

Edición
en lengua española

Comunicaciones e informaciones

<u>Número de información</u>	<u>Sumario</u>	<u>Página</u>
	I <i>Comunicaciones</i>	
	
	II <i>Actos jurídicos preparatorios</i>	
	Comité Económico y Social	
	391º Pleno de 29 y 30 de mayo de 2002	
2002/C 221/01	Dictamen del Comité Económico y Social sobre la «Propuesta de Decisión del Parlamento Europeo y del Consejo relativa a la informatización de los movimientos y los controles de los productos sujetos a impuestos especiales» (COM(2001) 466 final — 2001/0185 (COD))	1
2002/C 221/02	Dictamen del Comité Económico y Social sobre la «Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo relativa a la homologación CE de los tractores agrícolas o forestales, de sus remolques y de sus equipos intercambiables remolcados, así como de los sistemas, componentes y unidades técnicas de dichos vehículos» (COM(2002) 6 final — 2002/0017 (COD))	5
2002/C 221/03	Dictamen del Comité Económico y Social sobre la «Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo por la que se modifica por vigésima quinta vez la Directiva 76/769/CEE del Consejo relativa a la aproximación de las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas de los Estados miembros que limitan la comercialización y el uso de determinadas sustancias y preparados peligrosos (sustancias clasificadas como carcinógenas, mutágenas o tóxicas para la reproducción — c/m/r)» (COM(2002) 70 final — 2002/0040 (COD))	8

Precio: 22,00 EUR

ES

(continúa al dorso)

<u>Número de información</u>	Sumario (<i>continuación</i>)	Página
2002/C 221/04	Dictamen del Comité Económico y Social sobre el «Proyecto de 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 en el sector de los vehículos de motor»	10
2002/C 221/05	Dictamen del Comité Económico y Social sobre la «Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo relativa al establecimiento de un marco comunitario para la clasificación de las emisiones acústicas de los aviones subsónicos civiles para el cálculo de las tasas sobre el ruido» (COM(2001) 74 final — 2001/0308 (COD))	17
2002/C 221/06	Dictamen del Comité Económico y Social sobre la «Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo relativo a la armonización de determinadas disposiciones en materia social en el sector de los transportes por carretera» (COM(2001) 573 final — 2001/0241 (COD))	19
2002/C 221/07	Dictamen del Comité Económico y Social sobre la «Propuesta de Decisión del Parlamento Europeo y del Consejo por la que se revisa el anexo I de la Decisión nº 1336/97/CE relativa a un conjunto de orientaciones para las redes transeuropeas de telecomunicaciones» (COM(2001) 742 final — 2001/0296 (COD))	22
2002/C 221/08	Dictamen del Comité Económico y Social sobre la «Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo por la que se establece un régimen para el comercio de derechos de emisión de gases de efecto invernadero en la Comunidad y por la que se modifica la Directiva 96/61/CE del Consejo» (COM(2001) 581 final — 2001/0245 (COD))	27
2002/C 221/09	Dictamen del Comité Económico y Social sobre la «Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo por la que se modifica la Directiva 94/62/CE del Parlamento Europeo y del Consejo relativa a los envases y residuos de envases» (COM(2001) 729 final — 2001/0291 (COD))	31
2002/C 221/10	Dictamen del Comité Económico y Social sobre el tema «Estrategia de futuro para las regiones ultraperiféricas de la Unión Europea»	37
2002/C 221/11	Dictamen del Comité Económico y Social sobre la «Propuesta de Directiva del Consejo por la que se establecen normas mínimas sobre los requisitos y el estatuto al que pueden optar ciudadanos de países terceros y personas apátridas para ser refugiados o beneficiarios de otros tipos de protección internacional» (COM(2001) 510 final — 2001/0207 (CNS))	43
2002/C 221/12	Dictamen del Comité Económico y Social sobre: <ul style="list-style-type: none"> — la «Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo relativa a un método abierto de coordinación de la política comunitaria en materia de inmigración», y (COM(2001) 387 final) — la «Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo sobre la política común de asilo, por la que se introduce un método abierto de coordinación» (COM(2001) 710 final) 	49

<u>Número de información</u>	Sumario (<i>continuación</i>)	Página
2002/C 221/13	Dictamen del Comité Económico y Social sobre el tema «Los indicadores sociales» ...	54
2002/C 221/14	Dictamen del Comité Económico y Social sobre el tema «Opciones para la reforma de las pensiones»	58
2002/C 221/15	Dictamen del Comité Económico y Social sobre la «Propuesta de Directiva del Consejo destinada a mejorar el acceso a la justicia en los litigios transfronterizos mediante el establecimiento de reglas mínimas comunes relativas a la justicia gratuita y otros aspectos financieros vinculados a los juicios civiles» (COM(2002) 13 final — 2002/0020 (CNS))	64
2002/C 221/16	Dictamen del Comité Económico y Social sobre el tema «Coordinación de las políticas económicas a largo plazo»	67
2002/C 221/17	Dictamen del Comité Económico y Social sobre la «Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo relativo a las promociones de ventas en el mercado interior» (COM(2001) 546 final — 2001/0227 (COD))	73
2002/C 221/18	Dictamen del Comité Económico y Social sobre la «Propuesta de Directiva del Consejo relativa a la expedición de un permiso de residencia de corta duración a las víctimas de la ayuda a la inmigración ilegal o de la trata de seres humanos que cooperen con las autoridades competentes» (COM(2002) 71 final — 2002/0043 (CNS))	80
2002/C 221/19	Dictamen del Comité Económico y Social sobre la «Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se insta a un sistema de ecopuntos aplicable a los camiones que transiten por Austria para el año 2004» (COM(2001) 807 final — 2001/0310 (COD))	84
2002/C 221/20	Dictamen del Comité Económico y Social sobre la «Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social y al Comité de las Regiones, Hacia una asociación global en favor del desarrollo sostenible» (COM(2002) 82 final)	87
2002/C 221/21	Dictamen del Comité Económico y Social sobre <ul style="list-style-type: none"> — las «Propuestas de Decisiones del Consejo relativas a los programas específicos a través de los cuales se ejecuta el Programa Marco de la Comunidad Europea 2002-2006 de acciones de investigación, desarrollo tecnológico y demostración y relativas a los programas específicos a través de los cuales se ejecuta el Programa Marco de la Comunidad Europea de la Energía Atómica 2002-2006 de actividades de investigación y formación», y (COM(2001) 279 final — 2001/0122 (CNS), 2001/0123 (CNS), 2001/0124 (CNS), 2001/0125 (CNS), 2001/0126 (CNS)) — la «Propuesta modificada de Decisión del Consejo sobre el programa específico 2002-2006 de investigación, desarrollo tecnológico y demostración destinado a la integración y el fortalecimiento del Espacio Europeo de la Investigación» (COM(2001) 594 final — 2001/0122 (CNS)) 	97
2002/C 221/22	Dictamen del Comité Económico y Social sobre la «Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo sobre alimentos y piensos modificados genéticamente» (COM(2001) 425 final — 2001/0173 (COD))	114

II

(Actos jurídicos preparatorios)

COMITÉ ECONÓMICO Y SOCIAL

Dictamen del Comité Económico y Social sobre la «Propuesta de Decisión del Parlamento Europeo y del Consejo relativa a la informatización de los movimientos y los controles de los productos sujetos a impuestos especiales»

(COM(2001) 466 final — 2001/0185 (COD))

(2002/C 221/01)

El 20 de diciembre 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 arriba.

La Sección de Mercado Único, Producción y Consumo, encargada de preparar los trabajos del Comité sobre este asunto, aprobó su dictamen el 8 de mayo de 2002 (ponente: Sr. Wilkinson).

En su 391º Pleno de los días 29 y 30 de mayo de 2002 (sesión del 29 de mayo de 2002) el Comité Económico y Social aprobó por 79 votos a favor, 1 en contra y 1 abstención el presente Dictamen.

1. Introducción

1.1. La entrada en vigor del mercado interior ha conllevado cambios fundamentales en las disposiciones que regulan el movimiento de los bienes sujetos a impuestos especiales⁽¹⁾. Los controles físicos en las fronteras nacionales se han sustituido por controles administrativos basados en la documentación que debe acompañar las mercancías en su desplazamiento de un Estado miembro a otro, o en caso de importación o exportación de y hacia la UE.

1.2. El tipo impositivo (impuestos especiales e IVA) que se aplica a este tipo de bienes no se ha unificado y sigue registrando grandes diferencias⁽²⁾. Esta circunstancia permite que, en algunos casos, se obtengan importantes beneficios por medios fraudulentos. Hoy por hoy, la delincuencia organizada está aprovechándose a gran escala, y cada vez más, de los puntos débiles que presenta el sistema.

1.3. En un estudio de 1996 elaborado por el Grupo de alto nivel (GAN) que incluía a todas las autoridades de los Estados miembros, se calculaba que las pérdidas de ingresos relacionados con los productos del tabaco y el alcohol ascendieron durante aquel año a un total de 4 800 millones EUR⁽³⁾. Ese mismo año, los ingresos de origen fiscal obtenidos por los Estados miembros por productos sujetos a impuestos especiales rondaron los 234 000 millones EUR, lo cual equivale aproximadamente al 8,1 % de todos sus ingresos fiscales⁽⁴⁾. Tanto los importes percibidos por los distintos Estados miembros como el porcentaje que éstos representaban en el conjunto de los ingresos reflejaban una gran diversidad.

1.4. El Consejo Ecofin aceptó en 1998 la recomendación de la Comisión para establecer un sistema informatizado de control de los bienes sujetos a impuestos especiales⁽⁵⁾ (para reducir el fraude) como objetivo a largo plazo y en función de los resultados de un estudio de viabilidad. Dicho estudio concluyó en el año 2000⁽⁶⁾. En el documento COM(2001) 466 final se presenta una propuesta para establecer un sistema informatizado de estas características, que se conoce generalmente por las siglas EMCS (Excise Movement and Control System o «Sistema de control y movimiento de los impuestos especiales»). Dicha propuesta tiene el doble propósito de reducir el fraude y simplificar el sistema.

(1) Directiva del Consejo 92/12/CEE.

(2) — A modo de ejemplo, las diferencias más extremas entre los tipos impositivos de los distintos Estados miembros son:
— hidrocarburos: gasolina sin plomo 2,1:1; gasóleo 2,6:1;
— alcohol: bebidas de alta graduación 9,1:1; cerveza: 17:1; Por lo que respecta a los vinos tranquilos, los tipos impositivos oscilan entre 0 y 2 900 EUR por hectolitro de alcohol puro;
— tabaco: (tipo impositivo global): 4,6:1.

(3) Del cual un 69 % correspondía a actividades fraudulentas relacionadas con el tabaco y el 31 % restante a productos alcohólicos.

(4) Esta suma incluye los impuestos especiales sobre los hidrocarburos, que no se habían tenido en cuenta en el estudio.

(5) Los bienes sujetos a impuestos especiales son los hidrocarburos, el alcohol y el tabaco.

(6) Su elaboración corrió a cargo de Alcatel TITN Answare.

2. Observaciones generales

2.1. El sistema actual no es bueno, ya que se basa en la transmisión de documentos de papel para liquidar los movimientos que se produzcan en régimen de suspensión de impuestos especiales. Cuando no se facilitan los documentos correctos o se hace de manera defectuosa, el remitente puede verse enfrentado a cuantiosas sanciones económicas, por lo que la propuesta para informatizar el registro de las transacciones cuenta con el enérgico apoyo de los operadores. Éstos esperan que una medida de estas características contribuirá a legitimar el comercio y, al mismo tiempo, permitirá a los Estados miembros ejercer un control efectivo. Los operadores hacen hincapié en que el EMCS debería aplicarse de manera uniforme a todos los Estados miembros y a todos los operadores (1).

2.2. No obstante, y habida cuenta de que el EMCS no podrá entrar en funcionamiento —como muy pronto— antes de 2007, el Comité resalta la necesidad de que la Comisión (previa consulta a los Estados miembros y a los agentes económicos) continúe realizando un esfuerzo para mejorar el actual sistema (2). Estas mejoras contribuirán igualmente al establecimiento del EMCS. No obstante, no se debe permitir que estas mejoras provisionales se traduzcan en un aumento de la burocracia o de los niveles de complejidad ya existentes en la actualidad (3).

2.3. Este sistema tiene también el respaldo de todos los Estados miembros, aunque resulta claro que algunos de ellos se beneficiarán más que otros, ya que tanto la proporción del fraude como el comercio de productos alcohólicos y tabaco varían considerablemente de un país a otro.

2.4. Como se admite en la propuesta de la Comisión, el EMCS es un proyecto de gran amplitud, complejidad y coste que deberá incluir elementos de los servicios administrativos de todos los Estados miembros, la Comisión, la OLAF y los operadores económicos (fabricantes, embotelladores, almacenes, comerciantes, etc.) de cada uno de los quince países. La seguridad constituirá igualmente un elemento de vital importancia.

2.5. Se ha de dotar a este sistema de una gran solidez para garantizar su accesibilidad 24 horas al día, 365 días al año, con un tiempo muy corto de recuperación en caso de emergencia o mantenimiento. En el estudio de viabilidad se calcula que, por lo que respecta al tabaco y el alcohol, el número de transacciones en la Europa de los quince podría elevarse anualmente a 16 millones. Si se añaden los hidrocarburos y se tiene presente la incorporación de nuevos Estados miembros, esta cifra aumentará enormemente.

(1) La aplicación del actual sistema no es uniforme, por ejemplo, en los planteamientos que adoptan los distintos Estados miembros ante la presentación de pruebas de liquidación alternativas.

(2) Entre estos esfuerzos destacan la mejora del Sistema de intercambio de información sobre impuestos especiales (SEED o «System for Exchange of Excise Data») y la flexibilidad para los operadores a la hora de presentar pruebas alternativas de liquidación de los movimientos con documento administrativo de acompañamiento.

(3) Se ha de reconsiderar, en especial, la aplicación del denominado «Sistema de alerta rápida».

2.6. Según las estimaciones, existen en la actualidad 80 000 operadores económicos, a los cuales cabrá añadir los operadores de los países candidatos que se incorporen a la Unión de aquí a 2007, que es el plazo mínimo para la entrada en funcionamiento de este sistema (4). La Comisión estima que el número total de operadores económicos tras la ampliación rondará los 200 000.

2.7. El Comité apoya plenamente la propuesta para la creación del EMCS con la mayor brevedad posible, tanto por la necesidad de luchar contra el fraude como por la de mejorar la operatividad de los movimientos que se produzcan en régimen de suspensión de impuestos especiales, mejora imprescindible para el pleno funcionamiento del mercado interior. Además, esta propuesta contará con el beneplácito de los ciudadanos de la UE, quienes valoran cualquier mejora que contribuya a luchar contra el fraude.

3. Coste

3.1. Se calcula que el coste de este proyecto será elevado. A efectos de la Comisión, costará 35 millones EUR en concepto de desarrollo e implantación y, posteriormente, 4 millones al año para cubrir los costes de funcionamiento. Por lo que respecta a los Estados miembros, y de acuerdo con el estudio de viabilidad, el coste de cada fase de desarrollo e implantación oscilará entre 5 y 12 millones EUR y, con posterioridad, entre 1,7 y 10 millones más cada año. Cada Estado miembro está procediendo actualmente al cálculo de sus propios costes.

3.2. Para los operadores económicos, cuya totalidad debería formar parte del sistema, el coste deberá ser relativamente bajo, excepto cuando un operador importante decida desarrollar su propia aplicación de carácter individual para interactuar con el sistema comunitario. En este caso, las estimaciones apuntan a que el coste de desarrollo se situaría en 140 000 EUR, más 15 000 EUR al año para gastos de explotación.

3.3. De acuerdo con las estimaciones, los operadores económicos recibirán la formación necesaria y el software que precisen a cargo y cuenta de sus respectivos Estados miembros.

