asignara un presupuesto y recursos para la supervisión y el seguimiento en este ámbito. El Comité señaló que dicho plan debía revisarse de nuevo cada año en el Consejo Europeo celebrado en primavera, sobre la base de un informe de la Comisión.

2.1.1.1. El Comité proponía una serie de medidas específicas:

- la adopción de códigos de conducta por parte de las instituciones de la Unión, que favorezcan la simplificación de la reglamentación y no potencien su complejidad;
- que la Comisión dé ejemplo, difundiendo en todos sus servicios una cultura de simplificación;
- que los Estados miembros y sus administraciones adopten también estos códigos de conducta y contribuyan a difundir las mejores prácticas en este ámbito;
- el refuerzo del análisis de impacto que debe acompañar a todo proyecto de reglamentación;
- que la Comisión vuelva a examinar la elección de los instrumentos de reglamentación;
- que la Comisión permita al Comité participar estrechamente en la definición, la aplicación y la evaluación anual de este proceso de simplificación;
- que la Comisión consulte al Comité cada año sobre las cuestiones prioritarias que merecen ser objeto de proyectos SLIM y requieren «test panels» (grupos de consulta).

2.1.1.2. Para contribuir eficazmente al proceso de simplificación, el Comité adoptó un código de conducta, del que se adjunta una copia en el anexo I.

⁽¹⁾ DO C 14 de 16.1.2001, p. 1.

2.2. El mandato del Consejo Europeo de Lisboa también subrayó la necesidad de una acción a nivel nacional. La mayor parte de la carga legislativa que afecta a las empresas proviene del nivel nacional y local; incluso en los casos en que la legislación se adopta a nivel europeo, incumbe a los Estados miembros incorporarla, aplicarla y velar por su cumplimiento. El éxito de la iniciativa de simplificación y mejora del marco reglamentario, por lo tanto, depende del compromiso activo de todos los participantes en el «proceso legislativo», y requiere una acción coordinada entre las instituciones comunitarias y los Estados miembros.

2.2.1. Debe prestarse especial atención a la interacción entre la UE y las instituciones nacionales; para la UE, es importante poder prever los efectos de una nueva normativa sobre los diversos sistemas nacionales. La nueva normativa puede tener enormes repercusiones a nivel nacional si se transpone al ordenamiento jurídico nacional con un celo excesivo el denominado efecto «gold-plating» o efecto «doradura», en particular por lo que respecta a las normas que establecen un «nivel mínimo», dejando libertad a los Estados miembros para imponer requisitos más estrictos.

2.2.2. Es lógico que la primera preocupación consista en derogar las normas obsoletas pero, para que la simplificación legislativa tenga un impacto positivo sobre la actividad empresarial, es esencial desarrollar nuevas normas y procedimientos a partir de los actuales. La derogación constituye la tarea de mayor envergadura, pero el desarrollo es más importante en definitiva; ambos elementos deben tenerse en cuenta desde el principio para evitar que el proceso se empantane en debates generales de principio.

2.2.3. Los procedimientos de desarrollo de nuevas normas deberían abarcar la creación de mecanismos de evaluación ex post de los efectos de la legislación en la práctica.

2.3. Para impulsar la simplificación, es necesario utilizar plenamente las posibilidades ofrecidas por los progresos en el ámbito de la tecnología de la información y las comunicaciones. En especial, el tenor de los instrumentos legislativos a todos los niveles debería estar disponible libremente para el público en sitios de Internet abiertos. Los ordenadores también pueden reducir la carga de las tareas mecánicas y facilitar de este modo el proceso de cumplimiento, pero su existencia no debe servir de excusa para imponer más tareas.

2.4. La simplificación de la legislación es un problema que afecta no solamente a las empresas, sino también a toda la sociedad. Los interlocutores sociales, los consumidores, las ONG y los demás componentes de la sociedad civil organizada

se ven afectados negativamente por la confusión y la incertidumbre que crea una legislación carente de claridad, concisión, cohesión y compatibilidad. En los casos en que la legislación acarrea un incremento de los costes para las empresas, éstas los repercuten sistemáticamente en el consumidor. Las mayores víctimas de esta situación son los particulares sobre todo.

2.5. La simplificación también está vinculada al mercado único. La falta de armonización de los instrumentos legislativos es un obstáculo importante para la realización del mercado único y suele llevar aparejadas distorsiones de la competencia. Si bien el proceso de reconocimiento mutuo contribuye en cierto modo a contrarrestarlo, no permite generar el nivel de coherencia que un auténtico mercado único requiere.

3. Avances hasta la fecha

3.1. El Comité ha apoyado reiteradamente la iniciativa SLIM (Simplificación de la Legislación en el Mercado Interior), que siempre ha considerado un paso en la dirección adecuada. Estima, sin embargo, que se necesita algo más para lograr mejoras reales.

3.2. La iniciativa SLIM fue lanzada por la Comisión en mayo de 1996, pero hay que reconocer que hasta la fecha los avances han sido francamente decepcionantes. En su Informe provisional de la Comisión al Consejo Europeo de Estocolmo — Mejorar y simplificar el marco regulador ⁽¹⁾, la Comisión adopta un gran número de las recomendaciones del Comité expuestas anteriormente en las acciones futuras que propone para ayudar a alcanzar el objetivo establecido en la cumbre de Lisboa, consistente en que la Unión Europea se convierta 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». Desde que se fijó este objetivo, no se ha hecho gran cosa para alcanzarlo; han sobrevenido otras prioridades y se ha perdido en gran parte el impulso dado por la cumbre de Lisboa.

3.2.1. En 1995, el Informe Molitor estableció dieciocho recomendaciones generales, que se recogen en el Anexo 2. Hace un año, el Comité ⁽²⁾ hizo notar que, «muchas de estas recomendaciones fueron en gran parte “olvidadas” después». La situación no ha cambiado en lo fundamental.

⁽¹⁾ COM(2001) 130 final, de 7.3.2001.

⁽²⁾ DO C 14 de 16.1.2001, p. 1.

3.2.2. Como reconoce la Comisión, para poder alcanzar este objetivo es fundamental realizar progresos reales en lo referente a la mejora y simplificación del marco regulador. En su Informe al Consejo Europeo de Estocolmo, la Comisión señala que «los ciudadanos y las empresas, en particular las PYME, necesitan un marco regulador claro, práctico y eficaz en un mercado mundial que cambia con rapidez».

3.2.2.1. El Comité apoya este planteamiento. Ha llamado la atención en repetidas ocasiones sobre la necesidad, en especial, de disminuir la carga impuesta por la legislación sobre las pequeñas y medianas empresas y, en particular, las microempresas, que constituyen la principal fuente de crecimiento económico y de creación de empleo de cualquier sociedad dinámica. En una encuesta realizada recientemente en el Reino Unido por el Institut of Directors, la mayoría de las microempresas citó el peso de la legislación como el mayor desincentivo a la hora de crear una empresa y el mayor obstáculo para su expansión.

3.2.2.2. El Comité considera que, para poder cumplir la misión de la Unión, establecida en la cumbre de Lisboa, la legislación debe cumplir sus objetivos sociales sin constituir un obstáculo al comercio.

3.3. La Comisión ha establecido los siguientes principios fundamentales de una estrategia reguladora:

- legislar únicamente cuando sea indispensable;
- efectuar una amplia consulta y un análisis de impacto antes de una propuesta;
- elegir el instrumento apropiado;
- acelerar el proceso legislativo;
- velar por una transposición rápida y exacta y por una aplicación eficaz;
- evaluar los efectos de la legislación;
- acelerar la simplificación y codificación de los textos existentes.

3.3.1. El Comité apoya plenamente estos principios, pero opina que los mecanismos existentes para ponerlos en práctica son deficientes. Como afirma la Comisión, habrá que desarrollar la estrategia en el marco institucional de la Unión Europea. Los Tratados ofrecen posibilidades e imponen al mismo tiempo limitaciones. La Comisión tiene intención de seguir utilizando plenamente los instrumentos del Tratado y de desempeñar su función impulsora, en aplicación de las facultades de que dispone para ello.

3.4. La Comisión considera que la acción destinada a mejorar y simplificar el marco regulador no equivale simplemente a «desregulación»; su objetivo es una mejor regulación, no una desregulación. Una vez más, el Comité aprueba este principio, pero señala que la mejora de la legislación implica inevitablemente una reducción del número de normas existentes sin comprometer ninguno de los objetivos legislativos necesarios, entre otros, en el ámbito de la normativa social y medioambiental y de la prestación de servicios importantes a todos los ciudadanos. Ello no debe ni debería equivaler a desregulación; la eficacia de la regulación depende de su calidad, no de su cantidad; en gran medida, la cantidad es enemiga de la calidad. Las normas deberían ser:

- Accesibles;
- Apropriadadas;
- Claras;
- Imparciales;
- Necesarias;
- Objetivas;
- Uniformes;
- Sencillas;
- Proporcionadas;
- Justas;
- Estables;
- Transparentes.

Asimismo, las normas deberían ser compatibles entre sí, eficientes y eficaces en términos de costes.

3.4.1. Demasiado a menudo, las exigencias de una norma contradicen las de otra norma. Ello es cierto, en particular, por lo que respecta a la legislación subsidiaria introducida a nivel regional y local. Ello no puede sino mermar la eficacia a la hora de alcanzar sus objetivos legislativos. Ante todo, deben ser eficaces en términos de costes; los beneficios derivados deben, como mínimo, guardar proporción con los costes impuestos; dichos costes no se miden únicamente en términos financieros.

3.5. En el contexto del mercado único, una regulación eficaz debe estar destinada a lograr una competencia leal y a impedir las discriminaciones. Debería garantizar la protección de los ciudadanos contra el fraude y la representación y gestión incorrectas; también debería garantizar la igualdad de

oportunidades entre los operadores de mercado; además, la legislación debe ser flexible y evitar las intervenciones innecesarias. Los marcos reguladores deben ser suficientemente flexibles para responder a las situaciones nuevas y adaptarse a los rápidos avances de las tecnologías, pero al mismo tiempo deben ser estables y fiables.

3.5.1. En particular, la legislación no debería frenar el desarrollo del mercado, ni colocar a las empresas o a los ciudadanos europeos en situación de desventaja cuando intenten aprovechar al máximo el potencial del mercado en términos de creación de empleo y de mejora del nivel de vida.

3.5.2. Una legislación eficaz debe implicar un componente de desregulación; la simplificación no puede lograrse simplemente sustituyendo normas antiguas por otras nuevas; es necesaria una revisión completa del marco regulador.

3.6. Los objetivos legislativos deberían definirse claramente en el Derecho comunitario o nacional. Deberían concebirse para promover los intereses de los consumidores mediante una competencia efectiva y, en su caso, garantizar la prestación de servicios universales.

3.7. Actualmente es esencial lograr resultados reales en el campo de la simplificación legislativa a nivel europeo, nacional y local. No cabe limitarse a declaraciones de principios. Se requiere un cambio cultural y un nuevo clima regulador.

3.8. Debido a la focalización actual de la UE en la ampliación a nuevos miembros, aún urge más simplificar la estructura legislativa comunitaria.

4. Formas alternativas de regulación

4.1. La regulación puede adoptar una de las tres formas siguientes:

- regulación legal;
- corregulación; y
- autorregulación.

4.2. Las tres formas pueden coexistir en el mismo mercado y probablemente tenga más sentido considerar la corregulación y la autorregulación como planteamientos complementarios en vez de alternativas a la regulación legal.

4.3. La liberalización de los mercados anteriormente dominados por un proveedor monopolístico, generalmente estatal, constituye un ejemplo claro de ello. En los comienzos de la liberalización, suele ser necesario un alto nivel de regulación y

supervisión por parte del Gobierno. Hasta cierto punto, dicha regulación substituye a la competencia. Uno de los objetivos de principio de dicha regulación debe ser garantizar la competencia leal y efectiva en el mercado y, lo que es más importante, promover la competencia, al tiempo que se debe garantizar el acceso de todos los ciudadanos a los servicios importantes, como son, por ejemplo, los cubiertos por el concepto de servicio universal en el marco de los servicios de interés general.

4.3.1. Una vez establecida una competencia leal y abierta entre varios operadores independientes del mercado, el consumidor queda protegido contra los precios excesivos, la discriminación y las prácticas mercantiles desleales por la presión de la competencia; las empresas solamente pueden mejorar su posición de mercado ofreciendo mejores servicios, una mayor oferta y precios más bajos. A partir de ese momento, es posible basarse más en las normas generales de competencia del Tratado y el legislador puede retirarse gradualmente, dejando paso a las fuerzas del mercado, y restringir en definitiva la legislación a los ámbitos en que los objetivos políticos no se pueden lograr únicamente mediante la competencia. Ello puede conducir a la autorregulación o a la corregulación.

4.3.2. La autorregulación es voluntaria y se basa en la cooperación entre todas las partes interesadas, e incorpora normas comunitarias que rigen acuerdos entre las partes, en su caso. La nueva economía se caracteriza por una rápida evolución de la tecnología y el mercado y por una globalización creciente. En este entorno de rápidos cambios, la autorregulación puede constituir un instrumento poderoso. La Comisión ha abogado reiteradamente a favor de la autorregulación como alternativa flexible, eficaz y rentable a la regulación en muchos ámbitos. El Comité aprueba este planteamiento siempre y cuando se cumplan ciertas condiciones. La autorregulación no equivale a autoaplicación; debe respetar y estar respaldada por la ley; debe basarse en una comunidad de intereses entre las empresas y el público; se debe poder hacer cumplir y debe poder ser objeto de comprobación y verificación; también debe ser eficaz, con mecanismos claros de recurso, en particular a nivel transfronterizo. La autorregulación no es la panacea (la autorregulación de base nacional puede, a veces, añadir barreras a la libre circulación de servicios y las normas impuestas por las asociaciones empresariales pueden tener un impacto negativo sobre las empresas que no pertenezcan a la asociación, en particular las PYME), pero en condiciones adecuadas puede ser un instrumento útil para evitar una legislación engorrosa.

4.3.3. La corregulación combina elementos propios de la legislación, en particular su carácter fiable y vinculante, con el régimen más flexible de la autorregulación. Implica dar un paso adelante respecto de la autorregulación en el marco de un planteamiento cooperativo de la gobernanza. Limita la intervención pública a lo esencial y deja a las empresas la

mayor libertad posible en cuanto a la forma de cumplir sus compromisos. En vez de la simple coexistencia de la autorregulación y la regulación, implica un reparto de responsabilidades entre sector público y privado. Ya se ha utilizado en diversos campos, entre los que destacan:

- el «nuevo enfoque», conforme al cual las exigencias esenciales se fijan en una directiva marco, dejándose a los operadores del mercado la libertad de decidir por sí mismos la mejor forma de cumplir sus obligaciones; un factor clave de estas exigencias esenciales es su neutralidad en términos tecnológicos;
- la posibilidad, introducida por el Tratado de Maastricht, de utilizar acuerdos entre los interlocutores sociales (por propia iniciativa o sobre la base de una consulta de la Comisión) como método alternativo de regulación en campos relacionados con las condiciones laborales y el acceso al trabajo.