3.4. Se debería registrar un ahorro para los operadores económicos frente al actual sistema, basado en el papel, con lo que se reduciría el gasto que supone el cumplimiento de la normativa. Este ahorro no se contempla en la propuesta. Se espera que los Estados miembros compensen sus costes por medio de una reducción del fraude. Por todo ello, suponiendo que los cálculos sean acertados, el nuevo sistema debería ser rentable.

(4) De acuerdo con la propuesta, los trabajos de desarrollo y aplicación deberán iniciarse en el plazo máximo de nueve meses a partir de la entrada en vigor de la Decisión (véase el artículo 2 de la propuesta), y tardarán cinco años en llevarse a cabo.

3.5. El Comité observa que la propuesta incluye únicamente (en su ficha financiera) el desglose de los costes previstos hasta finales de 2006. La propuesta debería incluir, por lo menos, los datos correspondientes a 2007 (véase el punto 2.2.), e indicar el coste previsto de la futura incorporación al sistema de los países candidatos.

3.6. Considerando el papel fundamental que desempeñará la Comisión en el sistema que se propone, no se deberá reducir el personal que se juzgue necesario en las estimaciones. De hecho, si se pretende que, a la vez que trabaja con el EMCS, la Comisión continúe introduciendo mejoras muy necesarias en el actual sistema basado en el papel (véase el punto 2.2.), convendría prever más personal que el contemplado en la propuesta.

4. Participación

4.1. Como ya evidencia la propuesta, el EMCS sólo será eficaz si todos los Estados miembros y la Comisión se comprometen legalmente tanto en lo que se refiere a la responsabilidad jurídica como a la económica. Habida cuenta del ámbito de actuación y la complejidad del EMCS, se debe admitir la posibilidad de que las estimaciones del estudio de viabilidad en lo relativo a los recursos sean bastante inexactas.

4.2. Como consecuencia de los plazos, parece seguro que varios países candidatos accederán a la Unión Europea antes de que entre en funcionamiento este sistema. El artículo 9 debería reflejar esta circunstancia dejando claro que los países candidatos deberán —y no «podrán»— ser plenamente informados, y que no solamente pueden participar en las pruebas que se efectúen, sino que también tendrán derecho a ayudas para la preparación e implantación del sistema. Esta iniciativa tendrá repercusiones de carácter económico que también deberían tener su correspondiente reconocimiento.

4.3. Otra de las preocupaciones estriba en que algunos de los países candidatos no disponen aún de sistemas que cumplan los requisitos de la Directiva 92/12 CEE para controlar los bienes sujetos a impuestos especiales. Aunque no cabe ninguna duda de que esta cuestión se está abordando en las negociaciones para su adhesión, los países afectados deberían tener alguna experiencia con el sistema de la UE antes de entrar a formar parte del EMCS.

4.4. No sería de extrañar que la incorporación de nuevos Estados miembros al EMCS supusiera un retraso de la entrada en funcionamiento del sistema.

5. Seguridad

5.1. Las responsabilidades en materia de seguridad revestirán una especial importancia. Estos aspectos de seguridad deberán abarcar tanto el funcionamiento legal del sistema como la propiedad y el tratamiento que se da a la información confidencial —desde el punto de vista de las empresas— que se guarde en el sistema. Cabe señalar que, como se pretende hacer uso de los más modernos dispositivos de seguridad disponibles cuando arranque el sistema, en estos momentos no es posible incluir en la propuesta mayores detalles al respecto.

5.2. El sistema ha de permitir establecer con claridad quién es responsable a efectos legales de toda mercancía que se encuentre en régimen de suspensión de impuestos especiales en cualquier punto del mercado interior.

6. Aspectos técnicos

6.1. Se estima, con toda probabilidad, que el EMCS es técnicamente viable; esta impresión se basa, hasta cierto punto, en el éxito que se ha logrado al introducir el Nuevo Sistema Informatizado de Tránsito (NCTS).

6.2. La propuesta debería aclarar en mayor medida, y no solamente en la exposición de motivos, la relación existente entre el EMCS y el Nuevo Sistema Informatizado de Tránsito (NCTS) ya que, por ejemplo, se prevé que ambos sistemas compartan algunas listas de referencia aunque la participación sea distinta para cada uno de ellos. También se deberá estudiar su compatibilidad con otros sistemas, como el proyecto del G7 sobre simplificación aduanera.

6.3. La actual propuesta abarca únicamente los movimientos de productos en régimen de suspensión de impuestos especiales dentro del mercado único. Es preciso que la propuesta deje clara la necesidad de establecer contactos adecuados tanto entre el sistema de la UE (los almacenes vinculados) y sus centros de producción, como entre los puntos de entrada y salida para las importaciones y las exportaciones, respectivamente, de terceros países.

6.4. Cabe señalar que algunos Estados miembros tienen previsto ofrecer por vía electrónica todos los servicios de aquí al año 2005. Así pues, sería importante garantizar la plena compatibilidad de estos servicios con el EMCS que ahora se propone.

7. Resumen

7.1. El Comité apoya plenamente esta propuesta, tanto por la necesidad de luchar contra el fraude de manera más eficaz como por las ventajas que se espera que tenga para los agentes económicos del mercado único.

7.2. No obstante, desearía hacer las siguientes observaciones:

- es crucial que se contraiga un compromiso legal, tanto en lo que se refiere a la responsabilidad jurídica como a la económica, por parte de cada uno de los Estados miembros y de los países candidatos antes de su adhesión. Este compromiso es imprescindible para la viabilidad de la propuesta;
 - teniendo en cuenta las lagunas del actual sistema basado en el papel y el largo plazo que se prevé antes de la entrada en funcionamiento del EMCS, el Comité insta a la Comisión a que prosiga sus esfuerzos con vistas a mejorar cuanto antes el sistema actual;
- se debe incluir el desglose de los costes previstos, como mínimo, hasta el año 2007;
 - se ha de tener presente en todo momento la esperada adhesión, dentro de los plazos previstos, de algunos países candidatos, a los que se deberá informar plenamente y ofrecer ayuda para la preparación e implantación del sistema;
 - se debe abordar plenamente seguridad del EMCS en cualquiera de sus aspectos;
 - se ha de aclarar la relación del EMCS con el NCTS u otros sistemas;
 - se debe dilucidar cualquier disposición específica relacionada con los movimientos procedentes de centros de producción para la exportación y la importación de y hacia terceros países.

Bruselas, 29 de mayo de 2002.

El Presidente
del Comité Económico y Social
Göke FRERICHS

Dictamen del Comité Económico y Social sobre la «Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo relativa a la homologación CE de los tractores agrícolas o forestales, de sus remolques y de sus equipos intercambiables remolcados, así como de los sistemas, componentes y unidades técnicas de dichos vehículos»

(COM(2002) 6 final — 2002/0017 (COD))

(2002/C 221/02)

El 12 de febrero de 2002, 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 del Comité en este asunto, aprobó su dictamen el 8 de mayo de 2002 (ponente: Sr. Levaux).

En su 391º Pleno (sesión del 29 de mayo de 2002), el Comité Económico y Social ha aprobado por unanimidad el presente Dictamen.

1. Objetivos de la propuesta

1.1. En el marco de la armonización de los procedimientos de homologación, se ha revelado indispensable alinear las disposiciones de la Directiva 74/150/CEE del Consejo de 4 de marzo de 1974 relativa a la aproximación de las legislaciones de los Estados miembros sobre la homologación de los tractores agrícolas o forestales de ruedas, con las de la Directiva 70/156/CEE del Consejo de 6 de febrero de 1970 relativa a la aproximación de las legislaciones de los Estados miembros sobre la homologación de vehículos a motor y de sus remolques y con las de la Directiva 92/61/CEE del Consejo de 30 de junio de 1992 relativa a la recepción de los vehículos de motor de dos o tres ruedas.

1.2. La propuesta representa la segunda etapa de la refundición de la Directiva 74/150/CEE relativa a la homologación de los tractores agrícolas o forestales, con el propósito principal de ampliar su ámbito de aplicación a categorías más particulares de tractores y a sus remolques y equipos intercambiables remolcados.

1.3. La Comisión señala que, en aras de la eficacia y de una mayor transparencia, elaboró la propuesta cuidando de suprimir el exceso de reglamentación y simplificando la aplicación de los textos legislativos.

1.4. La Comisión propugna una armonización comunitaria total, sustituyendo las homologaciones nacionales por la homologación CE.

1.5. La propuesta se ha elaborado teniendo también en cuenta determinadas normativas internacionales, como la de la Comisión Económica para Europa de las Naciones Unidas y la de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económico.

1.6. La Comisión estima que la Directiva propuesta contribuirá a acelerar los trámites administrativos que deben realizar los fabricantes para poder comercializar sus productos.

1.7. La Directiva permitirá también a los fabricantes suprimir las variantes técnicas que actualmente son necesarias para cumplir unos requisitos nacionales que son divergentes y someter sus nuevos tipos de vehículos a un procedimiento de homologación único en cada Estado miembro.

2. Observaciones generales

2.1. La propuesta de Directiva concierne a un sector de actividad importante cuya producción se estima en 16 000 millones EUR para la Unión Europea.

2.2. El sector emplea directamente a 140 000 personas en 5 000 empresas e, indirectamente, a otras 150 000 en la distribución y la venta.

2.3. Cabe señalar, a largo plazo, una producción con tendencia a crecer ligeramente y una intensificación de los intercambios intracomunitarios y fuera de la UE (principalmente a EE.UU. y Europa Central).

2.4. El Comité observa con agrado que para la aplicación de la Directiva propuesta la Comisión ha previsto plazos suficientes que permiten a los fabricantes adaptarse a los nuevos procedimientos armonizados.

3. Observaciones particulares

3.1. El Comité observa que el ámbito de aplicación de la Directiva 74/150/CEE estaba limitado a los tractores agrícolas o forestales de ruedas. El ámbito de aplicación de la Directiva propuesta es más amplio, porque incluye los tractores en general, ya sean de ruedas o de orugas, así como sus remolques y equipos intercambiables remolcados.

3.2. El Comité señala que en la propuesta de Directiva no se mencionan los equipos intercambiables levantados del suelo. Considera que para mejorar la comprensión y legibilidad del texto sería muy conveniente recordar en los considerandos que esos equipos se regulan en otra directiva.

3.3. Por consiguiente, el Comité propone añadir a los considerandos de esta propuesta de Directiva un punto 2 bis redactado como sigue: «Los equipos intercambiables levantados del suelo para usos agrícolas y forestales se reglamentan en la Directiva 98/37/CE sobre “máquinas”⁽¹⁾, teniendo en cuenta los aspectos de seguridad laboral.»

3.4. El Comité ha tomado nota de la ficha de impacto confeccionada por la Comisión. Observa que la propuesta de Directiva afecta a grandes empresas que fabrican los tractores y a pequeñas y medianas empresas que fabrican los componentes, repartidas todas ellas de modo homogéneo por el conjunto del territorio de la UE. Gracias a la recepción única, estas empresas podrán exportar con más facilidad su producción.

3.5. En efecto, aunque es evidente el interés que reviste la armonización de los procedimientos y la homologación europea CE con vistas a dinamizar el mercado interior, debe ser también una oportunidad para reactivar las exportaciones a terceros países, especialmente a países distintos de los de Europa Central, muchos de los cuales son ya candidatos a la adhesión.

3.6. El Comité apoya la idea de la Comisión de armonizar los procedimientos y crear una homologación única CE que, a la larga, permitirá que los fabricantes ejerzan su actividad en condiciones de competencia transparentes y equilibradas, sobre la base de una reglamentación común, concretamente en materia de seguridad laboral para la utilización de los tractores agrícolas y forestales y de sus equipos.

3.7. El Comité aprueba los objetivos que la Comisión expone en la conclusión de la exposición de motivos de la propuesta de Directiva: «La Directiva propuesta contribuirá a simplificar y acelerar los trámites administrativos que deben realizar los fabricantes para poder comercializar sus productos.»

3.8. No obstante, el Comité, tras examinar los procedimientos, las exenciones, la consideración de casos particulares y los anexos de la Directiva propuesta, considera excesiva la complejidad de un dispositivo que reenvía actualmente a más de 43 directivas específicas, recogidas en la parte I del capítulo B del anexo II, «Lista de directivas específicas».

3.9. El Comité considera que el dispositivo, a pesar de los esfuerzos de clarificación que se han hecho, sigue siendo complejo, y que los trámites administrativos de los fabricantes no experimentarán seguramente ninguna aceleración notable.

3.10. El Comité observa que, en el artículo 21, se establece que, a efectos de la aplicación de la Directiva propuesta, la Comisión estará asistida por un comité especializado de adaptación al progreso técnico, compuesto por representantes de los Estados miembros. Este comité podría ocuparse de los problemas de clasificación de nuevos materiales —entre ellos los «Quads» que han aparecido recientemente en el mercado— en las distintas categorías.

3.11. El Comité lamenta que la acción de ese comité se limite a las adaptaciones ligadas al progreso técnico, sin poder llevar a cabo una misión de evaluación para medir el efecto real de los nuevos procedimientos sobre la simplificación y la aceleración de los trámites administrativos. Tratándose de un objetivo importante señalado por la Comisión para subrayar la utilidad de la Directiva propuesta, el Comité estima que es preciso evitar la proliferación de comités y observatorios y que ese «comité de adaptación» debería encargarse de examinar, al cabo de tres años de funcionamiento, las mejoras encaminadas a simplificar y acelerar los procedimientos administrativos que a veces van ligados al progreso técnico.

3.12. El Comité observa que en el artículo 23 de la Directiva propuesta se establece que los Estados miembros deberán haber adaptado sus reglamentaciones antes del 31 de diciembre de 2004 y que las nuevas disposiciones se aplicarán a partir del 1 de enero de 2005.

3.13. El Comité observa también que en el artículo 24 se establece que la sustitución de las homologaciones nacionales por la homologación CE, que constituye la finalidad de la Directiva propuesta, se hará por categoría de vehículos tan pronto como se adapten las directivas específicas correspondientes. El cuadro que figura en la parte I del capítulo B del anexo II, «Lista de directivas específicas», indica que para muchos tipos de vehículos las directivas específicas correspondientes son ya aplicables en su estado actual.

Por consiguiente, para estos tipos de vehículos la homologación CE deberá aplicarse desde la aplicación de las nuevas disposiciones, el 1 de enero de 2005, como se establece en el artículo 23.

3.14. Para las categorías de vehículos que son objeto de directivas específicas que tienen que modificarse o que aún no existen, la Comisión ha previsto aplazar la aplicación de la homologación CE del siguiente modo:

- tres años después de la fecha de entrada en vigor de la última directiva específica que quede por adoptar, en el caso de los nuevos tipos de vehículos;
- seis años después de la fecha de entrada en vigor de la última directiva específica que quede por adoptar, en todos los casos.

⁽¹⁾ DO L 207 de 23.7.1998.

3.15. Teniendo en cuenta que no se da ninguna indicación sobre la fecha límite de publicación de las últimas directivas específicas que queda por adoptar, el Comité se pregunta cuál será la fecha real en la que se aplicará verdaderamente la Directiva propuesta en su totalidad, para poder así surtir plenamente el efecto positivo que se busca.

3.16. El Comité considera necesario que se fijen plazos razonables para que los fabricantes puedan adaptarse y los Estados miembros organizarse; ahora bien, teniendo en cuenta la urgencia y el interés de los fabricantes por disponer de una homologación única que facilite las exportaciones, el Comité es partidario de que se reduzcan los plazos mencionados anteriormente (tres y seis años) a dos y cuatro respectivamente.

4. Conclusiones

4.1. El Comité apoya a la Comisión en su intento de armonizar las modalidades de homologación europea CE por tipo de tractores agrícolas o forestales y suscribe la propuesta de Directiva.

4.2. El Comité desea que la adopción de la Directiva sirva para dinamizar las exportaciones de este sector innovador y competitivo. Por consiguiente, sugiere a la Comisión que presente un estudio económico prospectivo sobre las nuevas posibilidades de que dispondrán los fabricantes europeos después de que los Estados miembros apliquen las modalidades de esta homologación europea CE.

4.3. El Comité desea que la Comisión fije un calendario preciso con las fechas de publicación de las últimas directivas específicas y reduzca los plazos de aplicación de la homologación CE tras su adopción, con el fin de que los fabricantes tengan una visión más clara para desarrollar mejor su mercado.

4.4. El Comité lamenta que la Directiva propuesta, cuyo objeto es simplificar y acelerar los trámites administrativos, no prevea una evaluación de los efectos de las nuevas disposiciones en ese ámbito. Para aligerar las tareas de la Comisión y evitar la creación de una nueva estructura, debería confiarse esa misión de evaluación al comité de adaptación al progreso técnico previsto en el artículo 21, dejando en manos de los Estados miembros la designación de los representantes adecuados.

Bruselas, 29 de mayo de 2002.

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 por vigésima quinta vez la Directiva 76/769/CEE del Consejo relativa a la aproximación de las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas de los Estados miembros que limitan la comercialización y el uso de determinadas sustancias y preparados peligrosos (sustancias clasificadas como carcinógenas, mutágenas o tóxicas para la reproducción — c/m/r)»

(COM(2002) 70 final — 2002/0040 (COD))

(2002/C 221/03)

El 28 de febrero de 2002 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 arriba.

La Sección de Mercado Único, Producción y Consumo, encargada de preparar los trabajos en este asunto, aprobó su dictamen el 8 de mayo de 2002 (ponente: Sr. Colombo).

En su 391º Pleno de los días 28 y 29 de mayo de 2002 (sesión del 29 de mayo), el Comité Económico y Social ha aprobado por unanimidad el presente Dictamen.

1. Introducción

1.1. La propuesta de Directiva objeto de examen constituye una nueva actualización periódica de los puntos 29, 30 y 31 de la Directiva 76/769/CEE, por los que se prohíbe la comercialización de las sustancias enumeradas en el apéndice, por ser consideradas cancerígenas, mutágenas, o tóxicas para la reproducción.

1.2. La Directiva 94/60/CE establece la obligación de la Comisión de proponer cada seis meses al Parlamento Europeo y al Consejo la inclusión de sustancias que a la luz de los nuevos conocimientos científicos presenten las características negativas antes mencionadas. El objetivo es mejorar constantemente la protección de la salud de los ciudadanos europeos y la salvaguardia del mercado interior.

1.3. El Comité ha emitido dictámenes sobre las modificaciones anteriores, el último de ellos sobre «Sustancias peligrosas — c/m/r»⁽¹⁾, al que se remite para las observaciones relativas al procedimiento y la aplicación de las decisiones finales de estas actualizaciones periódicas.

1.4. Es preciso subrayar que, según la Comisión, el procedimiento de «modificación» y, por consiguiente, de actualización progresiva y periódica, constituye la única vía posible a la luz de la actual legislación vigente.

2. Propuesta de la Comisión

2.1. Partiendo de los conocimientos disponibles hoy día, la propuesta de la Comisión propone añadir en el apéndice relativo a los puntos 29, 30 y 31 del anexo I de la Directiva 76/769/CEE las siguientes sustancias:

- dos sustancias clasificadas como carcinógenas en la categoría 1;
- diecinueve sustancias clasificadas como carcinógenas en la categoría 2;
- cinco sustancias clasificadas como mutágenas en la categoría 2;
- una sustancia clasificada como tóxica en la categoría 1;
- dieciséis sustancias clasificadas en la categoría 2.

3. Observaciones generales

3.1. El Comité considera positivo que, con arreglo a lo dispuesto por la Directiva 94/60/CE (comercialización y uso de determinadas sustancias y preparados peligrosos) y por la Directiva 67/548/CEE (aproximación de las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas en materia de clasificación, embalaje y etiquetado de las sustancias peligrosas), la Comisión presente nuevas propuestas al Parlamento Europeo y al Consejo para añadir nuevas sustancias clasificadas como categoría 1 y 2, es decir, carcinógenas, mutágenas o tóxicas para la reproducción (c/m/r).

3.2. El Comité juzga positiva y necesaria la propuesta de incluir las sustancias indicadas en el punto 2.1 supra en el apéndice relativo a los puntos 29, 30 y 31 del anexo I de la Directiva 76/769/CEE como contribución a la lucha contra el cáncer, y adecuada para la protección del mercado interior.

3.3. La valoración se basa en los conocimientos disponibles actualmente sobre estas sustancias y tiene en cuenta la baja incidencia económica y ocupacional, el uso limitado de dichas sustancias, así como la oportuna información facilitada a las empresas para su sustitución.

⁽¹⁾ DO C 311 de 7.11.2001.

3.4. El Comité subraya la importancia de la propuesta porque, además de incluir normas uniformes relativas a la circulación de sustancias y preparados clasificados como cancerígenos, mutágenos y tóxicos para la reproducción, refuerza la estrategia de la Unión Europea encaminada a desarrollar una serie coordinada de políticas dirigidas a la rigurosa defensa y mejora de las condiciones de vida de los ciudadanos europeos.

3.5. En relación con la lucha contra el cáncer, el Comité, como recalcó en su dictamen sobre el «Plan de acción de lucha contra el cáncer en el marco de la acción en el ámbito de la salud pública»⁽¹⁾, subraya que en las últimas décadas ha aumentado la mortalidad debida al cáncer, en un contexto de progresivo envejecimiento de la población.

3.6. Los datos más recientes registran en la UE 1,5 millones de nuevos casos de cáncer al año, con casi 1 millón de defunciones. Estas cifras parecen cada vez más estrechamente relacionadas con el estilo y las condiciones de vida. El Comité destaca la exigencia de desarrollar acciones positivas que permitan modificar los comportamientos, entre otros modos

⁽¹⁾ DO C 393 de 31.12.1994.

a través de iniciativas adecuadas en materia de formación a partir de la población estudiantil.

4. Observaciones particulares

4.1. El Comité, frente a este azote de la sociedad moderna, apoya la propuesta objeto de examen y subraya la necesidad de pasar de esta fase —a menudo caracterizada por intervenciones tardías respecto a la aparición de los problemas— a la fase de aplicación de los programas de revisión global prevista por el Libro Blanco «Estrategia para la futura política en materia de sustancias y preparados químicos»⁽²⁾. Éste, que en una primera fase prevé el examen de 30 000 sustancias químicas, constituye el verdadero salto cualitativo para la producción, la comercialización y el uso de las sustancias químicas en la UE.

4.2. Por consiguiente, el Comité aboga por un rápido avance del nuevo programa para facilitar el paso de la actual estrategia, básicamente defensiva, a otra basada en el principio fundamental de la prevención, prevista por los programas de acción del propio Libro Blanco.

⁽²⁾ COM(2001) 88 final.

Bruselas, 29 de mayo de 2002.

El Presidente
del Comité Económico y Social
Göke FRERICHS

Dictamen del Comité Económico y Social sobre el «Proyecto de 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 en el sector de los vehículos de motor»

(2002/C 221/04)

El 11 de febrero de 2002, de conformidad con el artículo 262 del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea, la Comisión decidió consultar al Comité Económico y Social sobre el proyecto mencionado (1).

La Sección de Mercado Único, Producción y Consumo, encargada de preparar los trabajos en este asunto, aprobó su dictamen el 8 de mayo 2002 (ponente: Sr. Regalado).

En su 391º Pleno de los días 29 y 30 de mayo de 2002 (sesión del 29 de mayo), el Comité Económico y Social ha aprobado por 90 votos a favor, 1 voto en contra y 3 abstenciones el presente Dictamen.

1. Introducción

1.1. En el apartado 1 del artículo 81 del Tratado CE se prohíbe a las empresas que celebren acuerdos con el fin de restringir la competencia y afectar al comercio entre Estados miembros. No obstante, en virtud del Reglamento 19/65/CEE del Consejo, la Comisión puede establecer, con carácter individual o mediante reglamento, que la prohibición prevista en el apartado 1 no se aplique a determinados acuerdos o categorías de acuerdos entre empresas siempre que, de conformidad con el apartado 3, se cumplan las cuatro condiciones previstas.

1.2. Los acuerdos verticales de distribución y de servicios posventa del sector del automóvil, por lo que se refiere a la aplicación del artículo 81 del Tratado, se rigen en la actualidad por el Reglamento (CE) nº 1475/95, que expira el 30 de septiembre de 2002.

1.3. La experiencia adquirida con este tipo de acuerdos, que se inicia en el ya lejano 1974 con la decisión sobre BMW, sigue en 1985 con la aprobación del Reglamento (CEE) nº 123/85 y se confirma en 1995 por medio del Reglamento (CE) nº 1475/95 vigente, permitió determinar categorías de acuerdos verticales que han cumplido desde entonces las condiciones previstas en el apartado 3 del artículo 81 del Tratado CE.

1.4. La Comisión se planteó si el sistema que combina la distribución selectiva y exclusiva y prevé un único modelo de distribución de vehículos respeta las disposiciones del apartado 3 del artículo 81 del Tratado CE, en el que se prevé autorizar los acuerdos entre empresas que «contribuyan a mejorar la producción o la distribución de los productos o a fomentar el progreso técnico o económico, y reserven al mismo tiempo a los usuarios (consumidores) una participación equitativa en el beneficio resultante».

1.5. Los resultados del proceso de evaluación sobre la aplicación del Reglamento (CE) nº 1475/95, recogidos en el informe de la Comisión Europea (2), los estudios sobre la evolución de las técnicas de gestión de la estructura de distribución (3) y sobre las preferencias de los consumidores en materia de distribución de automóviles (4), así como el alcance de la modificación del enfoque de la política de la competencia respecto de las restricciones verticales mediante la aprobación del Reglamento (CE) nº 2790/1999, hicieron que la Comisión considerara desfasadas las normas vigentes previstas en el Reglamento (CE) nº 1475/95. A juicio de la Comisión, el Reglamento vigente ya no se adecua a los cambios estructurales del mercado ni satisface las necesidades de los consumidores; para que éstos puedan beneficiarse por completo de las ventajas del sistema, deben darse unas condiciones de mayor competencia que permitan a los propios consumidores aprovechar el mercado interior para comprar el vehículo en el Estado miembro en el que se aplique el precio más bajo. De ahí la exigencia de redactar un nuevo Reglamento de exención por categorías aplicable a los acuerdos verticales y a las prácticas concertadas del sector automovilístico para la distribución de vehículos y el servicio posventa.

1.6. El nuevo Reglamento, tras un período de consulta y previa aprobación formal de la Comisión, debería entrar en vigor el 1 de octubre de 2002. Se prevé un año de transición, hasta el 1 de octubre de 2003, para la adaptación de los contratos existentes. Dicho Reglamento expirará el 31 de mayo de 2010, con el fin de que coincida con la expiración del Reglamento (CE) nº 2790/1999 referido a la exención general por categorías aplicable a los acuerdos verticales.

(2) COM(2000) 743 final de 15 de noviembre de 2000.

(3) «Study of the impact of legislative scenarios about motor vehicle distribution», Andersen Consulting.

(4) «Customer Preferences for existing and potential Sales and Servicing Alternatives in Automobile Distribution», Dr. Lademann.

(1) DO C 67 de 16.3.2002.

2. Nuevo marco jurídico para la distribución de automóviles y el correspondiente servicio posventa

2.1. El proyecto de Reglamento, que se basa en la nueva política de competencia en materia de restricciones verticales establecida por el Reglamento general nº 2790/1999, es muy innovador y, aunque introduzca condiciones más rigurosas, resulta menos restrictivo y más flexible que el Reglamento (CE) nº 1475/95.

2.2. Principales novedades del proyecto de Reglamento

- Se establecen límites máximos de cuota de mercado diferenciados: un 30 % para la distribución exclusiva, un 40 % para la distribución selectiva y un 30 % para la distribución de recambios o servicios. No se impone un único modelo rígido de distribución y se prohíbe combinar la distribución exclusiva y selectiva, prevista en el sistema vigente.
 - Se ofrece una serie de opciones a los fabricantes, distribuidores y minoristas.
 - Los fabricantes podrán elegir entre acuerdos de:
 - distribución exclusiva;
 - distribución selectiva cualitativa;
 - distribución selectiva cualitativa y cuantitativa.
 - Se establece una «lista negra» de cláusulas fundamentales sin exenciones posibles, en aplicación del principio de que todo es lícito excepto las restricciones prohibidas de forma expresa.
- 2.3. Existen otros aspectos importantes destinados a incrementar la competencia y a ampliar las posibilidades de elección del consumidor.
- Mayor competencia entre distribuidores dentro de los Estados miembros (competencia intramarca) e integración de los mercados en los sistemas de distribución selectiva mediante:
 - la posibilidad de realizar ventas activas (mensajes electrónicos personalizados e Internet);
 - supresión de la cláusula de situación.
 - Desarrollo de la distribución multimarca.
 - Ampliación del papel de los intermediarios que actúan en nombre de los consumidores.
 - Obligación para los distribuidores exclusivos de vender a revendedores independientes que no son miembros de la red de distribución.
 - No se establece ninguna limitación para las ventas pasivas, la cláusula de disponibilidad de todo tipo de vehículos, el establecimiento de objetivos de venta, los sistemas de entrega de los productos así como las primas basadas en el territorio del mercado común y ya no en el territorio nacional.

2.4. Respecto de los servicios posventa

- Se reorganiza el vínculo entre ventas y servicios posventa de forma que los distribuidores pueden elegir entre prestar los servicios posventa ellos mismos o subcontratarlos con un taller oficial.
- Todo reparador independiente que satisfaga los criterios de calidad fijados por el fabricante, podrá convertirse en reparador oficial.
- Se establece la obligación de que los distribuidores oficiales (concesionarios y garajes autorizados) realicen las prestaciones de garantía y asistencia de los vehículos nuevos en todo el mercado interior.
- Las cláusulas de situación y de no competencia no se aplicarán a los reparadores oficiales.
- Los reparadores que formen parte de la red de distribución de vehículos, los distribuidores de recambios, los usuarios finales y los reparadores independientes podrán optar por el abastecimiento de recambios de origen del fabricante o de otro tercero de su elección.
- Los fabricantes de recambios de origen podrán colocar su marca o logotipo en sus propios productos, tanto si se facilitan a los fabricantes de vehículos para su montaje como a los reparadores para su sustitución. Los reparadores autorizados podrán utilizar recambios de calidad equivalente para la reparación y mantenimiento del vehículo, aunque durante el período de garantía deberán utilizar recambios de origen suministrados por el fabricante de los vehículos.
- Los reparadores independientes deben recibir del fabricante toda la información técnica, los sistemas de diagnóstico y otros equipos y herramientas, incluidos todos los programas informáticos pertinentes, así como la formación necesaria para la reparación de los vehículos.

2.5. El proveedor deberá motivar la rescisión del contrato celebrado entre el fabricante y el concesionario. En caso de litigio entre el proveedor y el distribuidor, se amplía el recurso a un mediador independiente o un tercero experto.

3. Observaciones generales

3.1. El Comité señala que la nueva propuesta, muy innovadora, es satisfactoria en términos generales dado que se inscribe en la línea que el Comité indicó en los dictámenes anteriores sobre los Reglamentos (CEE) nº 123/85 y (CE) nº 1475/95, relativos a la distribución de vehículos automóviles, sobre el Reglamento (CE) nº 2790/1999 referido a las directrices generales sobre restricciones verticales y, por último, en el dictamen sobre el Informe de evaluación del Reglamento (CE) nº 1475/95, que el Comité aprobó el 30 de mayo de 2001.

3.2. En concreto, el Comité, en las conclusiones de este último dictamen, se pronuncia a favor de confirmar la exención especial por categorías a la distribución de los vehículos de motor, e insta a la Comisión a que explore métodos para modificar y prolongar el actual Reglamento. También destaca en dicho dictamen que «El objetivo prioritario del nuevo Reglamento debería ser aumentar de forma generalizada el nivel de competencia con el fin de mejorar el bienestar y la seguridad de los consumidores y el funcionamiento del mercado interior. Para conseguir estos objetivos el nuevo Reglamento debería, concretamente, mejorar la protección de los concesionarios y fomentar las PYME que operan en el sector automovilístico europeo»⁽¹⁾.