4.3.3.1. El desafío para la corregulación consiste en definir, mantener y preservar objetivos políticos y tener en cuenta al mismo tiempo una mayor flexibilidad del marco regulador. Para ello, en primer lugar es necesario determinar los ámbitos en que la corregulación funcionará mejor. En segundo lugar, existe una necesidad de respuestas globales; las soluciones fragmentarias no funcionarán. Finalmente, es necesario actuar rápidamente; las presiones de la globalización no permitirán la adopción de un calendario relajado.

4.3.3.2. Un coloquio sobre la corregulación en el mercado único, celebrado en Bruselas el 3 de mayo de 2001 bajo los auspicios del Observatorio del Mercado Único del Comité, concluyó que los procesos de corregulación incipientes en el mercado único aún difieren sustancialmente. En algunos ámbitos (establecimiento de normas, social) están bien concebidos, estructurados y probados a nivel europeo; en otros (consumidores, medio ambiente, servicios financieros) están dando los primeros pasos, de forma desigual y descentralizada, a pesar de su considerable potencial de desarrollo.

4.3.3.3. Generalmente, estas prácticas presentan la ventaja de simplificar las normas, de reducir la presión ejercida sobre la maquinaria legislativa, de acelerar la adaptación al cambio y de estimular la corresponsabilidad entre los actores de la economía y de la sociedad civil. Para tener éxito, requieren márgenes de maniobra para las empresas y la sociedad civil organizada, colaboración con los poderes públicos, actores representativos, procedimientos transparentes, una aplicación eficaz y una supervisión rigurosa de su impacto y seguimiento, en particular por parte de los poderes públicos.

4.3.3.4. La diversificación de planteamientos en materia de corregulación que implica la participación de los grupos

socioeconómicos puede contribuir de forma valiosa a mejorar el funcionamiento del mercado único a la hora de enfrentarse al triple desafío de la ampliación, la profundización y la globalización.

4.4. Otra alternativa a la regulación es la no regulación, dejándose dicha función al mercado. Aunque esta solución no sea apropiada en todos los casos, es una alternativa que no debe descartarse por completo. La primera pregunta que hay que formularse por lo que se refiere a cualquier propuesta legislativa es la siguiente: ¿para qué se necesita una norma? Se trata de un problema que el Comité podría abordar en sus dictámenes sobre propuestas legislativas. La misma pregunta debería plantearse a la hora de introducir sistemas de corregulación y autorregulación.

4.5. El impacto de todo régimen regulador, ya se trate de legislación, corregulación o autorregulación o de una combinación de éstas, será negativo en términos comerciales si no es uniforme y si no se aplica uniformemente. Nada destruye más la actividad económica que un clima de inseguridad jurídica.

5. Simplificación de la legislación vigente

5.1. La simplificación y actualización sistemática de la legislación en vigor debería garantizar que el actual corpus legislativo se ajuste siempre a sus objetivos. Con este fin, la Comisión se propone:

- evaluar rápidamente cualquier respuesta que revele situaciones excesivamente complejas e injustificadas;
- fijar un plan plurianual de acción en materia de simplificación, actualizado regularmente, y que aplique un calendario políticamente vinculante acordado por las diversas instituciones;
- proponer un acuerdo entre las instituciones con objeto de fijar los principios de simplificación y suscribir un compromiso político de acelerar el trabajo legislativo destinado a tal fin;
- introducir sistemáticamente un componente de simplificación en toda revisión periódica de las directivas o reglamentos actualmente en vigor;
- reforzar la acción ya emprendida en el ámbito de la codificación, refundición y consolidación de los instrumentos existentes (y publicar los textos consolidados sistemática y rápidamente) con fines informativos, cada vez que se efectúe una modificación.

5.2. El Comité aprueba en principio estas medidas pero teme que no sean suficientes, en sí mismas, para lograr la mejora radical del *status quo* tan necesaria a todas luces. El actual acervo comunitario abarca más de 80 000 páginas, que incluyen casi 10 000 instrumentos jurídicos de nueve tipos, y su complejidad es tal que los únicos capaces de afrontar con éxito sus vericuetos son los abogados con una formación y experiencia específicos. Ello no sólo impone una carga pesada a las empresas de los actuales Estados miembros, sino que también está creando una situación casi insoportable para los países candidatos dado que, en muchos casos, el ritmo de crecimiento de la nueva legislación es superior al de su capacidad para transponer el acervo existente.

5.3. El Comité teme que, si la revisión de la legislación existente sólo se basa en las propuestas del mercado, dicho proceso sea azaroso e ineficaz. Se requiere una revisión minuciosa y completa de toda la legislación existente con arreglo al siguiente principio: debería derogarse inmediatamente todo instrumento legislativo cuya existencia no esté justificada por una razón clara e imperiosa.

5.4. No basta, sin embargo, con derogar la legislación obsoleta. Incluso en los casos en que es patente que se sigue necesitando una normativa, no se desprende que ésta deba adoptar la forma de la legislación actual. La legislación comunitaria se ha desarrollado de manera fragmentaria, modificándose la legislación existente para adaptarla a la evolución de las circunstancias. Ello ha acarreado numerosas modificaciones de algunas directivas y, cada vez que cambia el contexto, se suman nuevas imposiciones a una estructura ya compleja de por sí. Ello ha originado instrumentos legislativos complicados, confusos y, a veces, contradictorios. En muchos casos en que no se deroguen las directivas, será necesario revisarlas a fondo para restaurar la claridad, coherencia y concisión de la estructura legislativa, aunque para ello habrá que examinar cuidadosamente las repercusiones de las modificaciones en las normas sociales medioambientales.

6. La experiencia sueca

6.1. En toda empresa de este tipo, es útil analizar las mejores prácticas, y Suecia es uno de los Estados miembros que ha abordado de forma sistemática el problema de la simplificación de la legislación.

6.2. Es instructivo examinar el marco regulador sueco. En el vértice, están las leyes aprobadas por el Parlamento, cuyo número es ligeramente superior a 1 000. Por debajo, se encuentran los decretos del Gobierno, cuyo número se estima en más de 2 000 en vigor. Por debajo de éstos, se sitúan los instrumentos reguladores de los órganos de la administración central, divididos en reglamentos oficiales y recomendaciones

generales; los primeros son jurídicamente vinculantes; los últimos no lo son, aunque, en la práctica, se les concede una importancia considerable, en particular los tribunales. En total, existen unos 7 000 instrumentos reguladores importantes en las categorías anteriormente mencionadas que comprenden alrededor de 40 000 páginas de texto, de las que alrededor del 8 % están vinculadas a la UE. El ritmo de crecimiento de la legislación nueva y modificada se viene situando con regularidad en torno a las 5 000 páginas al año, de las cuales un 80 % incluye modificaciones de la legislación vigente que no constituyen una legislación «nueva». Dicho de otro modo, los empresarios y sus asesores tienen que asimilar 5 000 páginas de nuevas disposiciones legislativas y «desaprender» 4 000 páginas de legislación cada año. Estas cifras son mucho más elevadas en otros Estados miembros.

6.2.1. Por debajo de estos importantes instrumentos reguladores, existen otras tres categorías de normas; los reglamentos de la administración regional, los reglamentos municipales y los convenios colectivos. Estos últimos son negociados por los interlocutores sociales. Estas normas subsidiarias no se deberían pasar por alto ni debería subestimarse su importancia.

6.2.2. De las cifras suecas se desprenden tres conclusiones importantes:

- el ritmo de crecimiento de la legislación nueva y modificada a nivel de Gobierno gira en torno al 12,5 % al año;
- la proporción de legislación atribuible a la intervención de la UE es relativamente baja;
- el volumen de legislación aumenta conforme se desciende en la jerarquía legislativa.

6.2.2.1. Aunque estas cifras se refieran específicamente a Suecia, es muy probable que esta situación aparezca reflejada en los demás Estados miembros, con diferencias relativamente poco importantes entre los países. En especial, es probable que la relación entre el volumen de legislación comunitaria y de legislación nacional sea similar en todos los países.

6.3. Hacia finales de los años 80, Suecia emprendió una racionalización de la normativa de sus órganos. Se llevó a cabo una codificación especial de las normas de los órganos centrales —existiendo 55 códigos actualmente— para lograr un sistema ordenado y facilitar su acceso a los particulares y las empresas.

6.3.1. La experiencia sueca ha mostrado que las principales aspiraciones del Gobierno y del Parlamento en materia de simplificación fracasarán en gran parte si los propios órganos no se interesan por la cuestión. También se ha extraído la conclusión de que una iniciativa central tiene escasas perspectivas de éxito si no está dirigida por la máxima jerarquía. Asimismo, se ha demostrado que es esencial fijar objetivos específicos.

6.4. En estos últimos años, la legislación marco ha cobrado cada vez más importancia. Si bien ello ofrece ventajas claras en comparación con la legislación excesivamente detallada de los años anteriores, en particular en el contexto de la rapidez de los progresos tecnológicos, presenta una desventaja en el sentido de que ha acarreado una proliferación de instrumentos legislativos a un nivel inferior. Por ejemplo, la Ley de Alimentación sueca, ley concisa de 35 artículos recogidos en seis páginas solamente, ha originado más de 100 normas emitidas por distintos órganos y recogidas en más de 1 800 páginas.

6.5. Suecia ha tomado medidas para aliviar la carga legislativa que pesa sobre las PYME mediante la exención, total o parcial, de la obligación de cumplir ciertas normas o la disminución del nivel de cumplimiento exigido. Se han adoptado medidas similares en los Estados Unidos, en donde han sido muy eficaces a la hora de fomentar la actividad empresarial. Contrariamente a lo que se suele pensar, existe una alto nivel de regulación en Estados Unidos, pero la administración competente en materia de pequeñas empresas (SBA) ha obrado para reducir la carga legislativa, en particular la que afecta a las microempresas.

6.5.1. Dicho ejemplo podría seguirse a un nivel más amplio en Europa. Obviamente, no se podrán permitir exenciones respecto de algunas normas, pero muchas normas imponen una carga desproporcionada a las microempresas y desincentivan su constitución; en estos casos, cabría justificar una cierta disminución que no socave los principios sobre los que se basa dicha normativa.

7. El código de conducta del Comité Económico y Social

7.1. La iniciativa del CES de desarrollar y adoptar un Código de Conducta ha impulsado el fomento de la simplificación. Para que no se pierda dicho impulso, es esencial que el Comité preste una mayor atención a la aplicación de dicho Código.

7.2. Uno de los elementos fundamentales de su código de conducta fue la introducción de una supervisión sistemática de la evaluación del impacto de cada propuesta normativa pero desde entonces el Comité ha emitido pocos dictámenes centrados en dicha cuestión.

7.3. El Comité ha decidido llamar la atención de las instituciones de la UE sobre la posible necesidad de orientar las normas de la UE hacia un enfoque basado en acuerdos contractuales, la autorregulación y la corregulación pero en este campo apenas se ha avanzado tampoco. Con este fin, el Observatorio del Mercado Único del Comité organizó un coloquio en mayo de 2001, al que asistieron representantes de cinco direcciones generales de la Comisión Europea y de otras instituciones europeas.

7.4. El Comité se ha comprometido a entablar diálogos con los interlocutores económicos y sociales europeos, el Comité de las Regiones y los Consejos económicos y sociales de los Estados miembros para contribuir al éxito del proceso de simplificación. Dichos diálogos todavía no existen en forma estructurada, pero el Observatorio del Mercado Único se propone iniciar una serie de visitas a los Consejos económicos y sociales nacionales el año que viene, en las que se debatirá la cuestión de la simplificación. También se han entablado contactos preliminares con el Comité de las Regiones.

7.5. El código de conducta hizo notar que, si bien por un lado el Comité había apoyado ampliamente las iniciativas de la Comisión destinadas a la simplificación, por otro lado raras veces había propuesto la simplificación por sí misma ni presentado alternativas más simples a la línea de acción propuesta por la Comisión. Lamentablemente, la situación no ha cambiado.

7.6. Es obvio que el Comité, así como la Comisión, las demás instituciones y los Gobiernos de los Estados miembros necesitan adoptar medidas más contundentes en este ámbito.

8. Algunos problemas de regulación

8.1. El tema de la simplificación legislativa es tan complejo como la naturaleza de la cuestión que pretende tratar y plantea varios problemas.

8.2. La cuestión de la legislación marco constituye un ejemplo de ello. No cabe duda de que el exceso de reglamentación no tiene sentido en un mercado en plena evolución, y en el que la legislación corre el peligro de quedarse obsoleta casi antes de que se apruebe debido a la rapidez de los cambios tecnológicos. Ello obliga a poner al día y a modificar constantemente las leyes, lo que crea un clima de inseguridad jurídica y da lugar frecuentemente a instrumentos legislativos tan complejos que resultan prácticamente incomprensibles. En este contexto, la formulación de la legislación debería ser general, en la medida de lo posible, para poder adaptarse más fácilmente a los nuevos progresos.

8.2.1. Sin embargo, el principio que subyace tras la legislación marco es la libertad de las empresas dentro de los límites fijados; este principio se viola si la legislación marco a nivel europeo es interpretada de forma diferente por los legisladores nacionales o si la legislación marco a nivel nacional es sustituida por normas emanadas de órganos administrativos o de entes locales. La legislación marco es preferible si proporciona la flexibilidad necesaria para hacer frente a la rapidez de los cambios y para otorgar libertad de acción a las empresas dentro de unos límites predeterminados, pero puede ser perjudicial si se limita a desplazar el poder regulador de la esfera política a un nivel más bajo.

8.3. Otro ejemplo lo constituye la cuestión de la subsidiariedad. Se acepta generalmente que el principio de subsidiariedad debe ser la base de todos los esfuerzos reguladores. Por consiguiente, la UE no debe regular nada que pueda ser regulado a nivel nacional o solucionado en un plano no normativo; del mismo modo, los Estados miembros no deberían regular nada a nivel central que se pueda gestionar mejor a nivel regional o municipal.

8.3.1. En la práctica, la aplicación de este principio origina igualmente considerables dificultades para las empresas y las administraciones del Estado miembro. Cuando la legislación debe adoptarse a nivel nacional en aplicación del principio de subsidiariedad, suelen existir diferencias sustanciales respecto de la forma en que la legislación está formulada en cada Estado miembro. Lo mismo sucede, en mayor medida aún, con los poderes reguladores ejercidos a nivel local. Por ello, el principio de subsidiariedad puede colocar a las empresas frente a divergencias entre normas que regulen el mismo tema en distintos Estados miembros e incluso dentro del mismo Estado miembro. La subsidiariedad y la diversidad están ligadas entre sí.

8.3.2. Cabe discutir que la exigencia de uniformidad en el mercado único implique que la aplicación del principio de subsidiariedad se traduzca en un gran incremento de la proporción de normas adoptadas a nivel europeo respecto al actual. Por otra parte, dichas normas deberían formularse de tal forma que no puedan modificarse sustancialmente cuando se incorporen a nivel nacional o local. A fin de cuentas, no debería olvidarse que uno de los objetivos intrínsecos de la legislación de la UE consiste en simplificar las cosas mediante la armonización y unificación de los quince ordenamientos jurídicos de los Estados miembros para permitir que el mercado único funcione eficazmente.

8.4. El problema de la aplicación también está relacionado con este tema. Incluso en aquellos ámbitos, relativamente escasos, en que concuerdan las legislaciones de los Estados miembros, su aplicación difiere a menudo. Una vez más, ello distorsiona la competencia en el mercado único.

8.5. Uno de los elementos clave de una legislación eficaz es su accesibilidad. Las empresas y demás destinatarios de la legislación necesitan saber cuál es su posición jurídica y deben poder acceder a la legislación sin dificultades ni gastos excesivos. Es de lamentar que el acervo no sólo sea difícil de comprender sino también relativamente inaccesible. El primer problema podría tratarse mediante el establecimiento de un «acervo de base» que incluya la esencia de las aproximadamente 1 200 directivas y reglamentos aprobados por el Consejo y de las 2 500 directivas y reglamentos conexos aprobados por la Comisión. También sería útil iniciar un proceso de codificación similar al que se ha llevado a cabo en Suecia. El segundo problema requeriría un examen del *Diario Oficial de las*

Comunidades Europeas, cuyo actual sistema de publicación parece innecesariamente complicado y difícil de dominar. Debería complementarse con una puesta a disposición de la totalidad del acervo en un sitio especial de Internet, en el que se resalten las modificaciones que se vayan introduciendo a la legislación.

8.6. El principio de proporcionalidad también es importantísimo. En el ámbito legislativo, este principio requiere que no se impongan mayores cargas a las empresas que las que se puedan justificar realmente sobre la base del interés público. Por lo tanto, se debería exigir, como requisito previo esencial, a quien presente una propuesta legislativa a nivel europeo, nacional o local, que demuestre claramente su necesidad por razones de interés público. Se debería exigir la misma prueba cuando se revise la legislación existente.

8.6.1. La legislación debe ser apropiada e inequívoca. Desafortunadamente, ello no siempre es así a nivel europeo y tiende a cumplirse aún menos en los niveles más bajos de la jerarquía legislativa. Las normas que se consideran necesarias para resolver un problema específico suelen «agregarse» a las normas existentes que no se concibieron originalmente con ese fin. De este modo, se producen situaciones en las que no está claro, incluso para los expertos, si una serie de supuestos se rige por una u otra parte de una misma norma, o por una norma diferente o por ninguna norma. Semejante falta de claridad es perjudicial para los intereses de todas las partes afectadas, las empresas, las administraciones públicas y nacionales y las instituciones europeas.

8.7. El Comité considera que urge revisar la legislación existente y establecer directrices sobre la introducción de nueva legislación. La cuestión que se plantea entonces es la siguiente: ¿cómo y quién debe llevar a cabo dicha revisión? La experiencia sueca ha demostrado que los mejores resultados se obtienen en las siguientes condiciones:

- cuando los organismos concernidos participan en el proceso;
- cuando el proceso es dirigido por la máxima jerarquía política;
- cuando existe un diálogo activo entre organismos y mercados; y
- cuando se fijan objetivos específicos.

Sin embargo, quizás sea poco realista esperar que los funcionarios impulsen el proceso de reducción y racionalización de la legislación; su participación es esencial, pero el impulso debe provenir de otra fuente y esa fuente solamente puede ser política, pero los líderes políticos tienen otras muchas peticiones que atender y otras muchas obligaciones que cumplir.

8.7.1. En su anterior dictamen sobre este tema⁽¹⁾, el Comité llamó la atención sobre la necesidad de reforzar la independencia y la calidad de los análisis de impacto, y de garantizar al mismo tiempo que se asignen para este fin los medios apropiados, mediante el empleo de buenas metodologías y una consulta efectiva a los medios socioprofesionales directamente afectados. Asimismo, recomendó para ello a la Comisión que encomendara estos análisis a un organismo externo que reuniera las cualificaciones y criterios de independencia requeridos.

8.7.2. El Comité considera que debería adoptar la forma de un órgano permanente a nivel europeo, que también podría encargarse de controlar el proceso de simplificación. Para asegurar un diálogo activo entre los organismos y los mercados, el organismo encargado de la revisión debería incluir representantes de las empresas, además de los representantes de la Comisión, los órganos y los demás actores socioeconómicos. Se trata de una deficiencia del actual proceso. La UE ha velado por la representación de todos los organismos nacionales en los órganos legislativos, pero los portavoces de los mercados nunca han estado tan bien representados como ellos. Las empresas son los «consumidores» de la legislación y para ellas la representación directa en el organismo encargado de la revisión es tan esencial como para los organismos. A fin de cuentas, son las mejor situadas para evaluar el impacto de la legislación en sus actividades. Lo ideal sería que existiera un órgano equivalente a nivel nacional para desempeñar la misma función respecto de la legislación nacional, cuyo volumen es muy superior. Obviamente, sería deseable que existiera un contacto estrecho entre la organización europea y los organismos nacionales equivalentes. Los organismos nacionales podrían encargarse además de comprobar la compatibilidad de las normas nacionales con la legislación de la UE.

8.7.3. Además, este organismo podría desempeñar alguna o todas las funciones siguientes:

- determinar qué normas en vigor se deben incluir en la iniciativa SLIM;
- establecimiento de orientaciones para la introducción de nuevas normas;

- fijación de objetivos para la reducción del volumen de legislación;
- codificación del acervo comunitario;
- análisis de impacto;
- vigilancia del mercado;
- realización de evaluaciones ex post de los efectos de los instrumentos legislativos en la práctica;
- tener en cuenta la labor de los grupos de expertos de empresas europeas;
- supervisión de los avances del Grupo Operativo para la simplificación del entorno empresarial; y
- coordinación de las diversas iniciativas existentes en materia de simplificación (SLIM, BEST, grupos de consulta (*test panels*), análisis de impacto).

8.8. Una medida que facilitaría considerablemente el trabajo de este organismo y contribuiría fuertemente a la simplificación a largo plazo de la estructura legislativa consistiría en que todas las nuevas normas (incluidas las normas que se decida mantener tras la revisión) tengan una vigencia limitada, al final de la cual quedarían automáticamente derogadas a menos que su vigencia se prorrogara (lo que se denomina «*sunset legislation*» en inglés). De este modo se garantizaría que dichas normas se sometieran sistemáticamente a revisión y que se reexaminara el fundamento de su existencia para determinar si su mantenimiento está justificado. El período de vigencia limitado no tiene por qué ser el mismo para todos los instrumentos legislativos; por ejemplo, algunos se podrían introducir por un período de siete años mientras que otros, por su naturaleza, podrían tener un período de vigencia más corto. A nivel nacional se debería llevar a cabo un proceso similar.

8.9. Es necesario acelerar radicalmente el proceso de simplificación para facilitar la ampliación de la Unión. Se está imponiendo una carga innecesaria a los países candidatos que intentan transponer el acervo debido a la complejidad excesiva de una gran parte de la legislación europea. Además, si esta situación no se corrige antes de su adhesión, sus empresas, y en particular sus PYME, tendrán que soportar la carga de los costes adicionales e innecesarios que se están imponiendo actualmente a las empresas de los Estados miembros. Estos costes serán mucho más difíciles de soportar para las empresas de los países candidatos que para las de los Estados miembros debido a que realizan su actividad en economías que están mucho menos desarrolladas.

8.10. La complejidad de la legislación existente también plantea cuestiones referentes al imperio de la Ley. La ignorancia de las leyes no excusa de su cumplimiento y muchas pequeñas empresas corren el peligro de verse forzadas a actuar de forma ilegal por no ser capaces de determinar la naturaleza y alcance

⁽¹⁾ DO C 14 de 16.1.2001, p. 1.

de sus obligaciones legales. La complejidad de la legislación ha acarreado una situación en la que la interpretación de las cuestiones más arcanas se ha convertido en dominio exclusivo de unos cuantos abogados altamente especializados que, debido a su escaso número y a su experiencia, cobran honorarios exorbitantes que sólo pueden costearse las organizaciones más grandes.

8.11. La amplia jerarquía legislativa existente se presenta del siguiente modo:

Nivel europeo:	Reglamentos del Consejo Directivas del Consejo Reglamentos de la Comisión Directivas de la Comisión
Nivel nacional:	Transposición de la legislación de la UE Leyes nacionales Decretos del Gobierno
Organismos de la Administración pública central:	Reglamentos oficiales Recomendaciones generales
Legislación subsidiaria:	Reglamentos de los gobiernos regionales Reglamentos municipales Normas acordadas a nivel colectivo Disposiciones legales y reglamentarias de la administración local Disposiciones reglamentarias de los organismos de la Administración local

Además, se deben añadir las normas emanadas de organismos internacionales como la OMC y la OIT y los acuerdos internacionales, tanto bilaterales como multilaterales.

8.11.1. En muchos, por no decir en todos los Estados miembros, el volumen legislativo aumenta conforme se desciende por la pirámide normativa. Por otra parte, la aplicación de las competencias legislativas suele ser más exigente y contradictoria en los niveles inferiores. Por lo tanto, las obligaciones legales, en particular para las PYME, son más gravosas para las empresas a nivel municipal, local y regional; la situación se agrava debido a las diferencias existentes entre los Estados miembros en lo que respecta a las costumbres y prácticas empresariales que, en muchos casos, se aplican arbitrariamente a pesar de carecer de fuerza de ley.

8.11.2. El impacto de la legislación subsidiaria debería tenerse en cuenta, no sólo en términos de coste y de carga burocrática para las empresas, sino también después el punto de vista de la legitimidad democrática. Las normas subsidiarias carecen a menudo del menor fundamento jurídico real. El

hecho de que los Parlamentos y los Gobiernos permitan que organismos anónimos asuman competencias reguladoras socava la legitimidad y aceptación del proceso regulador. Se debe tener en cuenta asimismo que el proceso de elaboración de normas subsidiarias suele carecer de transparencia.

8.12. La complejidad de la legislación europea se debe, entre otras razones, a las modificaciones sustanciales y a veces contradictorias que el Consejo y el Parlamento introducen en las propuestas legislativas en un intento por lograr un consenso. Si bien el Comité no presenta propuestas para solucionar este problema, hace notar que existe una correspondencia entre consenso y complejidad. Además, los análisis de impacto se efectúan sobre la base de la propuesta de la Comisión y no guardan relación necesariamente con la normativa resultante, que puede diferir considerablemente de la propuesta inicial.

9. Función del Comité Económico y Social

9.1. En su anterior dictamen⁽¹⁾, el Comité reconoció la importancia del papel que, en su calidad de único foro de representación de todos los destinatarios de la legislación, tiene que desempeñar en lo referente a la formulación y control de una nueva política europea en materia de simplificación; asimismo, pidió a la Comisión que le permita ejercer dicha función más eficazmente:

- consultándolo, siempre que sea posible, en una fase temprana del procedimiento para no comprometer gravemente el valor añadido del asesoramiento del Comité relativo a la simplificación;
- consultándolo cada año en particular, en el marco de la presentación del programa indicativo anual de la Comisión relativo a las consultas al Comité, sobre la preparación del Informe sobre los avances en materia de simplificación destinado al Consejo Europeo que se celebra en primavera;
- permitiendo su participación directa en los debates sobre la mejora y la consolidación del análisis de impacto.

9.1.1. El Comité reitera dichas peticiones en el presente dictamen.

9.1.1.1. Por su parte, el Comité se compromete a aplicar más activamente las disposiciones de su propio código de conducta.

⁽¹⁾ DO C 14 de 16.1.2001, p. 1.

10. Conclusión

10.1. El presente dictamen recoge pocas ideas nuevas. El proceso de simplificación no requiere nuevas ideas; lo que sí requiere en cambio es la puesta en práctica efectiva de las ideas que ya han sido expuestas por el propio Comité, la Comisión,

el Consejo Europeo de Lisboa y otros muchos órganos interesados, así como en el Informe Molitor. Aunque el Comité reconoce que suele ser simple complicar las cosas y complicado simplificarlas, hace notar que no tiene sentido hablar de compromisos si no se está dispuesto a llevarlos a la práctica, ni adquirir nuevos compromisos cuando no se están cumpliendo los ya existentes.

Bruselas, 29 de noviembre de 2001.

El Presidente
del Comité Económico y Social
Göke FRERICHS

Dictamen del Comité Económico y Social sobre el «Proyecto de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo relativo a los pagos transfronterizos en euros»

(2002/C 48/29)

El 25 de septiembre de 2001, de conformidad con el artículo 262 del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea, el Consejo decidió consultar al Comité Económico y Social sobre el proyecto mencionado.

La Sección de Unión Económica y Monetaria y Cohesión Económica y Social, encargada de preparar los trabajos sobre este asunto, aprobó su dictamen el 12 de noviembre de 2001 (ponente: Sr. Burani).

En su 386º Pleno de los días 28 y 29 de noviembre de 2001 (sesión del 29 de noviembre), el Comité Económico y Social ha aprobado por 38 votos a favor, uno en contra y dos abstenciones el presente Dictamen.

1. Introducción

1.1. El objetivo de la propuesta de Reglamento es «reducir las comisiones bancarias por los pagos transfronterizos en euros a un nivel similar a los que se aplican en el ámbito nacional (...), lo que (...) permitirá por fin que los consumidores europeos participen activamente en el mercado interior, garantizando que puedan beneficiarse de la mayor transparencia de los precios y de las opciones que ello permite».

1.2. La iniciativa de la Comisión constituye la fase final del diálogo emprendido hace más de una década entre la Comisión, la banca y los consumidores: por un lado, la Comisión y los consumidores juzgaban —y siguen juzgando— insostenible el

nivel de costes de los pagos transfronterizos y, por el otro, los bancos esgrimían razones de índole económica, técnica y organizativa para justificar la diferencia de precios entre las operaciones nacionales e internacionales. A pesar de haber adoptado diversas medidas (véanse más adelante los puntos 2.9—2.14), el sector bancario no ha sabido —o no ha podido— responder plenamente a las expectativas. Por todo ello, la Comisión ha adoptado la presente propuesta de Reglamento para resolver esta cuestión de manera definitiva.

1.3. El Comité coincide con los fines de este Reglamento: los costes por realizar transferencias de sumas expresadas en la moneda única en los países de la Unión Europea deberían efectivamente reducirse hasta niveles compatibles con el concepto de un mercado único libre de fronteras.

2. Observaciones de carácter general

2.1. Los sistemas de pago constituyen un aspecto importante de la vida económica al permitir la regulación de las transacciones comerciales, financieras o personales de las empresas y de los ciudadanos. Independientemente de la modalidad de pago, todos los sistemas comparten unos requisitos fundamentales: seguridad, rapidez y precios al consumidor reducidos.

2.1.1. La Comisión lleva años trabajando para lograr estos objetivos, bien mediante directivas, recomendaciones o comunicaciones encaminadas a garantizar un grado máximo de seguridad y control de los sistemas, bien con una serie de acciones para espolear la competencia entre los proveedores de servicios, proteger a los consumidores y, en última instancia, reducir el precio de las transferencias «europeas» de fondos, que se consideran en la actualidad demasiado elevadas e incompatibles con una zona monetaria del euro donde no deberían existir fronteras.

2.2. Las estadísticas (que, aunque de distintas fuentes y planteamientos, concuerdan todas con las valoraciones) ponen de manifiesto que la cantidad y el volumen de los pagos transfronterizos son mínimos en comparación con los pagos «nacionales». Las causas de este fenómeno son obvias: las transacciones internas de cada uno de los países —y, en especial, las de los consumidores— son infinitamente más importantes que las operaciones con el extranjero.