3.3. El Comité se felicita de que el nuevo Reglamento responda en esencia a estas preocupaciones:

- prevalece el interés de los consumidores que dispondrán de mayores posibilidades de elección en todo el mercado interior;
- se prevén medidas para incrementar la competencia entre distribuidores respecto de los servicios de venta y posventa;
- se incrementa la competencia en la producción y distribución de recambios;
- por último, se refuerza la independencia comercial de los minoristas —aspecto indispensable para que puedan ofrecer un servicio mejor a los compradores— mediante una mayor protección contractual en caso de rescisión del contrato y en la solución de los litigios con más posibilidades de recurso al arbitraje.

3.4. El Comité también señala con satisfacción que la Comisión aceptó sus recomendaciones sobre la necesidad de mantener un reglamento específico de exención por categorías para el sector automovilístico, reconociendo que las normas generales de competencia relativas a los acuerdos verticales de distribución —Reglamento (CE) n° 2790/1999— no eran aplicables de hecho a la distribución de vehículos de motor.

3.5. No obstante, el Comité señala que el complejo sistema de medidas previsto en el nuevo Reglamento, si se interpreta de manera restrictiva o amplia, puede mermar la seguridad jurídica y dar origen a formas de concentración en la «localización de la distribución», los servicios posventa y la fabricación de recambios, con la consiguiente desaparición del mercado de un número considerable de PYME y las repercusiones negativas en el empleo y en las ventajas que esperan los consumidores.

3.6. El Comité destaca que en el nuevo Reglamento se prevé el establecimiento de cuotas de mercado y se ofrece a los agentes económicos del sector automovilístico más posibilidades de elección respecto del sistema de distribución.

3.7. En concreto, el establecimiento de límites máximos de la cuota de mercado con porcentajes diferenciados según el tipo de distribución elegido permitirá que los acuerdos verticales que se sitúen por debajo de los umbrales podrán beneficiarse de una presunción de compatibilidad a efectos de la exención por categorías, mientras que los acuerdos que superen dichos umbrales, aunque no sean necesariamente ilegales, podrán ser objeto de un examen individual basado en las Directrices relativas a las restricciones verticales. No obstante, independientemente de dichos límites máximos, la exención por categorías no podrá concederse en caso de incumplimiento de la «lista negra» de restricciones fundamentales sin exención (debido a los graves efectos contrarios a la competencia que generan).

3.8. Por lo demás, en el artículo 7 del nuevo Reglamento se prevé la descentralización a escala nacional de la aplicación de las disposiciones del artículo 81 cuando los efectos de los acuerdos se limiten al territorio nacional. El Comité, tal como ya expresó en los dictámenes mencionados, con el fin de evitar riesgos como la aplicación no uniforme de la legislación, el fraccionamiento del mercado o, incluso, una aplicación divergente de la política de competencia, reitera el principio de «la ventanilla única en Europa (one-stop shop)», que debería gozar de la máxima prioridad en la hipótesis de una aplicación descentralizada de la legislación sobre competencia.

3.9. Asimismo, el Comité destaca que la complejidad de las disposiciones del nuevo Reglamento hace necesario establecer «Directrices» específicas que permitan conciliar el enfoque flexible y pragmático que la Comisión quiere aplicar con la exigencia de seguridad jurídica para los agentes económicos que son, en su mayoría, PYME (más de 280 000).

4. Observaciones específicas

4.1. Separación entre distribución exclusiva y selectiva

4.1.1. La Comisión considera que un modelo único de distribución de los vehículos de motor, consistente en combinar la distribución exclusiva y selectiva, ya no se adecua al sector. Por consiguiente, propone que las empresas elijan entre distribución exclusiva y distribución selectiva basada en criterios cuantitativos, que a su juicio ofrece a los fabricantes mayores posibilidades de elección.

4.1.2. El Comité pone en duda que la propuesta examinada logre dicho resultado. Estima más bien que las condiciones fijadas para la distribución exclusiva y la distribución selectiva cuantitativa harán que la gran mayoría de los fabricantes opte por este último sistema. En otras palabras, es muy posible que, en el marco del nuevo Reglamento de exención por categorías, exista un modelo predominante de distribución de vehículos de motor.

(1) DO C 221 de 7.8.2001.

4.2. *Cláusula de no competencia (letra b) del artículo 1)*

4.2.1. El Comité comprueba que el nuevo Reglamento reduce al 50 % la obligación del total de compras anuales de bienes o servicios contractuales, frente al 80 % establecido en la letra b) del artículo 1 del Reglamento (CE) n° 2790/1999 en el por lo demás se basa. El Comité, con el fin de garantizar el acceso de nuevos operadores, la distribución multimarca y el aumento de la competencia, considera razonable que este porcentaje se eleve como mínimo al 65 %.

4.2.2. El Comité considera positivas las definiciones más precisas sobre «recambios de origen» y «recambios de calidad equivalente» (letras q) y r) del artículo 1). Esta precisión permitirá incrementar la transparencia y el nivel de competencia de los servicios de reparación, lo que repercutirá en beneficio de los consumidores, en su calidad de clientes, desde el punto de vista de los precios y la seguridad.

4.3. *Ámbito de aplicación (artículo 2)*

4.3.1. El Comité señala que el ámbito de aplicación del nuevo Reglamento (apartado 1 del artículo 2) se deriva directamente de las disposiciones del Reglamento general sobre acuerdos verticales (Reglamento (CE) n° 2790/1999). El ámbito de aplicación se amplía a los acuerdos celebrados entre dos o más empresas que operen en planos distintos de la cadena de producción o distribución, lo que incrementa las posibilidades que tienen los operadores en el mercado para adquirir, vender o revender vehículos de motor, recambios o servicios de reparación y mantenimiento.

4.3.2. Por lo tanto, el Comité acoge favorablemente la inclusión en el nuevo Reglamento de los acuerdos verticales celebrados entre una asociación de empresas concesionarias minoristas y sus miembros, o entre dicha asociación y sus proveedores, habida cuenta de que se trata de una petición concreta que el Comité formuló en su dictamen sobre el Reglamento relativo a las restricciones verticales.

4.4. *Límites máximos de la cuota de mercado (apartados 1, 2 y 3 del artículo 3)*

4.4.1. La Comisión ha decidido establecer límites máximos de cuota de mercado al considerar que los resultados de incremento de eficiencia de los acuerdos de distribución de automóviles sólo contrarrestarán los efectos contrarios a la competencia en la medida en que el poder de mercado de las empresas se vea expuesto a la competencia intramarca. El Comité también considera necesario establecer límites máximos y cuotas de mercado.

4.4.2. El Comité se muestra de acuerdo con el límite máximo del 40 % para los sistemas de distribución selectiva basados en criterios cuantitativos y con la decisión de no fijar límite máximo para los acuerdos de distribución selectiva cualitativa. Asimismo, apoya la lógica del límite máximo de cuota de mercado del 30 % para la distribución exclusiva y los acuerdos de suministro exclusivo.

4.4.3. No obstante, el Comité desea formular varias observaciones. Los límites máximos de cuota de mercado constituyen una aproximación del poder de mercado y no una medida totalmente fiable. Se trata de una aproximación que conviene a la Comisión pero no a las partes interesadas. A la luz de esta circunstancia, las partes interesadas deberían disponer de cierto margen de flexibilidad respecto de los límites máximos de cuota de mercado.

4.5. El Comité, como ya destacó en dictámenes anteriores respecto de las cuotas de mercado, considera indispensable que las empresas dispongan de instrumentos de interpretación tales como «directrices» específicas para determinar de forma correcta el mercado de referencia por producto y el mercado geográfico; de esta forma, las empresas podrán efectuar una evaluación autónoma de los efectos que tienen los acuerdos en el mercado con la mayor seguridad jurídica posible.

4.5.1. Las directrices deberían incluir notas explicativas concretas y precisas, acompañadas de ejemplos específicos de cálculo de la cuota de mercado para acuerdos a escala europea, nacional y regional, con el fin de incrementar la seguridad jurídica de las empresas.

4.6. Respecto de la Comunicación sobre los «acuerdos de menor importancia»⁽¹⁾, el Comité pide a la Comisión que aclare en las Directrices la aplicabilidad de los límites máximos de cuota de mercado previstos en los acuerdos de distribución de automóviles.

4.7. *Rescisión del acuerdo de distribución (apartados 5 y 6 del artículo 3)*

4.7.1. La Comisión propone tres medidas cautelares para los distribuidores en caso de que un proveedor quiera rescindir un acuerdo de distribución.

4.7.2. La primera medida, de conformidad con el apartado 5 del artículo 3, es que el proveedor debe aceptar de forma contractual la obligación de indicar claramente las razones de la rescisión, que no pueden incluir las que se prohíben en los artículos 4 y 5 del Reglamento.

4.7.2.1. El Comité apoya este enfoque al considerar necesario que los distribuidores gocen de una mínima protección mediante la motivación clara del anuncio de rescisión y, sobre todo, para evitar que el proveedor rescinda un acuerdo debido a prácticas que no pueden ser objeto de restricciones de conformidad con el Reglamento analizado.

4.7.2.2. El Comité, con el fin de evitar que el proveedor recurra a motivos espurios cuando no se haya establecido una compensación adecuada, recomienda que las razones que alegue deban ser objetivas, no discriminatorias y transparentes.

⁽¹⁾ DO C 368 de 22.12.2001.

4.7.3. La segunda medida cautelar consiste en la obligación (apartado 6 del artículo 3) de que el proveedor aplique un preaviso de dos años. Este plazo puede reducirse a un año cuando el proveedor esté obligado por ley o por acuerdo especial a pagar una compensación apropiada en caso de rescisión o cuando éste considere necesario reorganizar total o sustancialmente su red de distribución.

4.7.3.1. El Comité formula importantes reservas en cuanto a la redacción de la letra b) del apartado 6 del artículo 3. Parece que debe aceptarse el preaviso de un año sin compensación, y sin garantías suficientes, cuando sea necesario reorganizar total o sustancialmente la red. ¿Es necesario limitar esta posibilidad a una reorganización sustancial? En el caso contrario, ¿por qué se autoriza al proveedor a reducir su obligación de respetar un preaviso de dos años? Dadas la posición ya bastante precaria del distribuidor y las considerables inversiones que debe realizar en equipamientos, el plazo de dos años constituye un mínimo, excepto en casos extremos o cuando una cláusula o la legislación prevean el pago de una compensación adecuada.

4.7.4. La tercera medida es el recurso al arbitraje en caso de conflicto entre proveedor y distribuidor. El Comité apoya plenamente la propuesta de la Comisión de ampliar el ámbito de aplicación del arbitraje incluyendo la resolución de los acuerdos de distribución. El Comité se felicita en especial de que la Comisión haya aceptado la propuesta que formuló al respecto en su dictamen anterior⁽¹⁾.

4.7.4.1. El Comité destaca que el recurso al arbitraje debe preverse en el acuerdo de distribución y apoya sin ambages dicho requisito que concede categoría jurídica al derecho al arbitraje.

5. Restricciones incondicionales (artículo 4)

5.1. Cláusulas de situación [letra d) del artículo 4 y letra f) del artículo 5]

5.1.1. El Comité toma nota con satisfacción de la decisión de la Comisión respecto de los vehículos distintos de los turismos, pero expresa sus dudas sobre la conveniencia de la supresión de la cláusula de situación en la distribución selectiva de automóviles dado que, ante todo, plantea importantes problemas de interpretación. De hecho, no resulta fácil de entender cómo puede el fabricante verificar el respeto por parte del distribuidor de los criterios cualitativos para el establecimiento de puntos de venta o entrega o almacén, sobre todo en otras localizaciones del mercado común, ni cómo puede combinarse esta interpretación con la distribución selectiva cuantitativa, que de esta forma se vería gravemente perjudicada, o incluso vaciada de toda utilidad.

5.1.2. Asimismo, la supresión de la cláusula no permite excluir que se produzcan en el mercado efectos contrarios a la competencia en detrimento de las pequeñas y medianas empresas, que difícilmente podrán aprovechar la posibilidad de establecer puntos de venta adicionales en el mercado común, así como tendencias de concentración de grandes empresas, que se establecerían sobre todo en las grandes zonas urbanas. Todo ello podría hacer que los fabricantes transfirieran la red de distribución a sucursales, con el fin de no perder el control (informe Lademann).

5.1.3. Todos estos aspectos podrían acabar por reducir la densidad y la necesaria distribución de las empresas en el territorio, así como por llevar a la creación de un verdadero oligopolio de la distribución, lo que podría falsear la competencia y dañar la calidad de la relación con el cliente y consumidor, que constituye una de las características consustanciales de las PYME.

5.1.4. El Comité plantea si la Comisión ha aplicado de forma adecuada el criterio de indispensabilidad a la cláusula de situación (letra a) del apartado 3 del artículo 81 del Tratado).

5.1.5. En efecto, el Comité quiere destacar que los objetivos que persigue la Comisión, a saber, el desarrollo de las ventas transfronterizas, la convergencia de precios entre los Estados miembros y una mayor competencia entre distribuidores, podrían lograrse en gran medida —sin añadir la restricción de la cláusula de situación— mediante las innovaciones fundamentales que se han introducido en el nuevo Reglamento: la liberalización de las ventas activas del concesionario (incluso por medio de Internet), la liberalización completa de las ventas a través de intermediarios, la desvinculación entre los objetivos de ventas y el territorio, así como la libertad del concesionario para tratar los «bienes correspondientes» igual que los productos destinados a su mercado (letra f) del artículo 4).

5.1.6. Sólo si dichas innovaciones de gran calado no tuvieran el efecto previsto en cuanto a convergencia de precios, integración del mercado y competencia intramarca, la Comisión podría reservarse la posibilidad de un nuevo análisis con motivo de la evaluación periódica de la aplicación del nuevo Reglamento y, llegado el caso, introducir en dicho momento la prohibición de las cláusulas de situación y, por consiguiente, la posibilidad de que los distribuidores establezcan puntos de venta propios fuera del lugar de establecimiento.

5.2. Intermediarios

5.2.1. La Comisión ha aceptado la sugerencia que el Comité formuló en su dictamen de 2001 y prevé reforzar el papel de los intermediarios (considerando 14) mediante la apertura a nuevos instrumentos (Internet) para lograr que los consumidores puedan beneficiarse del diferencial de precios en el mercado interior.

⁽¹⁾ Punto 5.11 del Dictamen del CES, DO C 221 de 7.8.2001.

5.2.2. Evidentemente, el Comité se muestra satisfecho por este planteamiento. No obstante, señala que la supresión de las «Comunicaciones» sobre el papel de los intermediarios (1) crea un vacío jurídico que la Comisión deberá colmar con la aprobación de directrices en las que se precisen las normas de uso de Internet con vistas al comercio electrónico, así como las características del mandato y el papel de los intermediarios, para no poner en peligro el objetivo de la Comisión de estimular las ventas activas, la integración de los mercados mediante el comercio paralelo y, además, impedir que los intermediarios utilicen de forma ilícita las marcas del fabricante y el distribuidor.

6. Servicio de asistencia posventa (letra g) del apartado 1 del artículo 4)

6.1. El Comité destaca que en el nuevo Reglamento se da la posibilidad al concesionario de prestar por sí mismo los servicios de asistencia posventa o de subcontratarlos siempre que comunique de antemano al consumidor la dirección del taller autorizado.

6.2. A este respecto, el Comité señala que abordó este asunto en su dictamen de 2001 (puntos 6.4.6 y 6.4.7), llegando a la conclusión de que la mejor manera de proteger los intereses de los consumidores era el necesario vínculo venta-servicios de posventa para los vehículos nuevos, con un elevado nivel de calidad y seguridad que se facilita de forma gratuita durante el período de garantía en todo el territorio del mercado interior.

6.3. El Comité pone de relieve que en el considerando 18 del nuevo Reglamento se reitera la obligación de que los concesionarios y talleres miembros de una red de distribución ofrezcan servicios gratuitos durante la garantía; asimismo, indica que los informes de Lademann y E. Andersen confirman que la localización natural de un servicio posventa es el punto de venta.