2.3. La consideración precedente permite apreciar las enormes diferencias que se registran en términos de importancia relativa entre los sistemas de pago «internos» y los transfronterizos, así como la existencia de distintas economías de escala. También se debe considerar la gran importancia que revisten aún en la actualidad los mercados nacionales respecto a los internacionales: se trata de una diferencia que debería atenuarse con la progresiva realización del mercado único y, sobre todo, con la adopción del euro.

2.4. En cierto modo, se podría afirmar que el sector bancario ha gozado hasta ahora de una posición casi hegemónica ya que, por una parte, es el único con autorización para realizar operaciones de liquidación —gestionadas y controladas por los bancos centrales nacionales— y, por la otra, las ingentes inversiones necesarias han impedido el acceso al mercado de otros competidores menos potentes.

2.5. No obstante, esta situación está cambiando rápidamente⁽¹⁾, y dos nuevos grupos de competidores con base de operaciones en Internet se están asomando —principalmente— al mercado americano, aunque ya han conseguido una significativa penetración en Europa:

— en primer lugar, los proveedores de servicios en línea, que se están haciendo con el mercado de los micropagos,

— en segundo lugar, los fabricantes de dispositivos de acceso a Internet y de gestión de redes, que están comenzando a extraer provecho de su amplia clientela y de su densa penetración en el mercado para ofrecer modalidades de pago alternativas.

2.6. Así pues, las perspectivas del sector bancario apuntan a una relativa y progresiva reducción de sus áreas de mercado —compensada por un aumento en el volumen de las transacciones— y de sus márgenes operativos. Esta circunstancia, que es un resultado de la competencia, ha sido bien acogida por el mercado, y está incentivando la innovación y la búsqueda de soluciones más racionales y menos onerosas.

2.7. Las actuales transformaciones repercuten considerablemente en las empresas y en los consumidores. Los clientes cuentan por primera vez con alternativas a los mecanismos de pago «al por menor» que tradicionalmente han venido ofreciendo los bancos, con nuevos servicios y opciones —a menudo— a precios interesantes. Cada vez más frecuente en las transacciones por Internet, la posibilidad de que dispone el cliente para elegir la modalidad de pago que más le convenga (tarjeta de crédito, tarjeta de débito, moneda electrónica, etc.) constituye un aspecto aún más importante.

2.8. Sin embargo, el panorama del comercio electrónico también presenta algunas sombras. Los emisores de tarjetas de crédito ven con cierta desconfianza los nuevos sitios comerciales de Internet y, con frecuencia, los compradores tradicionales rehúyen acogerse a sus servicios, y —en opinión del Comité— no sin razón, ya que en 1999 las transacciones de VISA efectuadas en Internet —equivalentes al 1 % de todas las operaciones de este tipo, de acuerdo con los datos facilitados por la propia empresa— registraron el 22 % del fraude total y el 50 % de los rechazos de débito.

2.8.1. Para salvar el obstáculo que supone un rechazo por parte de los compradores, los operadores no bancarios han sugerido soluciones que, no obstante, entrañan un elevado coste y no ofrecen las garantías de seguridad de los sistemas «oficiales» de tarjetas (los protocolos SET o Secure Electronic Transactions y SSL o Secure Socket Layer). Por otra parte, conscientes de la falta de seguridad de que adolecen los sistemas no basados en SET o SSL, los consumidores se muestran renuentes a facilitar los datos de sus tarjetas en Internet.

2.9. Por lo que respecta a los sistemas «tradicionales» de transferencia de fondos, cabe afirmar que las presiones que viene ejerciendo la Comisión desde hace varios años han conseguido llamar nuevamente la atención del sistema bancario europeo sobre la necesidad de ofrecer a los usuarios opciones seguras, eficientes y de bajo coste. Diversas instituciones autónomas y agrupaciones bancarias han creado no menos de 22 sistemas diferentes, además de instrumentos técnicos distintos de los tradicionales (transferencia directa de crédito y débito). Todos estos sistemas deberían responder en principio a estos requisitos, pero no consiguen cumplir al pie de la letra el objetivo de garantizar los mismos costes a las transferencias transfronterizas y a las internas.

(1) Éstas consideraciones se han extraído del estudio «Global Payments 2000/1» de The Boston Consulting Group, 2000.

2.9.1. El «Blue Book» del BCE de junio de 2001 (pp. 15-54) hace un completo recorrido por los sistemas existentes —ya sea al por mayor o al por menor—, a la vez que destaca que los pagos transfronterizos al por menor no han alcanzado aún los niveles de calidad que presentan los servicios de pagos nacionales, y todo ello a pesar del considerable volumen que gestionan importantes bancos o grupos bancarios.

2.10. Las razones esgrimidas por las organizaciones bancarias ⁽¹⁾ han de buscarse no sólo en las economías de escala que atestiguan las cifras del punto 1.2, sino también en los importantes obstáculos que se mencionan a continuación (la lista no es exhaustiva):

- ausencia de una estructura única y central (al margen de la ABE o Asociación Bancaria del Euro) para el envío y compensación de cada una de las transacciones;
- ausencia de un modelo único para todos los tipos de transacción;
- ausencia de armonización fiscal, especialmente por lo que respecta a la retención en la fuente sobre los dividendos;
- divergencias en la normativa sobre notificación a las autoridades monetarias nacionales;
- considerables diferencias de reglamentación respecto a las «listas negras»;
- divergencias en las legislaciones nacionales sobre el blanqueo de dinero;
- la importancia que revisten las inversiones en el nuevo sistema, que deberán trasladarse a los sistemas nacionales habida cuenta de la significación relativamente menor de los pagos transfronterizos (según estimaciones de los bancos, su volumen es 300 veces inferior al de los pagos internos dentro de la zona del euro).

2.11. La Comisión se muestra, al menos en parte, de acuerdo con este análisis (véanse la exposición de motivos y los comentarios a los apartados primero y último del artículo 5, y primero y segundo del artículo 6). Tanto la falta de automatización y normalización como las diferencias en las reglamentaciones nacionales exigen «costosas» intervenciones manuales y obligan a adoptar procedimientos distintos. Así pues, parece que la Comisión y la banca coinciden en los aspectos técnicos y normativos que causan estas divergencias. En opinión de los bancos, a todo esto cabe añadir todavía las dificultades de carácter económico que ocasiona la magnitud de las inversiones actuales y en perspectiva, que no son proporcionales al volumen en juego.

2.12. A pesar de las dificultades que ha expuesto el sector bancario, y además de las iniciativas mencionadas en el punto 2.9, las presiones ejercidas por la Comisión han logrado también otro resultado positivo: las organizaciones bancarias

han sometido a examen de la DG Competencia una propuesta de «Convención MIF ⁽²⁾» europea para un nuevo sistema informatizado de transferencias transfronterizas al por menor en euros. Esta convención agrupa alrededor de nueve mil bancos y prevé una comisión interbancaria de tres euros por operación. Posteriormente, y respetando en todo momento las reglas de competencia, cada banco sería libre de aplicar sus propias condiciones a su clientela. Por el momento no se conoce la respuesta de la Comisión a esta proposición. Precisamente porque se trata de una comisión única, la Convención MIF permitiría al banco del ordenante conocer por adelantado el montante que corresponde al banco del beneficiario.

2.13. No obstante, la adopción generalizada de las normas ISO (IBAN o Número internacional de cuenta bancaria y BIC o Código de identificación del banco) resulta esencial, en caso de que se apruebe, para la aplicación de la Convención MIF. Por otra parte, el proyecto de Reglamento prevé, acertadamente, la adopción obligatoria de los códigos BIC e IBAN.

2.14. El proyecto de Reglamento de la Comisión aspira ahora a imponer, a partir del 1 de enero de 2001 para las operaciones de pago electrónico y del 1 de enero de 2003 para las transferencias, la paridad de precios para las operaciones, nacionales y transfronterizas en todos los países de la Unión Europea. La banca se opone a esta medida. El Banco Central Europeo (BCE) coincide con los objetivos de la Comisión, constatando además que, en una economía de mercado, es la competencia la que debería dictar los precios: «El BCE quisiera subrayar sus reservas a un Reglamento que afecta a los precios de unos servicios y puede perturbar el funcionamiento de la economía de mercado» ⁽³⁾. Por su parte, el BCE subraya que, en todo caso, los costes para el cliente deberán reducirse sustancialmente durante 2002.

2.14.1. Una observación del BCE revela un importante elemento de juicio ⁽⁴⁾: hoy en día, gestionar una transferencia de fondos entre bancos cuesta entre 50 y 80 cents de euro, cifra muy elevada en comparación con lo que cuesta una gestión equivalente en el plano nacional, que en circunstancia similares se sitúa por debajo de un cent. Por su parte, el CES recalca que el propio BCE no consigue equiparar la gestión de una operación transfronteriza a la de una operación nacional; frente a las tarifas oficiales de TARGET —que oscilan entre un mínimo de 80 cents y un máximo de 1,75 EUR (más IVA) por operación—, las tarifas internas nacionales —por ejemplo, en Bélgica— se sitúan en torno a un promedio de 0,17 EUR, es decir, entre 5 y 10 veces menos.

⁽¹⁾ Federación Bancaria Europea, Grupo Europeo de Cajas de Ahorro, Asociación Europea de Cooperativas de Banca.

⁽²⁾ MIF: Multilateral default interbank fee (comisión de cambio interbancario multilateral).

⁽³⁾ Dictamen del BCE de 26 de octubre de 2001 (CON/2001/34).

⁽⁴⁾ Mesa redonda de la Comisión de Asuntos Económicos y Monetarios, 12 de julio de 2001.

2.15. Al comenzar los trabajos que han llevado a la elaboración de este dictamen, el CES se planteó el problema de saber si, con los números en la mano, el proyecto de Reglamento puede establecer de manera realista y sin perjuicio para los consumidores una «igualdad» entre las comisiones bancarias nacionales y las transfronterizas con arreglo a lo estipulado en el artículo 3, o si, por el contrario, es posible reducir las comisiones transfronterizas «a un nivel similar a los que se aplican en el ámbito nacional», como se afirma en el tercer párrafo de la exposición de motivos.

2.16. Entre tanto, la Asociación Bancaria del Euro ha ofrecido una respuesta indirecta: en lugar del Reglamento, el sector bancario (o, al menos, una parte de él) se comprometería a adoptar un sistema que, por lo que respecta a las transferencias y a la retirada de fondos, prevé una progresiva reducción de las diferencias de precios entre las operaciones nacionales e internacionales en euros hasta llegar a una situación de paridad antes del 31 de diciembre de 2005.

2.17. Aunque con retraso, disponemos de la esperada aclaración (sin perjuicio de que el Comité se exprese sobre su credibilidad una vez que conozca los detalles, lo cual no es el caso por el momento): con las medidas oportunas y las inversiones necesarias se puede alcanzar la paridad, ya sea de manera gradual o permitiendo los plazos técnicos necesarios para modificar los sistemas y las estructuras. La Comisión, el Consejo y el Parlamento valorarán si la autorregulación propuesta por el sector bancario presenta más ventajas que el Reglamento.

3. Observaciones de carácter específico

3.1. Referencia al Tratado — base jurídica. El proyecto de Reglamento se basa en la aplicación del apartado 1 del artículo 95 del Tratado (medidas para la realización del mercado interior). En el seno del Consejo, algunos miembros han planteado dudas acerca del fundamento jurídico de la iniciativa de la Comisión. Entre otros aspectos, se ha señalado que la obligación de aplicar el mismo precio a productos con un coste diverso (véase el anterior punto 2.15.2) equivale a una imposición de precios y a una restricción de la libertad empresarial, garantizada en los artículos 15, 16 y 17 de la Carta de Niza.

3.1.1. Otras dudas se refieren a la compatibilidad con el apartado 1 del artículo 4 del Tratado, que sanciona el principio de la libre competencia, toda vez que el Reglamento introduciría unas distorsiones en el mercado de los precios que terminarían por premiar a las entidades menos eficientes. Aunque no desea analizar esta cuestión, el Comité espera que se estudie el problema a fondo y se resuelva de manera irreversible antes de que se apruebe definitivamente el Reglamento.

3.2. Artículo 1 — Contenido y alcance de la medida. En este artículo se detalla el objetivo del Reglamento, que estriba en igualar las comisiones bancarias nacionales y transfronterizas por el pago en euros hasta un importe máximo

de 50 000 EUR. En opinión del Comité, este límite parece demasiado elevado. Para efectuar pagos de esta envergadura —e incluso menores— ya existe el sistema TARGET, reservado a transferencias importantes y que goza de un trato favorable en términos de reglamentación y tarificación plenamente satisfactorio para los usuarios. El Parlamento Europeo se ha pronunciado a favor de un importe máximo de 2 500 EUR, teniendo presente que el BCE también se inclina por limitar a este nivel la información estadística obligatoria por parte de los bancos. El Comité se muestra de acuerdo con dicho límite.

3.2.1. Por lo que respecta al ámbito de aplicación (el Reglamento es aplicable «a los pagos transfronterizos en euros ... efectuados en la Comunidad»), parece claro que esto se refiere también a los pagos en euros de países comunitarios no pertenecientes a la zona del euro hacia otros países comunitarios que permanezcan fuera o dentro de esta zona. Así pues, el ámbito de aplicación del Reglamento abarca todo el mercado interior a condición de que las transferencias tengan lugar en euros. Para los países al margen de la zona del euro, una transferencia en euros equivale a una transferencia en moneda extranjera (al tratarse de una transferencia a débito de una cuenta en euros). Por consiguiente, ya no existen ni costes de conversión ni riesgos de cambio. Se trata, pues, de personas o empresas que optan por efectuar una operación en una divisa —el euro— distinta a su moneda nacional.

3.3. Artículo 2 — Definiciones. El Comité está de acuerdo con las definiciones que se establecen, si bien recomienda que se revise la terminología de las distintas versiones lingüísticas. Por ejemplo, en la versión italiana se habla en la letra c) de «carte di addebito diretto» y en la letra d) de «strumento di pagamento ricaricabile», mientras que en la versión francesa el término utilizado en ambos casos es «rechargeable».

3.4. Artículo 3 — Comisiones por los pagos transfronterizos. El primer apartado establece que, a partir de 1 de enero de 2002, las comisiones por operaciones electrónicas transfronterizas deberán ser iguales a las comisiones de ámbito nacional. De acuerdo con la definición del párrafo (ii) de la letra a) del artículo 2, estas operaciones son las transferencias de fondos efectuadas mediante tarjetas de pago y las retiradas de dinero en cajeros automáticos y máquinas de operaciones automatizadas.

3.4.1. El 1 de enero de 2002 también está previsto que llegue a su fin el Acuerdo Eurocheque, que ha venido ofreciendo eficaces resultados desde el año 1968. Este acuerdo permitía la retirada de dinero en el extranjero —no en el país de emisión— con condiciones aceptables para los clientes (en torno al 2 %). Siguen existiendo los sistemas basados en las tarjetas internacionales (Visa y Eurocard-MasterCard), que aplican comisiones más elevadas (alrededor del 4 % o incluso superiores) y diferentes, dependiendo del banco que anticipa los fondos. Técnicamente hablando, la comisión más elevada se justifica con el hecho de que no se trata de una retirada de

fondos de la cuenta del titular, sino de un anticipo de fondos al titular de la tarjeta. No obstante, a efectos del consumidor la conclusión será la misma: con la supresión del Acuerdo Eurocheque la retirada de fondos costará más.