6.4. No obstante, el Comité plantea las consecuencias negativas que podría tener la propuesta de la Comisión debido a:

- la supresión de la cláusula de situación y el riesgo que entraña de concentración de los centros de servicios posventa en los núcleos urbanos;
- la ausencia de servicios de proximidad para los consumidores;
- la desaparición de la cobertura generalizada del territorio y la red viaria por las empresas;

- la ausencia de control por el concesionario de un ámbito tan delicado como los servicios posventa y de su responsabilidad directa respecto de los consumidores y el fabricante;
- la exigencia de una mejora continua de la calidad del servicio como tal;
- las dificultades de aplicación derivadas de la responsabilidad del vendedor con arreglo a la Directiva 99/44/CE, en la medida en que el concesionario acabe perdiendo el control de los servicios posventa;
- el riesgo de «parasitismo»;
- y sobre todo, en conclusión, la pérdida de las ventajas de protección de los consumidores, así como de eficacia técnica, de seguridad y comercial que ofrece una red que valoriza el vínculo entre venta y posventa para los vehículos nuevos.

6.5. El Comité, habida cuenta de estos riesgos y de acuerdo con las consideraciones formuladas en sus dictámenes anteriores, reitera su firme convicción de que conviene mantener, a cargo del concesionario, el vínculo entre venta y servicio posventa como mínimo durante el período de garantía de los vehículos nuevos. Este servicio posventa debe garantizarse a todos los consumidores europeos en todo el territorio de la Unión, de acuerdo con normas de calidad comunes para cada marca, por parte de redes de distribuidores y talleres autorizados distribuidos de manera uniforme por el territorio, de manera ideal permitiendo al fabricante que decida la localización de los puntos de servicio posventa de los concesionarios y talleres en función del sistema de distribución selectiva, cualitativa y cuantitativa.

6.6. En cambio, el Comité considera imprescindible que los operadores independientes (apartado 2 del artículo 4) tengan acceso a toda información técnica, los equipos de diagnóstico y demás equipos y herramientas, incluidos los programas informáticos pertinentes y la formación necesarios para ofrecer un servicio de calidad, con el fin de incrementar el nivel de competencia del mercado de servicios de reparación y mantenimiento de los vehículos de motor que ya no están bajo garantía, respecto de los servicios prestados por la red oficial.

6.7. Respecto de los recambios (letras i), j) y k) del apartado 1 del artículo 4), el Comité valora positivamente las disposiciones previstas en el nuevo Reglamento, dado que refuerzan las condiciones para mejorar la transparencia y el acceso al mercado de los recambios de origen y los productos de calidad equivalente. Ello debería fomentar una mayor competencia en el mercado entre fabricantes, talleres oficiales e independientes, que repercutirá inevitablemente en los precios finales, beneficiando a los consumidores.

6.7.1. El Comité sugiere que se aclare en las directrices el concepto de equivalencia, el responsable de realizarla y las normas de certificación.

(1) DO C 17 de 18.1.1985 y DO C 329 de 18.12.1991.

7. **Multimarca (letra a) del artículo 5 y considerando 26)**

7.1. En el nuevo Reglamento se establecen las condiciones para favorecer la aparición de puntos de venta multimarca. El Comité apoya esta iniciativa, que debería reforzar la posición del distribuidor y mejorar las posibilidades de elección de los consumidores. No obstante, considera necesario prever medidas que protejan de forma adecuada la imagen de marca, que para la industria europea constituye un aspecto clave de la competencia en el mercado mundial.

8. **No aplicación del Reglamento (artículo 8)**

8.1. Dada la naturaleza del sistema de distribución de los vehículos, los «efectos acumulativos» constituirán un elemento característico del sector. El Comité sugiere que se aclaren en unas directrices específicas los aspectos de restricción de la competencia que pueden justificar la no aplicación del Reglamento.

9. **Período transitorio (artículo 12)**

9.1. El Comité, con el fin de tener en cuenta el nuevo marco reglamentario y los cambios que se exigen a los fabricantes y distribuidores, juzga necesario que el período transitorio previsto de un año se amplíe a 18 meses y durante ese plazo sea aplicable la nueva disposición sobre la rescisión de los contratos, para evitar que los fabricantes recurran de forma masiva a la reestructuración de las redes y el consiguiente aumento de los litigios.

10. **Conclusiones**

10.1. El Comité reconoce a la Comisión el mérito de querer, con el nuevo Reglamento de exención por categorías, dotar al sector de los vehículos de motor con un instrumento innovador capaz de interpretar y prever mejor la evolución del mercado y las necesidades de los consumidores.

10.2. El Comité se felicita de que muchas de las sugerencias recogidas en el dictamen anterior sobre el asunto se hayan incluido en la nueva propuesta, que establece, además del objetivo de fomentar una competencia eficaz en los mercados, la necesidad de proteger de forma adecuada a los consumidores dada la especificidad del producto, a saber, los vehículos de motor, que como instrumento de movilidad debe ofrecer calidad, garantía y seguridad duraderas.

10.3. Con las observaciones formuladas en el presente dictamen se pretende corregir, definir mejor y completar el marco regulador de este complejo Reglamento por el que debe regirse un sector sensible dentro de la realidad socioeconómica europea.

10.4. El objetivo perseguido es contar con un instrumento que permita mejorar de forma concreta el bienestar de los consumidores al ofrecerles mayor libertad de elección de productos y servicios en todo el mercado interior. Con tal fin, se permite a las empresas, especialmente a las PYME, que operen en el mercado en condiciones de competencia viables y favorables al crecimiento y al empleo, con un alto nivel de seguridad jurídica.

Bruselas, 29 de mayo de 2002.

El Presidente
del Comité Económico y Social
Göke FRERICHS

Dictamen del Comité Económico y Social sobre la «Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo relativa al establecimiento de un marco comunitario para la clasificación de las emisiones acústicas de los aviones subsónicos civiles para el cálculo de las tasas sobre el ruido»

(COM(2001) 74 final — 2001/0308 (COD))

(2002/C 221/05)

El 29 de enero de 2002, de conformidad con el apartado 2 del artículo 80 del Tratado constitutivo de la Unión 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 30 de abril de 2002 (ponente: Sr. Green).

En su 391º Pleno de los días 29 y 30 de mayo de 2002 (sesión del 29 de mayo), el Comité Económico y Social ha aprobado por 96 votos a favor, ninguno en contra y 2 abstenciones el presente Dictamen.

1. Introducción

1.1. En su Comunicación Transporte aéreo y medio ambiente: retos del desarrollo sostenible ⁽¹⁾ la Comisión propuso la introducción de incentivos económicos en un sistema de transporte aéreo «que premie a los mejores y penalice a los peores».

1.2. La actual iniciativa está basada en la recomendación relativa a las tasas sobre el ruido aprobada en junio de 2000 por los directores generales de aviación civil de la Conferencia Europea de la Aviación Civil (CEAC).

1.3. Dado que los sistemas de fijación de tasas aeroportuarias en la Comunidad difieren de un Estado miembro a otro, la introducción de un marco común para la clasificación acústica de los aviones debería aumentar la transparencia, la equidad de tratamiento y la predictibilidad del componente acústico de las tasas aeroportuarias.

2. La propuesta de la Comisión

2.1. La propuesta de la Comisión incorpora los principios generales de la política de tasas de la OACI (Organización de la Aviación Civil Internacional), a saber, transparencia, correspondencia con los costes y proporcionalidad entre las tasas sobre el ruido y el impacto acústico.

2.2. La propuesta recomienda también la aplicación del principio de neutralidad de los ingresos, que implica que la suma de los recargos y reintegros no debe superar el coste de prestación del servicio.

2.3. La clasificación común se establece únicamente a efectos de tarificación y no podrá utilizarse para restricciones operativas.

2.4. La clasificación propuesta se basa en el ruido absoluto emitido por un avión individual medido como lo hace la OACI a efectos de expedición de un certificado acústico. Se hace una distinción entre el ruido de los aviones al despegar y al aterrizar.

2.5. La variación entre las tasas mínima y máxima sobre el ruido no debería ser superior a 1:20.

2.6. La propuesta contiene también una disposición discrecional sobre la información al público en relación con la «productividad del ruido» de la aeronave (es decir, el ruido emitido por pasajero o tonelada de carga).

2.7. Por otra parte, se establece el comité de reglamentación que se encargará de asistir a la Comisión para garantizar que la directiva se refiera a versión más reciente del volumen I del anexo 16 de la Convención sobre Aviación Civil Internacional.

3. Observaciones generales

3.1. El CESE acoge favorablemente y apoya la propuesta de la Comisión de elaborar una clasificación común del ruido de los aviones, en la medida en que se contribuye así a armonizar los sistemas existentes.

3.2. No obstante, el CESE destaca que la responsabilidad de la decisión de introducir tasas sobre el ruido para abordar la problemática del ruido en los aeropuertos sigue correspondiendo a los Estados miembros.

3.3. Por consiguiente, el CESE insiste en que el marco común no debería interpretarse como una invitación a la introducción de tasas sobre el ruido de los aviones en aquellos aeropuertos que no presenten problemas de ruido.

3.4. El marco comunitario propuesto para la clasificación de ruidos parece complicado dado que en cada aeropuerto se exige una información sumamente detallada sobre el ruido registrado en cada aeronave.

⁽¹⁾ COM(1999) 640 final.

3.5. Las tasas sobre ruido deberían modificarse para tener en cuenta que las grandes aeronaves generan menos ruido por unidad de carga (pasajeros transportados u otras cargas). Esto no se deduce claramente de las fórmulas que se recogen en el anexo. La corrección podría realizarse mediante la reducción en las aeronaves afectadas una vez que se haya tenido en cuenta la situación específica del aeropuerto.

3.6. La introducción de tasas en algunos aeropuertos puede contribuir a que las compañías aéreas utilicen las aeronaves más ruidosas en las rutas entre aeropuertos que carezcan de tasas sobre el ruido; de este modo, todos los aeropuertos deberán plantearse ante esta situación hasta qué punto deben introducir tasas sobre ruido.

Bruselas, 29 de mayo de 2002.

4. Observaciones específicas

4.1. La única observación se refiere a la variación de 1:20 entre las tasas máxima y mínima (apartado (3) del artículo 3 de la propuesta). Dicha variación no debería limitarse a «un período de tiempo determinado», sino que debería aplicarse sobre una base de 24 horas. Esto significa, por ejemplo, que la tasa máxima para un vuelo nocturno no podría ser superior a 20 veces la tasa mínima para un vuelo diurno.

4.2. Por lo tanto, el CESE propone la supresión de las palabras «dentro de un período de tiempo determinado» en el apartado (3) del artículo 3.

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 a la armonización de determinadas disposiciones en materia social en el sector de los transportes por carretera»

(COM(2001) 573 final — 2001/0241 (COD))

(2002/C 221/06)

El 24 de octubre 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 30 de abril 2002 (ponente: Sr. García Alonso).

En su 391º Pleno de los días 29 y 30 de mayo de 2002 (sesión del 29 de mayo), el Comité Económico y Social ha aprobado por 94 votos a favor, 1 voto en contra y 3 abstenciones el presente Dictamen.

1. Introducción

1.1. La modificación de la Directiva 93/104/CE sobre ordenación del tiempo de trabajo por la Directiva 2000/34/CE, en la que se establecen los requisitos mínimos aplicables a los trabajadores móviles del sector de transporte por carretera, hacía aconsejable la actualización del Reglamento 3820/85, entre otros motivos porque la ordenación del tiempo de trabajo que contempla la citada Directiva —y los tiempos de conducción de los conductores referidos en el Reglamento— tienen una directa relación y por tanto deben complementarse sus respectivos preceptos en materias comunes.

1.2. Por ello, es importante señalar y al mismo tiempo agradecer el esfuerzo desarrollado por la Comisión Europea en la adopción de esta propuesta de modificación, con cuyos principales objetivos en este sentido —armonización de las condiciones de la competencia, mejora de las condiciones de trabajo y aumento de la seguridad vial— el Comité está totalmente de acuerdo.

1.3. No obstante, el Comité entiende que en el texto de la propuesta objeto del presente dictamen existen algunos aspectos que admiten mejoras, en algunos casos de redacción, a efectos de clarificar los conceptos, y en otros —los menos— en su contenido, con el fin de facilitar su aplicabilidad y observancia y mejorar la seguridad en la carretera, en un sector que, no olvidemos, presta un servicio de interés general, circunstancia que condiciona en muchas ocasiones las decisiones de los empresarios y por ende los intereses de los trabajadores, ante las demandas de servicios de calidad por parte del cliente.

1.4. La propuesta del Comité Económico y Social Europeo pretende en su versión final encontrar el punto de equilibrio aconsejable y recomendable para una actividad necesitada de una cierta flexibilidad en su ordenación y de condiciones sociales aceptables como es el transporte por carretera, lo que facilitará la aplicación eficaz y uniforme del Reglamento también adecuado a la evolución constante que viene experimentando el sector y con el propósito de favorecer las buenas prácticas.

2. Observaciones previas

2.1. El Comité acoge favorablemente la propuesta de modificación del Reglamento (CEE) nº 3820/85 destinada a facilitar la armonización de ciertos aspectos de la normativa social sobre tiempos de conducción, pausas y períodos de descanso en el momento de introducir el tacógrafo digital. No obstante, este organismo comunitario llama la atención sobre las dificultades que el anexo técnico del tacógrafo digital está teniendo para ser aprobado a nivel comunitario y, por tanto, sobre el desconocimiento existente en la actualidad respecto a los requerimientos técnicos del nuevo aparato que, en cierta medida, han condicionado la modificación del actual Reglamento (CEE) nº 3820/85.

2.2. Si bien es cierto que el sector del transporte por carretera ha sufrido grandes cambios durante los diecisiete años transcurridos desde la adopción del Reglamento (CEE) nº 3820/85, no debemos olvidar que muchas de las transformaciones acaecidas en el sector han supuesto un avance y un desarrollo en la actividad profesional realizada por los conductores, que en la actualidad cuentan con mayores avances técnicos en los vehículos y mejores infraestructuras en las carreteras, que facilitan el ejercicio de su actividad profesional. No obstante, también existen dificultades, como las relativas a la circulación, congestión, estrés, competencia desleal, etc., que se deben superar.

2.3. El CESE acoge con satisfacción los nuevos apartados del artículo 10 sobre la responsabilidad de la empresa a la hora de permitir que el conductor pueda cumplir las normas sobre el tiempo de conducción. Con la nueva versión, el artículo 10 regula de forma más clara la división de responsabilidades entre el conductor y la empresa, lo que supone una mejora considerable respecto de la redacción previa.

2.4. El CESE también considera positivo el nuevo apartado sobre responsabilidad por la conducción global en un día, incluso si se atraviesan varios Estados miembros.

2.5. El CESE apoya la creación de un comité consultivo especial sobre la aplicación y supervisión del nuevo Reglamento modificado. Si su labor se vincula a las reuniones entre los interlocutores sociales del sector del transporte por carretera, ello permitirá una buena aplicación e interpretación de dicho Reglamento.

2.6. Existen problemas de interpretación normativa en cuanto al tiempo de conducción para los conductores no incluidos en el ámbito de aplicación de la propuesta, por ejemplo, los que realicen servicios de viajeros de menos de 50 km pero que también realicen un servicio incluido en el campo de aplicación de la propuesta de Reglamento. Llegados a este punto, cabe plantearse qué tipo de medidas, fuera del tacógrafo, deberán aprobar las instituciones comunitarias para resolver el control del tiempo diario de conducción total de los servicios en aquellos supuestos en los que el conductor realice un servicio excluido de esta regulación jurídica, junto con otro incluido en el ámbito de aplicación de la propuesta.

2.7. Es posible reducir aún más las excepciones recogidas en el Reglamento. Por ejemplo, no existe ningún motivo para la exclusión del transporte de material de circo prevista en el artículo 3. El artículo 3 da la impresión de que se está legislando sobre el vehículo y no sobre el tiempo de conducción del conductor.

3. Observaciones sobre el articulado de la propuesta

Capítulo I. Disposiciones preliminares

3.1. El Comité observa que la propuesta de Reglamento pormenoriza los diferentes conceptos que son objeto de regulación, y a este respecto propone las siguientes mejoras: En el artículo 1 se propone sustituir «métodos de transporte» por «modos de transporte».

3.2. En el artículo 2.1 a) deberá sustituirse 3,5 por 2,0 toneladas, ya que las estadísticas presentan un elevado número de accidentes en el segmento de vehículos de transporte de mercancías entre 2 y 3,5 toneladas.

3.3. En el artículo 4.4, y por lo que se refiere a las pausas, debería introducirse el siguiente concepto: Pausa — cualquier período de tiempo durante el cual un conductor no realice ningún otro trabajo.

3.4. Igualmente, para el período de descanso diario (art. 4.7) se sugiere la siguiente modificación: «Período de descanso diario» es el periodo de tiempo durante el cual el conductor puede disponer libremente del mismo, ya corresponda a un «período de descanso diario normal» o a un «período de descanso diario reducido».

3.5. Al mismo tiempo, para el período de descanso semanal contemplado en el artículo 4.8 se propone la introducción de los siguientes matices: «período de descanso semanal» es el período de tiempo durante el cual el conductor puede disponer libremente del mismo, ya corresponda a un «período de descanso semanal normal» o a un «período de descanso semanal reducido».

3.6. Sería aconsejable incluir en el concepto de «servicios regulares» los «servicios regulares de uso especial», como los servicios de transporte de trabajadores o de escolares, que también mantienen una regularidad de horario, calendario, itinerario, etc. tal y como se contempla en el artículo 2, apartado 1.2 a), b) y c), del Reglamento (CEE) n° 684/92 del Consejo de 16 de marzo de 1992.

3.7. También se propone añadir al artículo 4.14 la frase final «que realizan conducción». Al mismo tiempo, convendría en el artículo 4.15 una redacción más concreta, sobre todo desde el punto de vista profesional.

3.8. Respecto al ámbito de aplicación se sugiere la siguiente redacción: Vehículos destinados al transporte de viajeros en servicios cuyo radio no supere los 50 km.

3.9. En el artículo 3.5 se sugiere la supresión de los términos «propiedad del Estado, o alquilados sin conductor por éste», ya que la titularidad del vehículo o su alquiler resultan irrelevantes a los fines y objetivos de la disposición; el texto quedaría redactado de la siguiente forma: Vehículos especiales, utilizados con fines médicos.

3.10. Por lo que respecta al art. 3.7, se propone la sustitución de la frase «cuyo radio de acción sea de 50 kilómetros alrededor de su base» por «cuyo radio de acción no supere los 50 kilómetros».

Capítulo II. Tripulación, tiempos de conducción, pausas y períodos de descanso

3.11. Es necesario destacar que en el artículo 5 no aparece ninguna referencia a la edad mínima de los conductores, de lo que cabe concluir que en relación con el debate que actualmente las instituciones comunitarias están celebrando sobre la Directiva de formación profesional para los conductores, la edad de los conductores podría también rebajarse a 18 años. Esta medida podría ser muy positiva para el sector y en general para la creación de empleo, dada la carencia de conductores existente.

3.12. Por esta razón, se propone la supresión de los puntos 1 y 2 del artículo 5 de la propuesta referidos a «cobradores» y «ayudantes», ya que parece lógico que la supresión de la edad mínima para la categoría más generalizada, como la de los conductores, conlleve igual supresión para las categorías de menos incidencia en el transporte, como la de los cobradores o ayudantes, para los que serían de aplicación las disposiciones nacionales de carácter general en materia de empleo.

3.13. Por lo que respecta al artículo 7, no hay objeciones a la nueva redacción de los puntos 1 y 2; pero sí resulta imprescindible recuperar la posibilidad de fraccionamiento de las pausas, que además facilitan la mejora del servicio (sobre todo en el transporte de viajeros) y contribuyen a la mejora de los niveles de seguridad vial. Por ello se propone la inclusión en este artículo 7 de un punto 3 con el siguiente texto:

«En los servicios regulares de viajeros, las pausas contempladas en los puntos anteriores podrán fraccionarse en interrupciones de al menos 15 minutos cada una, intercaladas en el período de conducción.»

3.14. Resultaría más conveniente que al final del texto del art. 8.6 se sustituyese «y esté estacionado» por «y esté parado en el caso del descanso diario y estacionado en el del descanso semanal». Sería deseable que el descanso semanal se efectuara fuera del vehículo.

Capítulo III. *Responsabilidad de la empresa*

3.15. El artículo 10, apartado 4, responsabiliza a las empresas de transporte por las infracciones cometidas por conductores en beneficio de las mismas, aun cuando lo hayan sido fuera del territorio de su Estado miembro. Será necesario abordar la limitación en la aplicación de este precepto y contemplar una casuística más específica, por ejemplo en los casos de servicios subcontratados.

Bruselas, 29 de mayo de 2002.

3.16. Se proponen modificaciones a efectos de clarificación: en el artículo 11, la inclusión de una referencia al Reglamento: «que los fijados en los artículos 6 a 9 del presente Reglamento al transporte por carretera».

Capítulo V. *Controles y sanciones*

3.17. Respecto al artículo 19, se propone la sustitución del texto del 2º párrafo por el siguiente: «las sanciones incluirán la posibilidad de inmovilizar y retirar el vehículo en caso de infracción grave». El CESE apoya la armonización de las infracciones y sanciones, a través de una nueva directiva sobre circulación y tráfico.

3.18. El CESE recomienda a la Comisión que considere la oportunidad de asociar a los agentes sociales en la aplicación del reglamento y, en particular, en el ámbito de los artículos 22 y 23 de la propuesta.

3.19. Finalmente, en el artículo 23.1, convendría sustituir «podrán referir» por «podrán remitir».

El Presidente
del Comité Económico y Social
Göke FRERICHS

Dictamen del Comité Económico y Social sobre la «Propuesta de Decisión del Parlamento Europeo y del Consejo por la que se revisa el anexo I de la Decisión n° 1336/97/CE relativa a un conjunto de orientaciones para las redes transeuropeas de telecomunicaciones»

(COM(2001) 742 final — 2001/0296 (COD))

(2002/C 221/07)

El 18 de enero de 2002, de conformidad con el artículo 156 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 del Comité en este asunto, aprobó su dictamen el 30 de abril de 2002 (ponente: Sr. Ritureau).

En su 391º Pleno de los días 29 y 30 de mayo de 2002 (sesión del 29 de mayo de 2002), el Comité Económico y Social ha aprobado por unanimidad el presente dictamen.

1. Presentación del programa RTE-Telecom

1.1. El programa RTE-Telecom está orientado a los servicios públicos, en particular en los ámbitos en los que Europa dispone de una ventaja competitiva. El programa tiene como meta acelerar la oferta de servicios con vistas a respaldar el modelo social europeo, es decir, el modelo de una sociedad de cohesión y de inclusión social.

1.2. El programa forma parte de la iniciativa e-Europe, «una sociedad de la información para todos». Con tal fin, el programa pretende fomentar los servicios de interés público que contribuyen a evitar el retraso en el campo digital y a fomentar la participación de todos los ciudadanos en la sociedad de la información.

1.3. El programa ofrece una ayuda previa a la fase crítica del lanzamiento de un nuevo servicio, con el fin de que los inversores privados o públicos puedan tomar decisiones informadas antes del lanzamiento del servicio en cuestión y, sobre todo, basándose en un análisis económico. En la primera fase, correspondiente a la evaluación comercial y presupuestaria, el programa puede aportar hasta el 50 % de los costes previstos a los proyectos seleccionados. Durante la fase del lanzamiento efectivo del proyecto, el programa puede llegar a aportar hasta el 10 % de las inversiones necesarias para dar capacidad operativa al servicio.

1.4. En el contexto de la política de cohesión, el programa RTE-Telecom tiene también un papel que desempeñar ante las autoridades públicas y demás agentes afectados, para lograr que los servicios sean accesibles a usuarios que podrían quedar marginados (a causa de deficiencias físicas de las personas, de su marginalidad social o de su pertenencia a grupos desfavorecidos, o a causa de su localización geográfica, en zonas distantes o de poblaciones reducidas o dispersas, etc.).

1.5. La misión del programa RTE-Telecom es, por lo tanto, contribuir a que los servicios de interés social pasen de la fase conceptual a la fase operativa.

1.6. El Comité es objeto de consulta en relación con el informe intermedio trienal de evaluación de la Comisión sobre el progreso y la eficacia del programa ⁽¹⁾, así como en relación con las propuestas de enmienda del anexo I de la Decisión n° 1336/97/CE ⁽²⁾.

1.7. El Comité ya se ha pronunciado en numerosas ocasiones sobre las políticas y los programas de la sociedad de la información y de las telecomunicaciones y sobre las financiaciones que se podrían adjudicar a su desarrollo. Se incluye aquí la decisión relativa al programa RTE-Telecom arriba citado y, además, la Sección TEN está elaborando dos nuevos dictámenes sobre asuntos directamente relacionados con el potencial de intervención del programa RTE-Telecom ⁽³⁾.

⁽¹⁾ Informe sobre la aplicación de la Decisión n° 1336/97/CE relativa a un conjunto de orientaciones para las redes transeuropeas de telecomunicaciones, Bruselas, 10.12.2001 (COM(2001) 742 final — 2001/0296 (COD)) presentado por la Comisión.

⁽²⁾ Decisión del Parlamento Europeo y del Consejo por la que se revisa el anexo I de la Decisión n° 1336/97/CE relativa a un conjunto de orientaciones para las redes transeuropeas de telecomunicaciones, presentada por la Comisión (misma referencia que el informe citado arriba).

⁽³⁾ Dictamen del CES sobre una «Propuesta de Reglamento (CE) del Consejo por el que se determinan las normas generales para la concesión de ayudas financieras comunitarias en el ámbito de las redes transeuropeas» (COM(94) 62 final — 94/0065 (SYN)). DO C 195 de 18.7.1994.

Dictamen del CES sobre el tema «Hacia la sociedad de la información — Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social y al Comité de las Regiones relativa a una metodología para la realización de las aplicaciones de la sociedad de la información — Propuesta de Decisión del Parlamento Europeo y del Consejo relativa a un conjunto de orientaciones para las redes transeuropeas de telecomunicación» (COM(95) 224 final). DO C 39 de 12.2.1996.

Dictamen del CES n° 524/2002 de 25.4.2002 sobre «Las redes transeuropeas de transportes y sus repercusiones para las regiones ultraperiféricas y las islas europeas» (Dictamen de Iniciativa).

Dictamen del CES n° 347/2002 sobre el «Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo que modifica el Reglamento (CE) n° 2236/95 del Consejo por el que se determinan las normas generales para la concesión de ayudas financieras comunitarias en el ámbito de las redes transeuropeas» (COM(2001) 545 final — 2001/0226 (COD)).

Por lo tanto, no merece la pena volver a tratar las políticas y orientaciones relativas a las cuestiones tratadas por dichos dictámenes ni prejuzgar el contenido final de los dictámenes en fase de elaboración. Se pide a las instituciones interesadas que tengan en cuenta dichos dictámenes para delimitar el análisis y las recomendaciones que siguen sobre los dos asuntos tratados en el presente dictamen: el informe de la Comisión y las modificaciones del anexo I de la Decisión arriba citada.

2. Propuestas de la Comisión

2.1. Informe trienal sobre el programa RTE-Telecom – Descripción del programa y evaluación

2.1.1. En su informe, la Comisión tiene en cuenta la experiencia del funcionamiento del programa durante estos últimos tres años, una evaluación intermedia del programa por parte de un «contratista» externo e independiente y el Informe especial 9/2000 del Tribunal de Cuentas relativo a las RTE-Telecomunicaciones (1).

2.1.2. La meta del programa es fomentar una Sociedad de la Información (SI) abierta a todos. El programa ofrece financiación para un número determinado de áreas estratégicas, organizadas en torno a tres niveles (aplicaciones, servicios genéricos, redes básicas) definidos en el anexo I. El programa financia servicios de interés público que no compiten con servicios comerciales.

2.1.3. El presupuesto correspondiente al periodo 1998-2000 (tres años) ascendió a un total de 92,8 millones EUR y casi la mitad de la cifra correspondió al tercer año. Se observa un desfase importante entre la ejecución de los compromisos y la ejecución de los pagos, pero ya se han tomado medidas proactivas para corregirlo.

2.1.4. La selección de los proyectos respaldados por el programa se realiza a partir de las convocatorias de propuestas en campos determinados. La primera convocatoria se basó en el nivel de «redes básicas» y las convocatorias siguientes lo hicieron en las aplicaciones y servicios genéricos. Además, en el año 1998 se lanzó una convocatoria permanente suplementaria de acciones de apoyo y coordinación.

2.1.5. Para evaluar los proyectos presentados, el personal del programa cuenta con la colaboración de evaluadores externos. Las críticas formuladas sobre la brevedad de los plazos para estudiar las propuestas, el carácter general de determinados criterios de evaluación y el riesgo de perjudicar a los proyectos a caballo entre distintas áreas han dado lugar a una revisión (en curso) del proceso de evaluación y puntuación de los proyectos.

2.1.6. La mitad de los participantes en el programa pertenece a empresas privadas, representantes en parte de grandes compañías tecnológicas del sector de las telecomunicaciones y de las tecnologías de la información (TI). El 57 % de los participantes pertenece a entidades consideradas PYME. Casi la mitad de los proyectos recurre al mismo tiempo a otras fuentes de financiación comunitaria. La mayor parte de los participantes del programa considera que la ayuda financiera recibida fue un factor determinante para el lanzamiento del proyecto.

2.1.7. Pero la mayor parte de las propuestas se refiere a la viabilidad técnica y comercial y a la validación de los proyectos, que pueden recibir un respaldo financiero del 50 %, con un 10 % para la implantación. Comparativamente, las acciones de respaldo presentadas en 1998 se financiaron al 100 %.

2.1.8. Si la calidad técnica de los proyectos elegidos es en general satisfactoria, los «planes de negocio» se consideran relativamente endebles en numerosos campos. Sin embargo, la evaluación técnica de los proyectos muestra que éstos aportan una contribución significativa a la realización de una actividad pionera desde el punto de vista de la iniciativa e-Europe (2). Los proyectos facilitan eficazmente la transición hacia una sociedad de la información para todos, lo cual constituye la meta principal del programa. Sin embargo, las evaluaciones demuestran que es necesario enfocar mejor y redoblar los esfuerzos.

2.1.9. El Tribunal de Cuentas destaca, en particular, la necesidad de evitar solapamientos indebidos con el programa marco de investigación y otras fuentes de financiación comunitaria y establecer procedimientos más estrictos de seguimiento de los proyectos.

2.1.10. La evaluación externa recomendaba intensificar la comercialización del programa y destacaba el reducido número de proyectos de implantación respaldados por el programa.

2.2. Actuaciones futuras propuestas por la Comisión

2.2.1. La Comisión propone las siguientes actuaciones:

- a) Incrementar el número de proyectos de implantación por medio de varias iniciativas
- b) Disminuir el coste de entrada en la fase de evaluación por medio de un procedimiento en dos fases: una fase de selección preliminar de los proyectos presentados de manera resumida y una presentación completa de los proyectos seleccionados
- c) Fijar de antemano las fechas de convocatorias de propuestas y publicar éstas más frecuentemente
- d) Reducir a nueve meses el plazo entre la publicación de la convocatoria y la firma del contrato

(1) Tribunal de Cuentas: Informe especial nº 9/2000 sobre redes transeuropeas (RTE) — Telecomunicaciones, acompañado de las respuestas de la Comisión, DO C 166 de 15.6.2000.

(2) Véase el Dictamen del CES sobre «eEurope 2002 — Una sociedad de la información para todos — Proyecto de plan de acción» (COM(2000) 330 final) DO C 123 de 25.4.2001.