3.4.2. Si se tienen en cuenta los plazos necesarios para la aprobación del Reglamento —en el mejor de los casos, a finales de 2001—, es difícil prever si el sistema dispondrá del tiempo necesario para revisar los contratos con miles de bancos, contratos que, a menudo, difieren entre sí. Si hemos de ser realistas, deberemos elegir entre un retraso de los plazos y un estado de incertidumbre que podría llevar a la suspensión del servicio.

3.4.3. Las consideraciones del anterior punto pueden aplicarse a todos los sistemas de pago. Hasta la fecha, las comisiones nacionales se inscribían plenamente en las redes bancarias del país en cuestión. La necesidad de igualar las comisiones nacionales y las internacionales implica, a efectos de estas últimas, la necesidad de «descotar» de las comisiones percibidas a los usuarios el montante correspondiente para remunerar el servicio prestado por los bancos extranjeros. También en este caso, las negociaciones necesarias, que deberán ser aprobadas por las autoridades de competencia, podrían exigir un período de tiempo extenso o difícilmente conciliable con los términos impuestos por el Reglamento.

3.4.4. Otro de los problemas surgirá a la hora de establecer el nivel de las comisiones nacionales: en la mayor parte de los países, son muchos los bancos que aplican efectivamente a sus clientes unas «condiciones globales» por la gestión de sus cuentas que les permite a menudo la posibilidad de retirar fondos, efectuar transferencias electrónicas de ámbito nacional y realizar pagos con tarjetas nacionales, de débito o prepago, sin aplicarles comisiones específicas. Una posible solución consistiría en permitir la aplicación de distintas «condiciones globales» dependiendo de que las operaciones fueran sólo nacionales o nacionales e internacionales.

3.5. El segundo apartado del artículo 3 establece el 1 de enero de 2003 como plazo límite para igualar las comisiones aplicables a las transferencias y a los cheques transfronterizos. Las observaciones expuestas en el anterior capítulo (desde el punto 2.8 hasta el final) son igualmente válidas para las transferencias. En cuanto a los cheques transfronterizos, las consideraciones son distintas y cabe hacer alguna que otra reflexión al respecto.

3.5.1. Las estadísticas de la Comisión y de los expertos independientes confirman un fenómeno que resulta perceptible para cualquiera: el cheque ha pasado a ser un instrumento de pago obsoleto, costoso y contrario a la tendencia de sustituir los documentos en papel por sistemas electrónicos. La única excepción se da en Francia, donde tanto el cheque como la gestión derivada de su utilización son por ley completamente gratuitos. Así pues, no resulta difícil imaginar que éste siga siendo el medio de pago favorito de los consumidores, representando más del 40 % de todos los pagos. No se ha dado

a conocer si los costes de gestión de los cheques se recuperan a expensas de los clientes en forma de comisiones más elevadas sobre otros servicios («cross subsidization»), aunque sería extraño que éste no fuera el caso.

3.5.2. Al margen de su elevado coste, la gestión automática de los cheques no plantea problemas en el plano nacional pero, en el ámbito internacional, la falta total de armonización (existen diferencias en los formatos, las tarjetas, los sistemas de escritura magnética —CMC7 y E1 3B—, los campos de lectura de las bandas magnéticas y sus formatos) constituye un obstáculo infranqueable. Descartada la posibilidad de una armonización que resultaría demasiado costosa, la gestión de un cheque extranjero no puede llevarse a cabo más que de forma manual, algo extremadamente oneroso.

3.5.3. Otro elemento que se debe tener en cuenta es el relacionado con el riesgo: con la desaparición del Acuerdo Eurocheque, todos los cheques —ya circulen dentro del mismo país o en el extranjero— dejarán de estar garantizados, con lo que difícilmente serán aceptados en el extranjero si no es como un documento de cobranza, procedimiento éste mucho más complejo y costoso que la simple negociación.

3.5.4. Desde el punto de vista de la tarificación, existe aún un problema relacionado con el anterior punto 3.3.4. Es poco frecuente que el coste de gestión de los cheques se adeude cada vez que se realiza una operación, ya que normalmente se incluye en las comisiones globales por la gestión de las cuentas. Por lo tanto, es difícil establecer una igualdad basada en las comisiones que se aplican a escala nacional, por no mencionar el sistema francés, que prevé una gestión de coste nulo.

3.5.5. En definitiva, vistas las circunstancias y la evidente imposibilidad de equiparar los precios nacionales a los internacionales, los riesgos y la necesidad de no alentar el uso en el ámbito internacional de un sistema ya obsoleto y demasiado costoso, el Comité propone que los cheques se excluyan del ámbito de aplicación del Reglamento. El BCE comparte esta postura en el mencionado dictamen.

3.6. Artículo 4 — Transparencia de las comisiones. Por lo que respecta a este artículo, el Comité no puede sino manifestar su pleno acuerdo, toda vez que se inspira en los principios generales y específicos que viene sosteniendo la Comisión desde hace tiempo.

3.7. Artículo 5 — Medidas para facilitar los pagos transfronterizos. La adopción de códigos numéricos relativos al «banco» y al «cliente» constituye la premisa indispensable para la automatización de los servicios. Por este motivo, resulta natural que en este artículo se detallen las obligaciones de los bancos, a la hora de comunicar a sus clientes los códigos numéricos que les correspondan, y de los ordenantes de las transferencias, para que notifiquen al banco los códigos del beneficiario.

3.7.1. Existen dos casos que no se prevén en el Reglamento: en primer lugar, cuando el ordenante no está en condiciones de notificar los códigos del beneficiario y, en segundo lugar, cuando es el beneficiario quien no tiene código (las remesas enviadas a alguien que se encuentra provisionalmente en el extranjero por motivos de estudio o de turismo y el envío de dinero por parte de emigrantes a parientes que no disponen de cuentas bancarias constituyen los dos ejemplos típicos de esta última circunstancia). A pesar de que en estos casos la gestión de las transferencias vuelve a ser manual, el Reglamento no estipula si se debe aplicar o no el principio de igualdad de las comisiones bancarias.

3.8. Artículo 6 — Obligaciones de los Estados miembros. Con el fin de facilitar la automatización y la racionalización de los servicios, este artículo establece, a partir del 1 de enero de 2002, la supresión por parte de los Estados miembros de toda obligación de información estadística relativa a los pagos por un importe de hasta 12 500 EUR y, a partir del 1 de enero de 2004, hasta 50 000 EUR. Además, se debe suprimir cualquier información relativa a los datos de un beneficiario que impidan informatizar los pagos.

3.8.1. En líneas generales, el Comité se muestra de acuerdo con estas medidas. Por otra parte, corresponde a los Estados miembros valorar si estas obligaciones interfieren en la lucha contra el lavado de dinero y la evasión fiscal. Si bien es cierto que el instrumento estadístico no es, por lo general, el más adecuado para poner en evidencia actuaciones ilícitas, no se entiende por qué las comunicaciones han de incluir otra información que no sean los datos numéricos y las motivaciones de la transferencia. Es evidente que estas comunicaciones tienen otros fines además de los puramente estadísticos.

4. Conclusiones

4.1. Como ya se ha afirmado con anterioridad, el Comité coincide con los fines que persigue este Reglamento. Al mismo tiempo, se plantea cómo evitar un posible aumento de las tarifas de ámbito nacional, que algunos desearían justificar aduciendo el mayor coste de las operaciones internacionales. En un contexto donde impera la libertad de precios, no se debe descartar ni infravalorar esta posibilidad.

4.2. Igualmente ha de evitarse una posible degradación cualitativa de los servicios o la supresión por parte de los bancos de aquellos servicios que no consideren rentables. En

este sentido, es necesario un control exhaustivo, tanto por parte de los consumidores y la Comisión como del BCE.

4.3. El Comité se plantea dudas acerca del contenido del último apartado de la «ficha de evaluación» que se adjunta al proyecto de Reglamento, donde se afirma que el GPSF (Grupo de política de servicios financieros), compuesto por expertos de alto nivel designados por los Estados miembros, respalda plenamente la «idea de crear una zona única de pagos», aun cuando «en su mayoría, consideran que el Reglamento es prematuro». La transparencia de los procedimientos debería obligar a hacer públicas las conclusiones del GPSF o, por lo menos, a darlas a conocer a quien tiene ante sí el deber de colaborar con pleno conocimiento de causa.

4.4. El Comité se plantea también dudas sobre los plazos de ejecución del Reglamento. El período de tiempo que transcurrirá entre su aprobación y su entrada en vigor parece objetivamente restringido, y los plazos que se precisan desde un punto de vista técnico para llevar a cabo las distintas medidas constituyen una necesidad que ha de valorarse atentamente a fin de evitar la presencia de elementos que perturbaran el sistema de pagos, simultáneamente o en fechas cercanas a la adopción del euro. Teniendo también en cuenta el dictamen del BCE —que ha expresado las mismas dudas que ya planteó el Comité—, se deja en poder de la Comisión y el Consejo la tarea de averiguar si los plazos de ejecución son coherentes con la necesidad de llevar a cabo una transformación ordenada que no acarree consecuencias negativas para los consumidores.

4.5. En este contexto, y teniendo también presente la opinión del GPSF a que se hace referencia en el punto 4.3, el Comité llama la atención sobre la iniciativa del sector bancario mencionada en el punto 2.17: habida cuenta de que, si se excluyen los plazos de ejecución, el resultado final del Reglamento o de la autorregulación será el mismo, la decisión de adoptar una u otra alternativa tiene un carácter estrictamente político y, como tal, corresponde a los órganos decisorios.

4.6. A modo de conclusión, y para evitar que un reglamento ya aprobado se vea sometido a sucesivos recursos —fundados o no— ante el Tribunal de Justicia, el Comité recomienda firmemente que se proceda a una atenta verificación de los fundamentos jurídicos del propio Reglamento, ya que la credibilidad de los actos comunitarios ha de quedar por encima de toda duda.

Bruselas, 29 de noviembre de 2001.

*El Presidente
del Comité Económico y Social*

Göke FRERICHS

Dictamen del Comité Económico y Social sobre el tema «Suecia: situación económica y aplicación de las reformas estructurales previstas en el proceso de Cardiff y en la Recomendación del Consejo en materia de política económica»

(2002/C 48/30)

El 28 de febrero de 2001, de conformidad con el apartado 3 del artículo 23 del Reglamento Interno, el Comité Económico y Social decidió elaborar un dictamen sobre el tema «Suecia: situación económica y aplicación de las reformas estructurales previstas en el proceso de Cardiff y en la Recomendación del Consejo en materia de política económica».

La Sección de Unión Económica y Monetaria y Cohesión Económica y Social, encargada de preparar los trabajos en este asunto, aprobó su dictamen el 13 de noviembre de 2001 (ponente: Sr. Kenneth Walker).

En su 386º Pleno (sesión del 29 de noviembre de 2001), el Comité Económico y Social ha aprobado por unanimidad el presente Dictamen.

1. Introducción

1.1. El 13 de febrero de 1998 la Sección de Asuntos Económicos, Financieros y Monetarios del CES publicó un informe sobre la situación económica y social en Suecia. En este informe, la Sección recogía una serie de ventajas e inconvenientes que Suecia podría haber conocido en razón de su no adhesión a la UEM, como:

- no considerar al empleo y los salarios las únicas variables de ajuste de la competitividad de la economía sueca;
- la inestabilidad de los tipos de cambio que puede resultar en unos tipos de interés reales elevados;
- una reducción de las inversiones extranjeras, toda vez que a éstas atrae preferentemente la seguridad de la estabilidad monetaria de la zona euro y las salidas comerciales que de aquélla se derivan.

En vista del análisis del presente dictamen no parece que la no adhesión de Suecia a la UEM haya tenido un impacto significativo en la economía de este Estado miembro.

1.1.1. El presente Dictamen pretende ser una continuación de dicho informe, con una referencia específica a los progresos realizados en la aplicación de las reformas estructurales previstas por el proceso de Cardiff y a los objetivos establecidos en las conclusiones de la Presidencia en el Consejo Europeo de Lisboa. Esta evaluación deberá llevarse a cabo en el contexto de las orientaciones generales en materia de política económica de la UE, de la situación económica general del país y de la evolución macroeconómica en el período examinado.

1.2. En las conclusiones de la Presidencia del Consejo Europeo de Lisboa se reconoció que la Unión Europea se enfrenta con un salto cualitativo que resulta de la globalización y de los desafíos de una nueva economía guiada por el conocimiento. En respuesta a estos desafíos se ha fijado 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.

1.2.1. Alcanzar este objetivo requiere una estrategia global dirigida a:

- preparar el paso a una economía y una sociedad basadas en el conocimiento mediante la mejora de las políticas relativas a la sociedad de la información y de I+D, así como mediante la aceleración del proceso de reforma estructural a favor de la competitividad y la innovación, y la culminación del mercado interior;
- modernizar el modelo social europeo mediante la inversión en capital humano y la lucha contra la exclusión social;
- mantener las sólidas perspectivas económicas y las expectativas favorables de crecimiento mediante la aplicación de un conjunto de medidas políticas macroeconómicas adecuadas.

1.2.2. Dicha estrategia se logrará mejorando los procesos existentes, introduciendo un nuevo método abierto de coordinación en todos los niveles, que irá acompañado de una función de guía y coordinación más firme por parte del Consejo Europeo, para garantizar así una dirección estratégica más coherente y el control efectivo de los trabajos.

1.2.3. Desde esa fecha, se ha perdido parte del ímpetu generado por el Consejo de Lisboa; se han impuesto otras prioridades y el crecimiento económico de la UE ha caído perceptiblemente por debajo del índice medio del 3 %, que en

las Conclusiones de la Presidencia de Lisboa se consideró «una previsión realista para los próximos años». Existe el riesgo de perder de vista este objetivo a no ser que se adopten medidas firmes para garantizar que sigue siendo el centro de interés.

1.3. Éste es el contexto en el que el Comité ha tomado la iniciativa de efectuar un seguimiento e informar de los progresos hechos por los diferentes Estados miembros en la realización de este nuevo objetivo estratégico. El presente dictamen sobre la situación en Suecia es el primero que se elaborará desde este nuevo planteamiento.

2. Situación general de la economía sueca

2.1. En 1970 Suecia tenía el cuarto PIB por habitante más alto del mundo; una década más tarde, había descendido hasta el octavo puesto y antes de 1998 había pasado a ocupar el decimoséptimo (cuadro 1). Este descenso progresivo en términos relativos se ha reflejado en la corona sueca, que ha perdido el 50 % de su valor en relación con una cesta de las monedas de los once países competidores principales durante el mismo período (cuadro 2).

2.2. En los años sesenta y la primera parte de los setenta, el crecimiento de la economía sueca fue el más alto del mundo con excepción de EEUU y Japón. En los años ochenta, el crecimiento económico empezó a disminuir, pero los niveles de empleo siguieron siendo elevados, en gran medida porque el sector público se expandió para absorber el excedente de mano de obra (cuadro 3). A principios de los años noventa, la contracción económica se transformó en recesión y la expansión del sector público ya no fue capaz de mantener el mismo ritmo que la reducción del empleo en el sector privado, lo que condujo a un aumento brusco pero relativamente efímero del desempleo (cuadro 4).