- e) Aumentar el nivel máximo de apoyo, para que pase del 10 % al 20 % en los casos de los proyectos destinados a establecer servicios transeuropeos
- f) Someter a prueba un contrato que combine los dos tipos de actividad que pueden recibir ayuda, viabilidad técnica y comercial y validación, por un lado, y, por otro, para evitar el retraso en la ejecución de los proyectos
- g) Aumentar el número de proyectos con participación de las administraciones públicas

En el marco de una sociedad de la información para todos se tratará de favorecer los proyectos relacionados con sistemas y servicios innovadores para mejorar así la accesibilidad y la eficiencia de la administración pública en todos los niveles.

- h) Interconexión e interoperabilidad de redes
- Este respaldo sustituirá el apoyo a las redes básicas, más genérico, fomentando la interconexión y la interoperabilidad, indispensables para el funcionamiento de los servicios de interés público.

- i) Coordinación con otros agentes
- Complementariedad con otros programas (medidas de asimilación y acciones piloto IST) para lograr una sinergia óptima.

Se estudiará la posibilidad de una coordinación con otros agentes pertinentes de la Comisión y presentes en varios programas, como otros programas RTE, los Fondos Estructurales, el programa de Crecimiento competitivo y sostenible, el programa IDA y el programa Sócrates, con vistas a incrementar la sinergia y evitar solapamientos perjudiciales.

En particular, una coordinación más activa con el BEI debería permitir la cofinanciación de los proyectos. En el marco de la iniciativa «Innovación 2000», se propondrá crear un grupo de trabajo sobre intereses comunes, como son los ámbitos «Nuevas redes de tecnología de la información y las comunicaciones» y «Difusión de la innovación».

- j) Administración del programa y seguimiento de los proyectos

2.2.2. Los procedimientos de control serán más estrictos y se proporcionarán directrices claras sobre los costes subvencionables. Se simplificarán los procedimientos de selección de los proyectos:

- a) Mayor frecuencia de las auditorías técnicas y financieras para combatir las irregularidades señaladas por el Tribunal de Cuentas y revisión de los proyectos de implantación antes de comprometer recursos sustanciales
- b) Definiciones precisas y distinción de las diferentes categorías de costes
- c) Evaluación por grupos de usuarios en los proyectos de implantación

- d) Obligatoriedad de informar sobre los resultados obtenidos una vez finalizada la ayuda comunitaria

- e) Participación de los países candidatos
- La cláusula de participación de estos países en el marco de las dotaciones previstas será sometida a revisión para aumentar su participación en el programa.

- f) Establecimiento de un perfil claro
- La iniciativa se presentará y definirá de forma más clara y se elegirá un acrónimo más ajustado: «e-RTE», con vistas a alinearlo con la iniciativa «e-Europe». El número de ámbitos afectados pasará de dieciocho a siete (revisión del anexo I).

- g) Comunicación
- Se intensificará la comunicación relativa al programa y, en el marco de una estrategia más activa, se consultará con las autoridades públicas, las ONG y el sector comercial que presta servicios de interés público. Se publicará una guía clara y simplificada destinada a los candidatos.

2.3. Propuesta de modificación del anexo I

2.3.1. Básicamente, la exposición de motivos constituye una síntesis del informe (un programa más centrado, supresión de solapamientos y de financiaciones múltiples, reducción de la lista de áreas, mayor financiación de las implantaciones transeuropeas, fomento de la dimensión transeuropea, distinción entre e-RTE e IST (Tecnologías de la Sociedad de la Información), para favorecer los servicios innovadores de interés general, tanto los realizados por el sector público como los realizados por las asociaciones entre sector público y privado, y apoyo a la «interoperación e interconexión de redes»).

2.3.2. Además, la exposición de motivos desarrolla dos cuestiones importantes para la orientación futura del programa:

- consideración de una nueva área sobre servicios móviles y la introducción de nuevos servicios multimedia;
- énfasis sobre la política de seguridad de las redes de acuerdo con la política desarrollada por la Comisión en este sentido ⁽¹⁾, con vistas a favorecer la confianza y la cooperación intereuropea, incluyendo también propuestas concretas de conexión en red.

2.3.3. Se reajustará el procedimiento de comitología en consonancia con la Declaración nº 2 del Consejo y de la Comisión sobre la Decisión 1999/468/CE del Consejo y se modificará en consecuencia el artículo 8.2 para introducir el procedimiento de reglamentación.

⁽¹⁾ Véase el Dictamen del CES sobre la «Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social y al Comité de las Regiones — Seguridad de las redes y de la información: Propuesta para un enfoque político europeo» (COM(2001) 298 final DO C 48 de 21.2.2002).

2.3.4. El anexo I «identifica los proyectos de interés común» perseguidos por el programa. La parte general reproduce las ideas presentadas en el informe sobre la estructura del programa y señala la estructura coherente en tres niveles de e-RTE: aplicaciones, servicios genéricos, interconexión e interoperabilidad de las redes.

2.3.4.1. Prioridades de las aplicaciones:

- Gobierno y administración electrónica
- Salud
- Personas de edad o con discapacidades
- Aprendizaje y cultura

2.3.4.2. Prioridades de los servicios genéricos:

- Servicios móviles avanzados (servicios basados en la posición, personalizados y sensibles al contexto), navegación y orientación, información sobre tráfico y desplazamientos, seguridad de las redes y facturación, comercio, empresas y trabajo móviles, aprendizaje y cultura, servicios de urgencia y salud.
- Servicios de confianza: la seguridad constituye un reto importante para el futuro de las redes: apoyo a los servicios de interés público referidos a todos los aspectos de la seguridad, cooperación para una conexión en red efectiva dentro de la UE, sistemas nacionales CERT.

2.3.4.3. Prioridades de la interconexión y de la interoperabilidad de las redes:

- Interconexión e interoperabilidad son un requisito previo para la existencia de unos servicios transeuropeos eficaces.
- Los proyectos relativos a desarrollo y mejora de las redes de telecomunicaciones se examinarán con especial detenimiento para evitar interferencias con las condiciones del mercado.

2.3.4.4. Acciones complementarias de apoyo y coordinación:

Estas acciones afectan a la creación de un entorno apropiado para la realización de los proyectos, la mejora de su visibilidad y la creación de consenso en favor del estímulo y fomento de las nuevas aplicaciones y servicios en conexión con los programas correspondientes a otras áreas y el desarrollo de redes de banda ancha, y, en particular:

- estudios estratégicos sobre las nuevas especificaciones para facilitar la adopción de decisiones de inversión adecuadas;
- elaboración de especificaciones comunes basadas en normas europeas y mundiales;

- promoción de la cooperación entre los agentes del sector y, en particular, con las asociaciones del sector público y privado;
- coordinación entre las actividades realizadas en virtud de la Decisión y los programas comunitarios y nacionales relacionados con ellas.

3. Observaciones generales

3.1. Observaciones del Comité sobre el informe

3.1.1. El Comité suscribe la orientación más acusada del programa hacia el acceso de todos a la sociedad de la información y, en particular, para responder mejor a las necesidades de los ciudadanos y de las pequeñas y medianas empresas.

3.1.2. El Comité considera que el desarrollo de sinergias con los demás programas en el ámbito de las RTE incrementará la eficacia de las acciones, al tiempo que se evitarán derroches financieros y de esfuerzos.

3.1.3. El Comité apoya la búsqueda de una comunicación mejor centrada y más eficaz, con vistas a generar candidaturas que se ajusten a los objetivos sociales del programa, y se muestra de acuerdo con el cambio de acrónimo por el de «e-RTE», que vincula simultáneamente al programa con las RTE y la iniciativa «e-Europe».

3.1.4. El Comité, por último, suscribe la orientación clara del programa hacia los servicios públicos y la cooperación que se desarrollará con los agentes interesados en la prestación de servicios de interés general (SIG), teniendo en cuenta que el programa procurará dar prioridad a los servicios más útiles para la sociedad.

3.2. Observaciones del Comité sobre la propuesta de anexo I modificada

3.2.1. El Comité apoya plenamente el énfasis puesto en la seguridad, la interoperabilidad y la interconexión de las redes. Estos aspectos se encuentran vinculados a una labor de desarrollo de especificaciones europeas y mundiales y tienen una estrecha relación con los servicios genéricos cuyo desarrollo se ha previsto por medio de la realización de una sociedad de la información y del conocimiento, dando a todos las mismas oportunidades de acceso y de utilización a pesar de todas las deficiencias y posibles dificultades, y por medio de una dimensión de desarrollo sostenible en lo que se refiere a los sistemas de navegación y orientación, que pueden mejorar considerablemente la logística de los transportes de las RTE y fomentar la multimodalidad y todas las demás prioridades y metas del programa.

3.2.2. El Comité apoya también plenamente el procedimiento de reglamentación y la ampliación de las financiaciones en dos direcciones (implantación y países candidatos).

4. Observaciones particulares

4.1. El programa se lanzó antes de la explosión cuantitativa de Internet y conviene tener en cuenta los progresos y el potencial de este medio, así como el progreso en el campo de la telefonía móvil, que pronto dará lugar a una nueva generación. Hay que tener en cuenta también el carácter «multimedia» de los contenidos. Para facilitar el acceso a estos contenidos de mayor riqueza y diversidad, el acceso a Internet de alta velocidad debería considerarse necesidad básica y formar parte del servicio de interés general de la comunicación.

4.2. También hay que facilitar el acceso a las NTIC ⁽¹⁾ a las personas que todavía no hagan uso de ellas por motivos diversos, como discapacidad, edad, situación socioeconómica desfavorable o aislamiento o lejanía geográfica (islas, regiones periféricas). Los proyectos deberían fomentar la utilización del código WAI (Iniciativa de Accesibilidad a la Web) ⁽²⁾. Se debería privilegiar los proyectos que respondan a estas exigencias.

4.3. Se debería facilitar que las organizaciones locales, regionales, profesionales, sanitarias y de educación y formación participaran en los proyectos y realizar propuestas para responder a las expectativas de sus miembros o de sus usuarios. La sociedad de la información y del conocimiento no debe dejar a nadie en el camino y conviene concentrar los esfuerzos en el acceso de todos al conocimiento, a los programas de formación inicial y permanente de los empleados y de los

(1) Nuevas tecnologías de la información y las comunicaciones.

(2) Véase el Dictamen del CES sobre la «Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social y al Comité de las Regiones — «Europe 2002: Accesibilidad de los sitios Web públicos y de su contenido» (COM(2001) 529 final), DO C 94 de 18.4.2002.

empresarios y administradores, y realizar esfuerzos particulares para integrar a las personas que tengan dificultades para acceder a las nuevas tecnologías.

4.4. Conviene, al mismo tiempo, reforzar los vínculos entre las NTIC y la política territorial y de desarrollo local con una finalidad de cohesión y de desarrollo sostenible y para combatir el despoblamiento de regiones determinadas, como las zonas montañosas, extraperiféricas o aisladas. Así, por ejemplo, la cohesión y las necesidades de las personas con deficiencias o de las personas de edad avanzada deberían ser criterios de suma importancia dentro del conjunto de criterios considerados para la evaluación de los proyectos.

4.5. Las cuestiones de seguridad de las redes y de protección de los datos personales o sensibles dentro de la e-administración y, en particular, en el marco del programa IDA II ⁽³⁾ de intercambio de documentación entre las administraciones de los Estados miembros, en la sanidad y la protección social también deben tener un lugar predominante dentro de los programas relativos a estos temas y, sobre todo, después de los sucesos del 11 de septiembre de 2001 y las amenazas de ciberterrorismo que podrían originarse en fuentes diversas.

(3) Propuesta de Decisión del Parlamento Europeo y del Consejo por la que se modifica la Decisión n^o 1719/1999/CE sobre un conjunto de orientaciones, entre las que figura la identificación de los proyectos de interés común, relativo a redes transeuropeas destinadas al intercambio electrónico de datos entre administraciones (IDA) y la Propuesta de Decisión del Parlamento Europeo y del Consejo por la que se modifica la Decisión n^o 1720/1999/CE del Parlamento Europeo y del Consejo por la que se aprueba un conjunto de acciones y medidas al objeto de garantizar la interoperabilidad de las redes telemáticas transeuropeas destinadas al intercambio electrónico de datos entre administraciones (IDA), así como el acceso a las mismas — (COM(2001) 507 final — 2001/0210 COD — 2001/0211 COD).

Bruselas, 29 de mayo de 2002.

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 establece un régimen para el comercio de derechos de emisión de gases de efecto invernadero en la Comunidad y por la que se modifica la Directiva 96/61/CE del Consejo»

(COM(2001) 581 final — 2001/0245 (COD))

(2002/C 221/08)

El 11 de diciembre de 2001, de conformidad con el artículo 175 del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea, el Consejo decidió consultar al Comité Económico y Social sobre la propuesta mencionada.

La Sección de Agricultura, Desarrollo Rural y Medio Ambiente, encargada de preparar los trabajos en este asunto, aprobó su dictamen el 6 de mayo de 2002 (ponente: Sr. Gafo Fernández).

En su 391º Pleno (sesión del 29 de mayo de 2002), el Comité Económico y Social ha aprobado por 93 votos a favor, 1 en contra y 4 abstenciones el presente Dictamen.

1. Introducción

1.1. La Comisión Europea publicó, en marzo del año 2000, un Libro Verde sobre la problemática del establecimiento de un sistema de comercio y de intercambio de los gases de efecto invernadero en la Comunidad. Este Libro Verde dio la oportunidad de un diálogo amplio y transparente con los diversos agentes de la sociedad civil europea, muchas de cuyas sugerencias se incluyen en la actual propuesta de Directiva. Asimismo, el Comité tuvo la ocasión de pronunciarse sobre este Libro Verde⁽¹⁾.

1.2. El sistema de intercambio de gases de efecto de invernadero constituye, juntamente con el mecanismo de implementación conjunta y el de desarrollo limpio, las tres modalidades que contempla el Protocolo de Kyoto, para reducir el coste y el impacto macroeconómico de puesta en marcha del Acuerdo, facilitando así el cumplimiento del mismo por los países firmantes.

1.3. El Protocolo de Kyoto será jurídicamente vinculante a partir del año 2008. Sin embargo, la Comisión Europea ha decidido adelantar al año 2005 la puesta en marcha de este mecanismo a nivel comunitario, para dar tiempo a su rodaje, y eventual perfeccionamiento, antes de que el mismo sea universalmente aceptado con la entrada en vigor del Protocolo.

1.4. Parece evidente la necesidad de establecer un sistema normativo a nivel comunitario por diversas razones. La primera el aprovechamiento de la sinergia, en términos de reducción global de coste que el sistema pretende y que sería mucho más limitado a nivel individual de cada Estado miembro. En segundo lugar, evitar la fragmentación económica del mercado de emisiones y el posible establecimiento de criterios nacionales que falsearan la competencia.

1.5. Aspectos centrales del sistema son el concepto de derechos de emisión, los gases de invernadero contemplados en el mismo y los sectores y/o instalaciones cubiertos por la Directiva.

1.6. El concepto de derecho de emisión es la cantidad de gases de efecto de invernadero que una instalación está autorizada a emitir a la atmósfera durante un período determinado y que le es concedida por la autoridad competente de un Estado miembro.

1.7. En cuanto a los seis gases de efecto de invernadero cubiertos por el Protocolo de Kyoto, la Comisión ha decidido empezar el sistema únicamente con el CO₂, por motivos de simplicidad al inicio de la aplicación de este mecanismo y por la propia dificultad de asignar y verificar, de forma inmediata, las emisiones de los restantes gases.

1.8. En cuanto a los sectores e instalaciones cubiertos por la Directiva, el Anexo I determina que las mismas son las actividades energéticas (a partir de 20 MW de potencia térmica instalada), la producción y la transformación de metales férreos, las industrias minerales y la fabricación de pasta de papel y papel. Debe entenderse, sin embargo, que las emisiones de CO₂ de las instalaciones térmicas superiores a 20 MW de sectores no recogidos en la presente Directiva están sujetas a la misma.