2.2.1. En el período 1970-2000 se crearon 800 000 empleos en el sector público mientras que en el sector privado desaparecieron 200 000 puestos de trabajo. A finales del año pasado, el 32 % de las personas con empleo trabajaban en el sector público, en relación con una media del 20 % en la UE. Hoy en día, los trabajadores suman un número aproximado de cuatro millones.

2.2.2. Este coeficiente se refleja en el nivel de gasto público en Suecia que, en 1999, supuso un 56,4 % del PIB nacional, frente a una media de 46,7 % en la UE y 38,1 % en los países de la OCDE (cuadro 5), aunque a finales de los años noventa se produjo un descenso de esta cifra.

2.3. La recesión de principios de los noventa cristalizó en una crisis económica; la deuda de Gobierno central se duplicó en unos cuantos años, los tipos de interés se dispararon súbitamente y el desempleo declarado se incrementó hasta alcanzar un nivel máximo del 8 %; hubo que abandonar el tipo

de cambio fijo de la corona sueca con el ecu y la negociabilidad de los títulos de deuda pública suecos se vio sensiblemente reducida. Incluso se propagaron rumores de que el país podría tener que recurrir a la ayuda del FMI. Como reacción, en 1995 el Gobierno sueco introdujo un programa de consolidación del presupuesto.

2.3.1. Este programa de consolidación, que ascendió a aproximadamente 5 000 millones EUR en el primer año y a un total de 12 000 millones EUR en el período 1995-1998, se basó en recortes significativos del gasto público combinados con un aumento sustancial de los impuestos. El programa fue concebido deliberadamente como de «carga frontal», es decir, con la mayor parte de las medidas concentradas al principio del período a fin de demostrar la determinación del Gobierno sueco y restaurar la confianza de los mercados financieros en su capacidad de resolver los problemas.

2.3.2. Para asegurarse de la aceptación del programa de consolidación por parte del electorado, la carga se equilibró casi simétricamente entre reducciones del gasto y aumentos fiscales. El efecto distributivo de este equilibrio fue que el 20 % de los ciudadanos con ingresos más elevados contribuyeron en un 40 % a la consolidación y el 20 % de las personas con ingresos más bajos contribuyeron en un 10 %.

2.4. Para mantener la estabilidad de la economía y garantizar que no se disipasen los efectos del programa de consolidación, se introdujeron reformas institucionales importantes en el procedimiento presupuestario. El nuevo modelo de presupuesto ha creado un proceso de arriba abajo cuya característica más importante es la existencia de un límite máximo en el gasto del Gobierno central. Este límite ha adoptado la forma de un límite máximo para tres años permanentemente actualizado, en el que el techo del segundo y tercer años anteriores (que pasan a considerarse primer y segundo año) no se modifica y únicamente debe fijarse el límite máximo para el nuevo tercer año.

2.4.1. Aunque existe la posibilidad de introducir posteriormente cambios sustantivos en los techos en función de los progresos económicos, esta posibilidad no se ha utilizado desde que se introdujo el sistema. Una de las razones que lo explican es que el procedimiento presupuestario incluye un margen de seguridad concebido para permitir ajustes menores en caso de imprevistos sin que llegue a superarse el techo preestablecido.

2.4.2. El nivel exacto del límite máximo del gasto de cada año se determina de acuerdo con los objetivos a largo plazo de la política presupuestaria del Gobierno. Para reducir el nivel de deuda pública acumulada y consolidar la hacienda pública frente a las tendencias demográficas adversas, el objetivo actual es producir un excedente medio del 2 % anual por ciclo económico. Hasta ahora, este objetivo se ha alcanzado e incluso ha sido superado cada año. Ello podría dejar al Gobierno un margen de maniobra, haciendo posible que este año el excedente pudiera ser inferior al objetivo del 2 % si las condiciones económicas así lo requirieran, siempre que la tasa de la media móvil se mantenga por encima del 2 %.

2.5. Este programa ha tenido un éxito espectacular. El cuadro 6 muestra el grado de recuperación en términos de crecimiento real del PIB, consumo privado, endeudamiento público, empleo, productividad del factor trabajo e inflación. La mejora neta de las finanzas públicas derivada de este programa superó el 12 % del PIB en el período 1995-2000. Tras un déficit presupuestario del 11 % del PIB en 1993, Suecia logró un excedente del 2 % del PIB en 1998, resultado notable desde cualquier parámetro.

2.5.1. En 1999 y 2000 la economía sueca creció un 4 % anual, muy por encima de su tasa de crecimiento potencial estimada en 2,5 %. El rápido aumento de la demanda total tuvo una base muy amplia, con contribuciones significativas tanto de la demanda nacional como de las exportaciones. Además, la inversión empresarial se ha incrementado considerablemente, apoyándose en la fortaleza de otros componentes de la demanda y en unos tipos de interés bajos. El equilibrio fiscal ha seguido mejorando en este contexto de crecimiento sólido y equilibrado, mientras que el saldo de operaciones por cuenta corriente sólo ha experimentado un leve deterioro. Con un 2 %, el aumento de la productividad del trabajo en todos los sectores en los tres últimos años ha superado en medio punto porcentual el promedio de las últimas dos décadas. Asimismo, el crecimiento del empleo ha superado ampliamente las tendencias, lo que dio lugar a una reducción notable del desempleo declarado que se situó en aproximadamente un 4 % a finales del año pasado (5,9 % según el método de cálculo armonizado de Eurostat), ajustándose de este modo al objetivo declarado por el Gobierno.

2.5.2. A este cuadro general de una situación macroeconómica favorable hay que añadir el hecho de que la inflación ha seguido extraordinariamente contenida, ya que los precios al consumo sólo aumentaron un 0,75 % en 1999 y un 1,25 % en 2000. Ello se ha reflejado en el grado de confianza empresarial; en una encuesta llevada a cabo por Eurochambres a finales del pasado año, un 73 % de las empresas que respondieron consideraban positivas las perspectivas para 2001 y casi ningún encuestado esperaba que 2001 fuera menos favorable que 2000.

2.5.3. El crecimiento tras la recesión se ha debido en parte a que ésta eliminó las empresas menos eficientes y estimuló a los supervivientes a aumentar su eficiencia.

2.6. En conjunto, la economía sueca es hoy probablemente más fuerte y más equilibrada que nunca desde su época dorada de principios de los setenta. Dado tanto el buen equilibrio entre los ahorros y la inversión como la situación relativamente buena de la competitividad internacional, no hay riesgos inminentes para la actividad y es intrínsecamente poco probable que se vuelvan a producir recesiones bruscas como las anteriores. El crecimiento ha sido sólido y con bases firmes, a pesar de que el mercado de trabajo sea cada vez más rígido.

2.6.1. Efectivamente, este último factor permite vislumbrar alguna posible nube en el horizonte. Existe una incertidumbre considerable en torno a las previsiones del actual nivel potencial del PIB y la diferencia entre el crecimiento potencial y el real de una economía (*output gap*). Los analistas suecos coinciden generalmente en que sigue habiendo un cierto grado de exceso de capacidad y que la diferencia entre el crecimiento potencial y el real sólo se eliminará a finales de este año o el próximo año; otros observadores postulan que esta diferencia entre el crecimiento potencial y el real puede haber desaparecido ya el año pasado.

2.6.2. Esto plantea el problema del mantenimiento de una inflación baja con el conjunto actual de tipos de interés. Aunque las expectativas de inflación permanecen ancladas sólidamente al objetivo de inflación del 2 %, las previsiones deben revisarse a la luz de los indicadores que apuntan hacia una escasez cada vez mayor de mano de obra y del hecho de que el aumento nominal de los salarios en Suecia ha seguido siendo ligeramente más elevado que el de sus socios comerciales, pese a haber sido históricamente bajo. El estancamiento de la renta, debido a lo que puede denominarse un control real de la renta, ha contribuido a mantener baja la inflación; además, los aumentos salariales reales han sido superiores al incremento de la productividad y, en estos últimos años, se han reducido los márgenes de beneficio, lo que contrasta con su incremento en la mayor parte de los demás países. En estas circunstancias, si la economía sigue expandiéndose a índices por encima del potencial podrían aparecer gradualmente presiones inflacionistas a medio plazo. El remonte inesperado tanto del índice global de inflación como de la inflación subyacente en abril y mayo de este año pone de manifiesto este riesgo. Además, la debilidad persistente de la corona presenta un riesgo creciente de inflación a medio plazo. No cabe duda de que, en los últimos meses, el equilibrio del riesgo de inflación se ha modificado al alza.

2.7. En este contexto, la actual contracción económica mundial podría contribuir a contener la demanda en el nivel de equilibrio a largo plazo. Con vistas al futuro, si el debilitamiento de la demanda mundial disipara las preocupaciones en torno a la inflación a medio plazo, sería posible adoptar una actitud monetaria más relajada que la que sería apropiada en otras circunstancias. Las repercusiones negativas de la desaceleración global podrían ser mayores en Suecia que en otros Estados miembros, debido a la dependencia relativamente alta de la economía sueca del sector tecnológico, que ha sido el más duramente afectado en todo el mundo.

2.8. El escenario más preocupante es que la inflación siga aumentando a pesar de la atonía persistente del crecimiento económico. Ello podría obligar a las autoridades monetarias a aumentar los tipos de interés para mantener la inflación bajo control, contribuyendo de este modo a la contracción económica, que podría derivar en una recesión, el fenómeno macroeconómico conocido como estancamiento (estancamiento con inflación). Sin embargo, la destreza en la gestión económica de la que ha hecho gala el Gobierno sueco estos últimos años y el marco monetario coherente del Riksbank, considerado por lo general un ejemplo de mejores prácticas en la gestión de la política monetaria, deberían ser suficientes para sortear este peligro.

3. Política social

3.1. Suecia tiene uno de los sistemas de bienestar más completos y generosos del mundo. Es un sistema basado en los principios de solidaridad y cohesión social, en el que los beneficios sociales se consideran un derecho fundamental de los ciudadanos y no una forma de asistencia caritativa; son tratados como parte del tejido fundamental de la sociedad y no como una carga para el Estado. Existe un amplio consenso en Suecia sobre esta cuestión; incluso los representantes de la patronal aceptan en gran medida que un nivel elevado de impuestos es una componente ineludible de un modelo social que suscriben. La presión fiscal en Suecia está entre las más altas de la UE (cuadro 7).

3.2. La crisis económica de 1994 constituyó un choque severo para este sistema. Aunque el Gobierno se preocupó por garantizar que el ahorro necesario se obtuviera más o menos por igual de la reducción del gasto y del aumento de los impuestos, los recortes que ello supuso en los subsidios afectaron negativamente a muchas personas y fueron difíciles de aceptar para muchos ciudadanos. En cualquier sistema de bienestar es una tendencia natural que los contribuyentes piensen que están aportando demasiado y que los beneficiarios piensen que están recibiendo demasiado poco. Esta impresión se multiplica cuando el aumento en las contribuciones se produce al mismo tiempo que los recortes en los beneficios; las dos partes tienden a reclamar que no obtienen valor por su dinero.

3.3. El hecho de que los principios de solidaridad pudieran sobrevivir a esta experiencia es una muestra del grado de cohesión social de que goza Suecia. Existe aún un consenso amplio sobre la idea de que el Estado de bienestar constituye el núcleo de una sociedad estable, pero ahora se acepta de forma igualmente generalizada que unas finanzas públicas saneadas son una condición necesaria de la existencia de dicho sistema. Se reconoce ahora que la financiación del déficit conduce a una pérdida de soberanía porque la política del gobierno es dictada cada vez en mayor medida por las demandas de los prestamistas y el servicio de la deuda absorbe una proporción tan amplia de los ingresos públicos que la cantidad disponible para gastar en medidas de asistencia social se reduce considerablemente.

3.3.1. Por lo tanto, si un gobierno quiere preservar su independencia de actuación debe establecer un equilibrio a largo plazo entre el gasto y los ingresos. Los gobiernos necesitan mantener la confianza de su electorado y de los mercados financieros; para lograrlo, deben, entre otras cosas, observar el principio de transparencia. En última instancia, la solvencia es la clave de la independencia.

3.3.2. La mejora de la situación de la economía en Suecia ha dado lugar a presiones de algunos sectores para que se relajaran o incluso se abandonaran los techos de gasto, con el argumento de que este tipo de medidas son apropiadas sólo en situaciones de crisis y no están justificadas como característica permanente de la política macroeconómica. El Gobierno ha rechazado estos argumentos, señalando que el techo de cada año se establece por un cálculo del nivel de

gasto viable a largo plazo y no por la previsión de los ingresos en un año concreto. Ello permite formular una política de bienestar sostenible a largo plazo y no deja al Estado de bienestar a merced de la evolución del ciclo económico. El Gobierno está decidido a evitar una vuelta a la situación en la que el empeoramiento del ciclo económico lo obligaría a elegir entre reducir las prestaciones del Estado de bienestar o la financiación de déficit, algo que lo dejaría a merced de influencias exteriores.

3.3.3. En esto ha optado de hecho por seguir la estrategia macroeconómica básica aplicada en Estados Unidos desde 1990. Antes, la estrategia era que el presupuesto del Gobierno federal de EEUU se equilibraba mediante la fijación por ley de objetivos de déficit; aunque ello tuviera el efecto de limitar el déficit anual, nunca logró equilibrar el presupuesto por la simple razón de que se permitía que el gasto público se incrementara en las fases expansionistas del ciclo económico sin poder ser recortado suficientemente en la fase descendente.

3.3.3.1. A partir de 1990, se hizo más hincapié en un control estricto del gasto sin fijar objetivos específicos de déficit. En un descenso cíclico, se permite que el déficit presupuestario aumente hasta que los efectos de los estabilizadores automáticos produzcan un incremento; por otro lado, en un momento de auge económico, el déficit debe reducirse, ya que la situación favorable de los ingresos no puede utilizarse para financiar el gasto adicional, sino únicamente para la consolidación presupuestaria. Por lo tanto, esta estrategia implica un déficit que «respira» al ritmo del ciclo económico y que, además, debido a su orientación anticíclica, tiene el efecto de estabilizar el ciclo económico.

3.3.3.2. Esta estrategia anticíclica es similar a la que ha empezado a aplicar el Gobierno sueco. Esta política ha tenido un éxito singular en Estados Unidos; como muestra el cuadro 6, no hay motivos para que no tenga el mismo éxito en Suecia. Esta política condiciona por supuesto otros ámbitos políticos, especialmente la política monetaria, y proporciona una base firme para la expansión económica. Suecia, que en la actualidad no es miembro de la UEM, mantiene un control independiente sobre su política monetaria dentro de los límites del Pacto de Estabilidad y Crecimiento.

3.3.3.3. De corto a medio plazo, es probable que el Gobierno sueco tenga que adoptar una actitud sobre los límites del gasto bastante más restrictiva que la adoptada por el Gobierno de EEUU debido a la necesidad de contrarrestar las tendencias demográficas negativas. De ahí la decisión de aspirar a un excedente anual medio del 2 % en vez de a un presupuesto equilibrado.

4. Empleo

4.1. Suecia tiene una de las tasas de desempleo declarado más bajas en la UE; en 2000, la tasa real de desempleo, un 4 %, estaba por debajo de la tasa de desempleo no aceleradora de la inflación (NAIRU), tal como se muestra en el cuadro 8. Sin embargo, como en la mayor parte de los países existen discrepancias regionales marcadas; el desempleo en el norte de Suecia es tres veces más alto que en Estocolmo y hay bolsas de desempleo urbano relativamente importantes.

4.1.1. Las tasas de empleo y de participación de Suecia están entre las más altas en el mundo. En 2000, el nivel de empleo era del 75 % y la tasa de participación del 78 % de la población en edad de trabajar. Aunque ello representa un declive respecto de la situación en 1990, cuando ambas tasas eran del 85 %, el nivel de empleo actual de Suecia es considerablemente más elevado que la media de la UE y más elevado que el de EEUU, Japón y la mayor parte de los Estados miembros. No obstante, el Gobierno se ha fijado el objetivo de aumentar la tasa de empleo de las personas que desempeñan trabajos no subsidiados hasta un 80 % antes de 2004, lo que implica la creación de unos 110 000 nuevos empleos. De hecho, será necesario aumentar la tasa de participación si se quiere mantener el crecimiento de la producción, ya que un número creciente de empresas informa de una escasez de mano de obra en muchos de los sectores industriales. En una encuesta llevada a cabo por Eurochambres a finales del pasado año, el 35 % de las empresas que respondieron preveía tener que aumentar su mano de obra en 2001. Suecia es uno de los cuatro Estados miembros que han anunciado que concederán acceso libre y abierto a sus mercados de trabajo a los ciudadanos de los nuevos Estados miembros desde la fecha de su adhesión.

4.1.1.1. Un factor inexplicado del mercado de trabajo sueco es el alto nivel del absentismo por enfermedad que, en estos momentos, representa un promedio del 10 % de la capacidad de trabajo nominal. Esta cifra ha tendido a aumentar conforme iba disminuyendo el paro y ha dado lugar a un incremento acelerado del pago de los subsidios por enfermedad, planteándose de este modo dificultades añadidas a otras áreas del gasto público en un contexto de limitación del gasto. Las cifras son más elevadas en el sector público que en el privado y las más bajas de todas se registran entre los trabajadores de las PYME.

4.2. El Gobierno sueco fomenta el recurso a políticas activas del mercado de trabajo para luchar contra el desempleo. Su estrategia es mantener a los trabajadores en el mercado de trabajo con el argumento de que, si la jubilación anticipada se utiliza como instrumento para reducir el desempleo en tiempos de desaceleración económica, es difícil persuadir a estas personas de que vuelvan a incorporarse al mercado de trabajo en épocas de escasez de mano de obra. También se considera peligroso, así como socialmente poco equitativo, permitir que grupos de población amplios permanezcan fuera del mercado de trabajo por largos períodos de tiempo. Las políticas activas del mercado de trabajo están dirigidas fundamentalmente a mejorar las posibilidades de empleo de la población y no tienen el objetivo de crear empleo.

4.3. Como parte de esta estrategia, el 1 de agosto de 2000 entró en vigor una garantía de actividad. Se aplica a las personas inscritas en los servicios públicos de empleo (SPE), que reciben las prestaciones sociales de desempleo u otros subsidios sociales y que no han tenido un trabajo ordinario (es decir, no subsidiado) durante 27 meses. Pese al nivel relativamente bajo de desempleo, a finales del año pasado este grupo incluía a 50 000 personas (1,25 % de la mano de obra).

4.4. Un requisito es que los solicitantes de empleo participen en una política activa del mercado de trabajo o en otro tipo de formación a fin de incrementar su capital humano. Cada activación en el marco de la garantía de actividad debe planearse para un período máximo de seis meses, pero no hay ningún límite fijo de duración total del período de garantía de actividad; en principio, puede ser ilimitado.

4.4.1. Las críticas formuladas en ocasiones a las políticas activas del mercado de trabajo por los empresarios y otros sectores son las siguientes:

- la formación proporcionada no siempre se adecua a las necesidades actuales de las empresas;
- la formación sin creación de empleo se limita a crear parados con una mejor cualificación;
- las políticas activas del mercado de trabajo son demasiado ambiciosas y se han fijado demasiados objetivos;
- hay demasiados estratos de actividad en el mercado de trabajo y demasiadas capas de gestión;
- el proceso es demasiado lento y no se centra en las áreas correctas;
- cuando las personas participan en un programa de políticas activas de mercado de trabajo dejan de buscar empleo activamente;
- el sistema desincentiva la movilidad laboral al subvencionar los costes de desplazamiento;
- los empresarios prefieren personas con experiencia «real» de trabajo.

4.4.2. Para los desempleados o los trabajadores que corren el riesgo de perder su empleo existen ayudas financieras que les permiten comenzar una actividad empresarial por cuenta propia, siempre que se estime que son capaces de desempeñar una actividad de estas características.

4.4.3. Existen ayudas iniciales y de seguimiento específicas para los solicitantes de empleo con discapacidades profesionales. Un consultor con conocimiento especializado de la metodología de introducción es el responsable de conceder esta ayuda tanto al solicitante de empleo como al empleador que lo contrata.

4.4.4. En 2000, participaron en los programas de las políticas activas del mercado de trabajo 220 000 personas (equivalente en tiempo completo), incluidos los participantes en la iniciativa de enseñanza para adultos, lo que corresponde a un 5 % de la mano de obra. El gasto total de las políticas activas del mercado de trabajo superó el 2 % del PIB (cuadro 9), porcentaje superior al de cualquier otro país de la OCDE, y ello a pesar del índice de desempleo relativamente bajo que registra Suecia.

4.5. Además de las políticas activas del mercado de trabajo, el Gobierno paga subvenciones a los empresarios que contratan a desempleados de larga duración. Tanto las empresas privadas como el sector público pueden recibir subvenciones globales de empleo equivalentes al 50 % del salario, hasta un límite de 350 coronas suecas al día; para ello, deben contratar trabajadores que hayan estado desempleados y buscando trabajo activamente durante más de doce meses. Existen ayudas al empleo reforzadas en una escala móvil para los trabajadores que han estado parados durante 24 meses; para los trabajadores de más de 57 años que hayan estado desempleados durante 24 meses existen ayudas especiales al empleo, que equivalen a un 75 % del salario, hasta un máximo de 525 coronas suecas al día, con un límite de dos años. Las políticas activas del mercado de trabajo resultan dos veces más caras que el empleo subvencionado, pero existe el temor de que los empresarios puedan aprovecharse del sistema de subvenciones para obtener mano de obra subvencionada.

4.6. Como puede verse en el cuadro 9, el máximo total del subsidio de desempleo se sitúa entre los más elevados de Europa; el rigor formal de los criterios para poder optar al subsidio de desempleo es relativamente alto, pero éstos no se aplican siempre estrictamente. La duración teórica del período de subsidio de desempleo es de 300 días, pero de hecho puede ampliarse a 600 días si el beneficiario se inscribe en un programa de formación. Los subsidios suplementarios permiten a un individuo trabajar a tiempo parcial y cobrar el subsidio de desempleo por el resto de las horas de una semana de trabajo normal; la generosidad de este sistema hace que el beneficio marginal de las horas extraordinarias sea mínimo.

4.6.1. La tasa de reemplazo del subsidio de desempleo está fijada en un 80 % de la retribución salarial previa, hasta un determinado nivel de ingresos, pero hay un firme compromiso político para incrementarla, ya que la aplicación del límite supone que un gran porcentaje de la mano de obra recibe menos del 80 %.

4.7. Un Informe sobre la competitividad mundial, elaborado en 2000 por el International Institute for Management Development (IMD), puso de manifiesto que la reglamentación del mercado de trabajo en Suecia seguía siendo relativamente restrictiva comparada con la de otros Estados miembros de la UE y otras de las principales economías mundiales (cuadro 10).

5. Las pensiones y el problema demográfico

5.1. Al igual que la mayoría de los restantes países desarrollados, Suecia se enfrenta con graves problemas demográficos en la próxima mitad de siglo. La situación actual empeorará drásticamente en un futuro próximo, cuando la generación del «baby-boom» alcance la edad de la jubilación. La preocupación por la situación demográfica en Suecia se ha intensificado debido a la baja tasa de natalidad que, con un 1,4 %, supone un acusado descenso con respecto al nivel del 1,7 % en 1995. Esta caída es considerablemente más pronunciada que las registradas en cualquier otro Estado miembro y sitúa a Suecia entre las poblaciones de la UE con un ritmo de envejecimiento más rápido. En el año 2030, los coeficientes correspondientes a la población menor de edad, la población en edad de trabajar y la población por encima de la edad normal de jubilación serán de 21,6 %: 54,4 %: 24. Incluso en el caso de que se diera una tasa de participación elevada del 80 %, esto implicaría que toda persona activa tendría que mantener a 1,3 personas inactivas. Según las proyecciones actuales, la situación empeorará aún más hacia el año 2050. El nivel actual de los compromisos destinados a las pensiones no financiadas en porcentaje del PIB asciende a un 26 %.

5.1.1. Los problemas demográficos en Suecia se ven agudizados por una tendencia nacional a que la jubilación se produzca mucho antes de la edad obligatoria y por el alto nivel de salud de que goza la población sueca, lo que aumenta la esperanza de vida muy por encima de los niveles registrados en otros Estados miembros. La tendencia a la longevidad de la población está aumentando en casi todos los países desarrollados. El hecho de no haber ajustado regularmente este aumento de la esperanza de vida ha contribuido a las costosas crisis que afrontan en la actualidad muchos sistemas nacionales de seguridad social.

5.2. El antiguo sistema de pensiones se concibió en los años cincuenta, en una coyuntura económica de un crecimiento real consistente del 4 % y una esperanza de vida muy por debajo de los niveles actuales. A medida que el índice de crecimiento salarial per cápita se fue reduciendo hasta una media de aproximadamente el 2 % y el crecimiento de la mano de obra se estancó, empezó a preocupar a expertos que la base contributiva no aumentara de modo suficientemente rápido en el futuro como para soportar el aumento anticipado de jubilados de edad. Los cálculos actuariales mostraron que era necesario elevar considerablemente la tasa de contribución a fin de cumplir los compromisos futuros, aunque el alcance del problema dependía, como siempre, de los supuestos actuariales sobre el futuro. El hecho de que no se pudiera predecir en el momento presente cuáles serían los resultados probables en el día de mañana se consideraba asimismo un problema. Hay un amplio consenso acerca de la importancia de exponer claramente el contenido de los compromisos intergeneracionales del sistema de pensiones de tipo contributivo («pay-as-you-go»).

5.2.1. La población compartía la preocupación de los expertos. A principios de los ochenta se extendió entre la opinión pública la creencia generalizada de que el sistema no podría mantener sus «promesas» para el futuro. Los trabajadores jóvenes, en particular, consideraban con escepticismo creciente sus perspectivas como pensionistas; en resumidas cuentas, se estaba minando la confianza en el sistema. La profunda recesión económica de principios de los años noventa y la subsiguiente caída de la base contributiva en un 10 % sacó a relucir finalmente la grave necesidad de reformas en un amplio espectro de ámbitos políticos.

5.3. Ante esta situación, el Gobierno constituyó en 1992 un grupo de trabajo sobre las pensiones con la misión de reformar el sistema de pensiones entonces vigente a fin de lograr que fuera más sostenible. La primera legislación reformista se produjo en junio de 1994. Las reformas de la seguridad social son intrínsecamente políticas y, en definitiva, no hacen sino representar compromisos entre diversos intereses. Una de las fortalezas del proceso de reforma sueco es que surgió del consenso político entre cinco de los siete partidos políticos representados en el Parlamento en 1994, que representaban más del 80 % de los votantes. Este amplio apoyo político se ha mantenido.

5.3.1. El principio predominante de la reforma es el que ha guiado la política social sueca desde los años cincuenta, que es proporcionar una pensión de jubilación adecuada en función de los ingresos con cobertura universal para todas las personas que trabajan y residen en Suecia, apoyada por una red de seguridad que garantice un nivel de vida razonable a las personas mayores. La reforma sueca tiene cuatro objetivos principales:

- Trato equitativo para los individuos que tienen diferentes historiales contributivos; dos personas que han abonado la misma cantidad de cotizaciones y que se jubilan al mismo tiempo y a la misma edad tienen que tener derecho a las mismas prestaciones.
- Redistribución transparente; este objetivo se consigue mediante una política redistributiva financiada con fondos del presupuesto general destinados específicamente a este propósito.
- Estabilidad financiera ante los cambios demográficos y económicos.
- Creación de ahorro financiero gestionado por entidades financieras privadas.

5.3.2. Así, durante el periodo en que los grandes grupos de población nacidos en los años cuarenta agotarán las reservas del actual sistema de pensiones de tipo contributivo, el ahorro financiero público se mantendrá mediante la creación y el desarrollo de un nuevo segundo pilar de ahorro procedente de los trabajadores jóvenes. Un resultado de la reforma es que los trabajadores de mayor edad serán capaces de combinar ingresos del trabajo y rentas de jubilación de cualquier modo, ya que se aplican las mismas normas fiscales tanto a los ingresos como a los beneficios.

5.4. La tasa de contribución total sobre los ingresos en el nuevo sistema será del 18,5 %, financiada a partes iguales por el empresario y por el trabajador, de la cual se asignará el 2,5 % a un elemento, consistente en una prima, para las pensiones. Puede invertirse en fondos privados elegidos por el empleado. La consecuencia de esta medida ha sido introducir un elemento financiado en lo que anteriormente era un sistema basado exclusivamente en pensiones de tipo contributivo («pay-as-you-go»). Existe una pensión mínima complementaria, de financiación estatal, para todo aquel que no alcance los niveles mínimos.

5.5. Entre los restantes elementos del régimen de pensiones se incluye una pensión por convenio financiada por las cotizaciones de empresarios y trabajadores. En la actualidad, este modelo incluye también algunos casos de pensiones mediante primas. Un gran número de personas complementan su pensión estatal con otras modalidades de pensiones privadas.

5.6. En vista de la situación demográfica que se acaba de esbozar, parece inevitable que en los próximos treinta años se avance en la dirección de los sistemas financiados en lugar de los sistemas de tipo contributivo. Esto no entraña forzosamente la privatización del sistema; es perfectamente posible, y por supuesto deseable, que los gobiernos se hagan cargo de los sistemas financiados.

6. Investigación y desarrollo

6.1. El gasto en I+D llevado a cabo por el sector privado y el sector público es la fuente más importante para el desarrollo de ideas nuevas. Mientras el gasto en I+D es considerablemente más elevado en Estados Unidos que en Europa, Suecia tiene el nivel más alto de gasto per cápita en investigación y desarrollo de la UE. Como muestra el cuadro 11, el gasto de I+D en Suecia supera al de Japón, está alcanzando los niveles estadounidenses y casi dobla la media de los otros 14 países de la UE (a excepción de Luxemburgo).

6.2. El gasto en investigación en Suecia representa cerca del 3,8 % del PIB, pero el 85 % corre a cargo de las empresas, por lo que tiende más a la investigación aplicada que a la fundamental. Un motivo de preocupación en este terreno es el número de empresas suecas líderes en investigación que han sido adquiridas por corporaciones multinacionales de propiedad extranjera, proceso que con toda probabilidad continuará dándose. Una posible consecuencia de esto es que estas empresas concentren la investigación en centros de investigación de ámbito global, lo que tendría como efecto rebajar el nivel de las actividades de investigación suecas.

6.3. Las universidades han sido consideradas tradicionalmente el centro de la investigación pura, pero paulatinamente están entrando en el campo de la explotación comercial. En la actualidad, la fuente principal de ingresos de los departamentos de investigación universitarios procede de proyectos empresariales originados en la universidad (*spin-off companies*) más que de patentes de invenciones. En este sentido, el hecho de que la

legislación sueca conceda todos los derechos de patente al inventor, independientemente de cómo se haya financiado la investigación, supone un obstáculo a las actividades de investigación fundamental, al reducir los ingresos de que pueden disponer las universidades para financiar nuevos proyectos de investigación.

7. La nueva economía

7.1. La última década ha sido testigo del surgimiento de una «nueva economía» basada en la explotación de la tecnología de la información (TI). Una de las principales razones de ello es que Internet ha creado e impuesto una norma mundial. Posiblemente constituye la norma más importante que se haya creado nunca. Antes de su creación, los ordenadores utilizaban diferentes plataformas técnicas, que eran incompatibles; por consiguiente, los usuarios estaban limitados a un sistema determinado. El efecto de la norma ha sido dotar a los usuarios de la TI mayor capacidad que nunca y, de paso, generar una reestructuración fundamental y ampliamente generalizada de las actividades comerciales, industriales, públicas y privadas de toda índole. El proceso de globalización se basa en la capacidad de mantener el libre intercambio de información.

7.2. Tradicionalmente se consideraba que la tecnología era la aplicación de los descubrimientos científicos; hoy en día, la TI ha cambiado esta perspectiva: actualmente los descubrimientos se llevan a cabo en el nivel tecnológico. La TI difiere de las anteriores tecnologías de punta en que racionaliza y acelera el flujo de información en lugar de mover objetos. La nueva economía impone nuevas condiciones al conjunto de la economía, y la tecnología de la información no influye exclusivamente en las empresas que hacen uso de ella con éxito, sino que tiene efecto en todo tipo de empresas y organizaciones, incluido el sector público. La nueva tecnología implica una reestructuración fundamental de los flujos de información de las empresas. Están desapareciendo las viejas fronteras:

- entre las naciones;
- entre las industrias;
- entre los bienes y los servicios;
- entre las empresas y dentro de ellas;
- entre los empresarios y los trabajadores;
- entre los trabajadores administrativos y manuales;
- entre el trabajo y el ocio;
- entre el trabajo y el hogar.

7.3. Los individuos experimentan el impacto de la nueva economía de muchas maneras. Como consumidores, pueden beneficiarse de una mejor información, de una mayor elección de bienes y servicios y de menores precios mediante el acceso a un mercado mundial; como empleados, pueden beneficiarse de un trabajo más independiente, individualmente y en equipo, de mayor responsabilidad y autoridad, de perspectivas de mayores ingresos y de la oportunidad de aprender nuevas habilidades a lo largo de su vida laboral; como ciudadanos, pueden estar más informados, tener mayor influencia y más capacidad de mantener contactos más directos con las administraciones.

7.4. Suecia fue uno de los países pioneros en el uso de la TI. Las empresas suecas y las autoridades gubernamentales se aprestaron a invertir, y lo hicieron con fuerza, en la nueva tecnología. El proceso se vio facilitado por los siguientes factores:

- un elevado nivel de capacidad de gestión de las empresas suecas;
- un nivel por lo general elevado de educación de la población;
- la falta de resistencia sindical a la introducción de las nuevas tecnologías.

7.4.1. En el ámbito doméstico, el Gobierno hizo una contribución fundamental a la difusión del conocimiento de la informática mediante la introducción de un régimen de desgravación para la adquisición de ordenadores personales de uso doméstico. Como resultado de ello, el gasto total de TI de Suecia en porcentaje del PIB no sólo es más elevado que el de cualquier otro país europeo, sino que es superior al de Estados Unidos y es considerablemente más elevado que el de Japón (cuadro 12). En lo que respecta al Índice de Infraestructura de la Sociedad de la Información compilado por el IDC (parte del International Data Group) en el año 2000, Suecia es líder mundial (cuadro 13).

7.5. Esta nueva economía se caracteriza por un alto crecimiento de la productividad total de los factores y una baja inflación. El cuadro 14 muestra que los países escandinavos (Suecia, Dinamarca, Finlandia y Noruega) registraron un acusado descenso de la inflación, combinado con un fuerte incremento de la productividad total de los factores, en el periodo de referencia; Estados Unidos registró las mismas tendencias, pero no hasta el mismo punto. De modo inverso, la UE (excluidos los países escandinavos, el Reino Unido, los Países Bajos y Luxemburgo) registró una inflación reducida y a la vez una caída drástica de la productividad de los factores; Japón registró una tendencia similar, pero en menor grado. Esto se ve reflejado en las posiciones que ocupan los países más avanzados y los menos avanzados de la nueva economía de acuerdo con el estudio de prácticas comparativas de 1998 (cuadro 15).

7.6. Uno de los objetivos de Lisboa era que los Estados miembros garantizaran un acceso electrónico generalizado a los principales servicios públicos básicos para el año 2003. Este es el único indicador en el que Suecia no está entre los países a la cabeza de las nuevas tecnologías; en este terreno, Suecia se sitúa marginalmente por debajo de la media de Estados Unidos (cuadro 16). Éste es un indicador del progreso que han realizado las administraciones nacionales a la hora de explotar el potencial de Internet. Mide la capacidad de las administraciones y las empresas de utilizar Internet para tramitar los procedimientos administrativos obligatorios; en esta área se requieren más esfuerzos por parte de Suecia.

7.7. Con el fin de mantener el liderazgo de Suecia en la nueva economía y aprovechar los beneficios que ofrece es necesario tomar varias medidas. Las empresas suecas, los trabajadores y los hogares se adaptado con rapidez a las nuevas tecnologías, pero es necesario incrementar el grado de aceptación del cambio. Los sindicatos tendrán que mantener la flexibilidad de su planteamiento sobre las nuevas tecnologías, los nuevos métodos de trabajo, las nuevas técnicas de organización y las nuevas formas de remuneración. Explotar el potencial de la nueva economía requiere capital; es necesario hacer mejoras en la disponibilidad de capital de riesgo obtenido mediante la emisión de acciones, especialmente el capital riesgo (*venture capital*) destinado a las PYME. Otra posible medida beneficiosa sería la creación de recursos comerciales compartidos para permitir a las PYME desarrollar sus capacidades de comercio entre empresas y de comercio entre empresas y consumidores.

8. Privatización y liberalización

8.1. La liberalización y la exposición al juego de la competencia de las actividades con financiación pública comenzó a gran escala en los años noventa. Al mismo tiempo se reforzó la legislación sobre la competencia y se ajustó más estrictamente a la normativa de la UE. No obstante, una parte sustancial de la economía sueca aún goza de protección frente a la competencia. La actividad del sector público en Suecia asciende a 650 000 millones de coronas suecas, de las que cerca de 150 000 están expuestas a la competencia. Algunos sectores, tanto públicos como privados, continúan subexpuestos a la competencia, especialmente el sector minorista, mientras que otros, como la vivienda, siguen estando muy regulados. En algunos ámbitos, especialmente las telecomunicaciones, es necesario tomar más medidas para regular la posición de los proveedores oficiales y suprimir los obstáculos al comercio.

8.2. Al igual que en otros países, los resultados han sido desiguales. El sector de comercialización y producción de electricidad se ha abierto a la competencia y aproximadamente ahora hay 160 empresas que trabajan en estas actividades. Como resultado de ello, Suecia tiene los precios más bajos de

suministro de electricidad a los consumidores de todos los hogares de la UE, aunque la drástica subida general de precios del año 2001 indujo al Gobierno a revisar la situación de la competencia en este sector. Una familia media puede ahorrar una cantidad sustancial al trimestre si elige al proveedor de servicios adecuado. La liberalización de los taxis ha llevado a una reducción de los precios y a un 25 % de incremento en el número de taxis disponibles. La liberalización de los mercados de servicios ha generado un fuerte crecimiento.

8.2.1. Por otra parte, la privatización de los trenes de cercanías en el área de Estocolmo produjo inicialmente un año caótico porque el proceso se preparó mal y se plantearon casos de niveles de atención inadecuados a las personas mayores al privatizar estos servicios.

8.3. En general, los consumidores han sido los principales beneficiarios del proceso, pero los trabajadores también se han beneficiado de la mayor posibilidad de elección de empresarios y de los efectos positivos en la creación de empleos que ha tenido la privatización en la mayor parte de los casos. En una reciente encuesta pública se señalaba que el 46 % de los encuestados consideraba que, en general, los resultados habían sido positivos, mientras que el 27 % pensaba que habían sido negativos; el 65 % estaba a favor del principio de poder elegir entre proveedores públicos y privados y tan sólo era contrario el 15 %.

8.4. También se expresó inquietud por el hecho de que, a raíz de la liberalización, pudieran entrar en el mercado sueco monopolios estatales de otros países, falseando la competencia al aprovechar su situación de monopolio en su mercado nacional. Esta posibilidad se considera como equivalente a una renacionalización de sectores de la economía sueca por otros Estados miembros.

8.5. El Gobierno ha tomado la iniciativa de reducir la carga de burocracia para las pequeñas empresas estableciendo que las más pequeñas queden exentas de algunas normas. Esto se hace con el fin de fomentar la creación de empresas y mejorar el índice de resultados positivos.

9. Fiscalidad

9.1. Como ya se ha indicado, Suecia tiene un nivel muy elevado de impuestos. La estrategia para el futuro debe basarse en los logros alcanzados en años recientes mejorando la eficacia del régimen de beneficios fiscales y su efectividad en la prestación de servicios sociales. A medio o largo plazo hay un margen sustancial para continuar la racionalización del régimen de beneficios fiscales sin comprometer sus objetivos sociales.

9.2. El sistema fiscal debe diseñarse de modo que maximice la incentivación de la mano de obra. Al mismo tiempo, es necesario mitigar los incentivos para transformar las rentas del trabajo en rentas de capital, lo cual constituye una dificultad fundamental en el régimen de imposición doble de la renta. También resultaría beneficioso emprender reformas estructurales de los impuestos sobre el patrimonio, suprimiendo las exenciones que favorecen a los más ricos y aumentando el límite para excluir los patrimonios moderados.

10. Conclusiones

10.1. La economía sueca se ha recuperado con éxito de la recesión registrada a mediados de los años noventa y ahora está en mejor situación que en ningún otro momento de las pasadas tres décadas.

10.2. Para tal recuperación ha sido esencial la imposición de un límite máximo durante tres años al gasto gubernamental. Esto ha introducido una medida contracíclica en la gestión macroeconómica sueca, que debería tener el efecto de estabilizar el ciclo económico y garantizar la sostenibilidad de la recuperación, y que también debería ayudar al Gobierno a alcanzar un nivel sostenible de bienestar, independientemente de las fluctuaciones del ciclo económico. Un factor negativo es la posibilidad de que resurja la inflación si la diferencia entre el crecimiento potencial y el real continúa aumentando por encima del potencial. La escasez cada vez mayor de mano de obra indica que la diferencia entre el crecimiento potencial y el real desaparecerá en un futuro cercano si aún no es así.

10.3. Suecia se adhiere al modelo social escandinavo, que se caracteriza por un sistema altamente desarrollado de protección social y el consiguiente nivel elevado de impuestos. Hay un amplio consenso sobre la necesidad de mantener el modelo social, pero también sobre la necesidad de que sea sostenible y adaptable a los paradigmas de la nueva economía. Como ha afirmado Leif Pagrotsky, ministro sueco de comercio, «el reto no es desmantelar el modelo social europeo, sino modernizarlo de manera que proporcione a los ciudadanos europeos seguridad en apoyo del cambio, no seguridad en detrimento del cambio».

10.4. Suecia tiene una tasa de desempleo más baja y una tasa de participación más alta que la mayoría de los demás países. La política seguida por el Gobierno sueco para combatir el aumento del desempleo a mediados de los años noventa combinaba políticas activas del mercado de trabajo con empleo subvencionado. Lo primero es más caro pero se considera más apropiado a largo plazo; no obstante, se suscitaban críticas

acerca del modo en que se planteó. La OCDE ha señalado que el funcionamiento del mercado de trabajo mejoraría si se siguieran facilitando las medidas destinadas a la protección del empleo, si se aumentara la movilidad regional y si se continuara la tendencia a la moderación salarial. Actualmente hay un intenso debate en Suecia sobre la conveniencia y viabilidad de tales medidas.

10.5. Al igual que la mayor parte de los demás países, Suecia se enfrenta con problemas demográficos graves. El Gobierno ha introducido recientemente reformas en el sistema de pensiones con el fin de combatir dichos problemas. Aunque las reformas han mejorado la sostenibilidad de los recursos destinados a las pensiones, será necesario tomar más medidas si se quieren cumplir las expectativas actuales de la población activa al llegar a la edad de la jubilación.

10.6. Suecia destina a I+D un porcentaje del PIB mayor que la mayoría de los demás países, pero las actividades en este sector se llevan a cabo fundamentalmente en las empresas, por lo que este porcentaje se aplica más a la I+D aplicada que a la investigación pura. La internacionalización de las principales empresas suecas conduciría a que estas actividades se localicen en otros países.

10.7. Suecia es uno de los países líderes de la nueva economía, pero el ritmo al que avanza y la magnitud de los cambios que se generan suponen que el país no puede permitirse relajar sus esfuerzos si quiere mantener esta posición. Está en buena situación para aprovechar las oportunidades que se le presentan, pero mucho dependerá del grado en que consiga trasladar con éxito su amplia experiencia al mercado.

10.8. Se han tomado muchas medidas en el ámbito de la liberalización y la privatización de los monopolios estatales, pero hay sectores sustanciales de la economía sueca que aún gozan de protección frente a la competencia. La liberalización no siempre ha tenido un éxito rotundo y hay puntos de vista encontrados sobre el grado de privatización que se considera deseable y la forma que debe adoptar, si bien, en general, se apoya mayoritariamente el principio de aumentar la competencia. Parece inevitable avanzar por el camino de reducir la intervención estatal en las actividades del mercado. Es necesario que se reconozca ampliamente la importancia de renovar la formación de los gestores que han trabajado exclusivamente en el sector público para permitirles adaptarse a las disciplinas de un mercado competitivo.

10.9. El Gobierno ha tomado medidas de ayuda a las pequeñas empresas al establecer que queden exentas de ciertas normas, pero sigue siendo prioritario el desarrollo de mejores sistemas de financiación de las PYME.

10.10. En diferentes vertientes, la evolución económica, social y técnica de Suecia de la última década ha demostrado ser un éxito. El reto para el futuro debe ser, partiendo de ese éxito, mantener el liderazgo tecnológico, aumentar la

productividad, modernizar el mercado de trabajo y perfeccionar el régimen fiscal para crear un sistema de bienestar social sostenible y mejorado que apoye el espíritu de la cohesión social que anida en el corazón de la sociedad sueca.

Bruselas, 29 de noviembre de 2001.

El Presidente
del Comité Económico y Social
Göke FRERICHS