1.9. El sistema se articula a través de cuatro elementos centrales. En primer lugar, un plan nacional de asignación de emisiones. En segundo lugar, un sistema de permisos individuales. En tercer lugar, un sistema de verificación del cumplimiento, incluyendo el uso de sanciones y, por último, un mecanismo de intercambio comercial de emisiones entre las entidades participantes.

1.10. El plan nacional de asignación se define para un período inicial que va del año 2005 al año 2008, y periodos quinquenales sucesivos. Para cada uno de esos periodos cada Estado miembro determinará la cantidad total de derechos de emisión a asignar y los criterios nacionales de asignación. A partir del año 2008 la Comisión definirá un método armonizado de asignación.

⁽¹⁾ DO C 367 de 20.12.2000, p. 22.

1.11. La concesión de los derechos de emisión se inicia con la petición por parte de un explotador de una instalación dirigida a la autoridad competente, solicitando en función de los parámetros productivos y técnicos de la misma la asignación de un permiso de emisión. La autoridad competente asignará un permiso individual de emisión, el cual establecerá derechos de emisión gratuitos durante el período 2005-2008, e incluirá los aspectos de seguimiento de las emisiones y la obligación de presentar anualmente derechos de emisión, propios o de terceras personas, equivalentes a sus emisiones en el período.

1.12. Sobre la base de directrices de seguimiento y notificación de las emisiones adoptadas por la Comisión Europea, los Estados miembros, con la colaboración de las autoridades competentes que asignan los permisos, verificarán el cumplimiento de los permisos de emisión concedidos, y se podrán establecer sanciones, más modestas en el período 2005-2008, para los explotadores que no puedan presentar suficientes derechos de emisión para cancelar sus emisiones reales en cada uno de los ejercicios anuales.

1.13. El mecanismo de intercambio comercial se inicia en un sistema de inventario establecido a nivel de cada Estado miembro, el cual estará normalizado a nivel comunitario y desarrollado sobre bases de datos electrónicas. En segundo lugar, la Comisión Europea designará a un Administrador Central, quien actuará como árbitro y notario independiente de las transacciones. Por último, las transacciones se desarrollarán por las entidades o personas específicamente autorizadas en la Directiva, sobre la base de intercambios de naturaleza comercial, cuyos detalles serán de carácter privado.

1.14. Asimismo, en el plano internacional, la Comunidad podrá celebrar acuerdos con terceros países a fin de establecer el reconocimiento mutuo entre el régimen establecido en la Unión Europea y el de terceros países.

1.15. Por último, en el año 2004 la Comisión podrá presentar una propuesta para ampliar los gases y las actividades cubiertas por la Directiva y, en el año 2006, un informe de aplicación de la Directiva acompañado, si procede, de propuestas de modificación de la misma.

2. Observaciones de carácter general

2.1. El Comité apoya la presentación de esta Directiva, que considera un valioso instrumento innovador y, por tanto, sujeto a eventuales perfeccionamientos, apoyados en las experiencias desarrolladas en algunos países de la Unión Europea y un excelente medio de coadyuvar a conseguir, al menor coste posible y con el menor impacto sobre la economía y el empleo de la Unión Europea, los compromisos nacionales de reducción de gases de efecto invernadero previstos en el Protocolo de Kyoto, el cual, asimismo, prevé la posibilidad de realizar directamente comercio de emisiones entre Estados miembros. El Comité ha apoyado siempre sin reservas la aprobación y ratificación de dicho Protocolo.

2.2. Sin embargo, compartiendo el objetivo último de esta Directiva, el Comité tiene una serie de reservas sobre la actual propuesta, que quiere formular en los siguientes términos.

2.3. El punto de discrepancia inicial se encuentra en el objeto de la directiva, establecido en el Artículo 1. El Comité no comparte el objeto de la Directiva tal y como queda redactado en el citado artículo. En efecto, de acuerdo con lo que manifestamos en nuestro Dictamen sobre el Libro Verde en la materia, el objeto de esta Directiva no debería redactarse como el de «... a fin de fomentar reducciones de las emisiones de estos gases de manera eficaz en cuanto a costes» sino que debería redactarse como «... para conseguir que la reducción de emisiones de estos gases se haga de manera eficaz en cuanto a costes y tratando de minimizar el impacto sobre la competitividad y el empleo global en la Unión Europea».

2.4. En segundo lugar, el Comité tiene algunas dudas en cuanto a la aplicación coercitiva de la presente Directiva en el período transitorio entre los años 2005-2008 (anterior a la entrada en vigor formal del Protocolo de Kyoto).

2.5. En tercer lugar, el Comité no encuentra justificación a la exclusión de otros gases de efecto invernadero en la propuesta inicial, así como a la no consideración, a partir de 2008, de los otros dos mecanismos de flexibilidad previstos en el citado Protocolo.

2.6. Otros aspectos sobre los que el Comité tiene dudas hacen referencia a la compatibilidad de la presente Directiva con el funcionamiento del mercado interior y, muy singularmente, la necesidad de que este sistema no ocasionase distorsiones de competencia derivadas de la diferente interpretación de las condiciones de emisión de cada instalación por parte de las autoridades competentes en cada país. Asimismo, el Comité no comparte la relación tal y como ha sido definida con la Directiva de Prevención y Control Integrado de la Contaminación (IPPC) y en general la consideración de estos permisos de emisión como una «carga» y no como un «beneficio potencial» para las empresas que hagan un esfuerzo suplementario de reducción de emisiones. Todos y cada uno de estos aspectos serán comentados al referirnos a los artículos correspondientes.

2.7. Por ello, en el artículo 2, apartado 2, se propone eliminar dicho apartado que hace referencia a la Directiva 96/61/CE.

2.8. En el artículo 3, Definiciones, el Comité propone los siguientes cambios:

2.8.1. «Instalación»: Una unidad técnica en un mismo emplazamiento, donde se lleven a cabo una o varias actividades enumeradas en el Anexo I.

2.8.2. Sustituir «Persona» por «Operador» y definirlo como: «cualquier persona física o jurídica que pueda acreditar un interés suficiente en la participación en el presente sistema».

2.9. Artículo 6: Añadir: «La obligación de presentar derechos de emisión o créditos generados por proyectos de desarrollo limpio o de implementación conjunta equivalentes a las emisiones ...».

2.10. En cuanto al artículo 9, Plan Nacional de Asignación, determinados Estados miembros han venido desarrollando métodos propios para alcanzar los objetivos nacionales de emisión para cumplir con sus obligaciones bajo el Protocolo de Kyoto. Estos métodos alternativos deben ser recogidos en la presente directiva a través de mecanismos de flexibilidad que permitan mantener el «acquis» alcanzado, siempre que se pueda demostrar que los esfuerzos desarrollados son equivalentes a los que se alcanzarían por aplicación de la presente directiva.

2.10.1. Estas instalaciones compiten principalmente con empresas similares situadas fuera de la UE que no tienen que hacer frente a los costes de las cuotas de emisión ni a los impuestos sobre las emisiones de gases de efecto invernadero, por lo que la aplicación de la directiva debilitaría su competitividad.

2.11. Por ello, se propone completar el artículo 9 en la siguiente forma:

2.11.1. Añadir un apartado 1 bis y ter con el siguiente tenor:

— Apartado 1 bis: Seis meses antes del 1 de enero del 2005 y 2008, y con igual plazo antes de los periodos quinquenales posteriores, los Estados miembros deberán notificar a la Comisión Europea que pretenden incorporar o excluir ciertas instalaciones del campo de aplicación de la presente Directiva, las cuales deberán ser identificadas y justificadas de manera precisa ante la misma.

— Apartado 1 ter: La Comisión, de acuerdo con el procedimiento general aplicable a los Planes Nacionales de Asignación de emisiones, podrá excluir dichas instalaciones del ámbito de aplicación de esta Directiva tras verificar el cumplimiento de los dos requisitos siguientes:

1. Como resultado de las políticas nacionales puestas en marcha, que incluyen acuerdos voluntarios de tipo sectorial o de otro tipo, bajo supervisión pública, hacen un esfuerzo de reducir sus emisiones en manera equivalente a lo que resultaría por aplicación de la presente Directiva.
2. Estas instalaciones están sujetas a los mismos procedimientos de control y verificación previstos en los artículos 14 y 15 para el resto de las instalaciones cubiertas por la presente Directiva.

2.12. *Artículo 10: Método de asignación:*

2.12.1. La Comisión propone asignar los derechos de emisión midiéndolos en toneladas de CO₂, lo que limita la utilización de indicadores alternativos. Sin embargo, otros sistemas de medida pueden ser apropiados para determinadas instalaciones.

2.12.2. Dos importantes ejemplos pueden ser los objetivos de eficiencia energética y los objetivos basados en «referencias estándar» ampliamente reconocidas y aceptadas como tales. La propuesta debería considerar, por tanto, estas alternativas y, en consecuencia, incorporarlas en el anexo 3 como opciones válidas para los Estados miembros, en el marco de su estrategia global.

2.12.3. A ello debe unirse que la valoración de la idoneidad del sistema de asignación a nivel de cada Estado miembro y su compatibilidad con el mercado interior requiera un cierto plazo temporal desde la entrada en vigor del Protocolo de Kyoto para verificar la idoneidad del sistema y la búsqueda de un sistema armonizado a nivel comunitario y compatible con el propio mecanismo de derechos de emisión previsto por el Protocolo para el conjunto de los países signatarios.

2.13. Por ello se propone:

2.13.1. Artículo 10.1: Sustituir por «Hasta el período que comenzará el 1 de enero del 2013, ...».

2.13.2. Artículo 10.2: Sustituir por «La Comisión Europea, de acuerdo con lo previsto en el apartado 2 del artículo 26, propondrá un método armonizado de asignación que comenzará a aplicarse el 1 de enero del 2013 y que, en caso de suponer un pago por los citados derechos, deberá tomar en cuenta los impuestos sobre la energía pagados por las empresas a fin de evitar una doble imposición sobre el mismo hecho imponible».

2.13.3. En el período que transcurra hasta 2013, la Comisión cuidará también de que no se ocasione ningún daño al mercado interior y, desde un punto de vista general, la Comisión velará por que mediante el método armonizado de asignación se garantice la igualdad de condiciones entre los Estados miembros.

2.14. Artículo 12, apartado 1: Sustituir «personas» por «operadores».

2.15. Artículo 13. Validez de derechos de emisión, apartados 2 y 3: Sustituir «personas» por «operadores».

2.16. Artículo 16. Sanciones: Las sanciones previstas en este artículo no podrán en ningún caso ser anteriores a la entrada en vigor del Primer período de compromiso del Protocolo de Kyoto en el año 2008 y, complementariamente, las penalizaciones no excluyen la presentación posterior de los créditos y por tanto, hasta el año 2013, sólo pueden tener el valor simbólico de obligar a los operadores a desarrollar este mercado de derechos de emisión, sin que las citadas penalizaciones se puedan considerar como desproporcionadas. Además la referencia a un «precio de mercado» es altamente imprecisa en razón de la confidencialidad de las transacciones entre operadores. Por ello se propone:

2.16.1. Modificar el artículo 16, apartado 1, en la siguiente forma: «... Las sanciones previstas deben ser eficaces y proporcionadas en línea con lo previsto en el apartado 3 y podrán comenzar a aplicarse a partir de la entrada en vigor del Protocolo de Kyoto».

2.16.2. Modificar la segunda parte del apartado 3 en la siguiente forma: «La multa por exceso de emisiones será de 50 euros. El pago ...».

2.17. Anexo I: En el apartado referente a instalaciones energéticas, sustituir «superior a 20 MW» por «superior a 50 MW». Ello hace que la aplicación de la Directiva se centre, en una etapa inicial, en los sectores o instalaciones individuales más fuertemente emisores de gases de efecto invernadero sin afectar a plantas de pequeño tamaño como podría llegar a ser el caso de grandes hospitales o otras instalaciones de tamaño similar. Asimismo es necesario eliminar la referencia exclusiva al CO₂ para cubrir la totalidad de gases de efecto invernadero. Sin embargo, el Comité, asimismo, considera que el citado umbral de 50 MW podría ser revisado en el año 2006 a la luz de la experiencia de avance de nuevas tecnologías de producción de electricidad o de ciclo combinado y en el marco de la revisión prevista en el artículo 26.

2.18. Anexo III: Se propone realizar los siguientes cambios:

2.18.1. En el apartado 4, eliminar la referencia que excluye la electricidad producida a partir de energías renovables. Ello se justifica ya que permitiría asimilar las mismas al caso de la biomasa y permitiría, asimismo, una mayor tasa de penetración en el mercado de las mismas, aumentando simultáneamente la seguridad del aprovisionamiento de energía de la Unión Europea.

2.18.2. Añadir, al final del punto (3) «Especialmente podrán tomarse en consideración otros mecanismos de asignación utilizados por los Estados miembros, siempre que se basen en “referencias estándar” ampliamente reconocidas y que permitan conseguir resultados equivalentes a los métodos propuestos en la actual directiva».

2.18.3. Sustituir en el punto (6) «nuevas empresas» por «nuevas empresas o nuevas instalaciones» y completar el final del apartado en la siguiente forma: «... Estado miembro, o de la forma en que aumentos de capacidad de instalaciones existentes van a ser consideradas de manera no discriminatoria con dichas nuevas actividades».

2.18.4. Incluir un nuevo punto (6 bis) que diga: «El plan tomará en cuenta las fórmulas adecuadas para no perjudicar de manera desproporcionada la competitividad de un sector o instalación determinada, así como los medios utilizados para garantizar su compatibilidad con el mercado interior.»

2.19. Añadir al final del punto (7): «Asimismo se tomarán en consideración, en el momento de asignar los derechos individuales, los esfuerzos de reducción realizados desde 1990 por la instalación individual en cuestión y las posibilidades reales del sector y de la citada instalación individual para realizar esfuerzos suplementarios de reducción de emisiones».

Bruselas, 29 de mayo de 2002.

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 94/62/CE del Parlamento Europeo y del Consejo relativa a los envases y residuos de envases»

(COM(2001) 729 final — 2001/0291 (COD))

(2002/C 221/09)

El 31 de enero de 2002, 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 Agricultura, Desarrollo Rural y Medio Ambiente, encargada de preparar los trabajos del Comité en este asunto, aprobó su dictamen el 6 de mayo de 2002 (ponente: Sr. Adams).

En su 391º Pleno de los días 29 y 30 de mayo de 2002 (sesión del 29 de mayo de 2002), el Comité Económico y Social ha aprobado por 100 votos a favor y 3 abstenciones el presente Dictamen.

1. Introducción

1.1. La propuesta de la Comisión se refiere a los objetivos de valorización y reciclado de los residuos de envases. El objetivo es continuar con la armonización de las medidas nacionales para reducir el impacto en el medio ambiente y asegurar el funcionamiento del mercado interior. En 1985 se introdujeron las primeras medidas en este sentido. A raíz de ello, los agentes económicos y los Estados miembros subrayaron la necesidad de una legislación exhaustiva sobre los envases y sus residuos. Después de numerosas consultas al respecto (el Dictamen del Comité de 24 de marzo de 1993⁽¹⁾ ofreció un apoyo amplio y positivo), se aprobó la Directiva 94/62/CE. Resultó ser la decisión política adecuada. En la mayoría de los Estados miembros, la directiva se ha aplicado con éxito aunque ello ha implicado reconocer y transferir a los fabricantes y consumidores una gran parte de los costes que suponen los métodos de eliminación no sostenibles. Incluso en los países con peores resultados se generó una tendencia positiva. La propuesta sometida a examen pretende cumplir el requisito de ampliar nuevamente los objetivos fijados en la primera fase (que debían cumplirse para el 30 de junio de 2001), y la fecha establecida para los nuevos objetivos es el 30 de junio de 2006. También se proponen nuevos objetivos, que se fijan para unos materiales residuales específicos basados parcialmente en evaluaciones del ciclo de vida y en análisis de la rentabilidad. La directiva establece también que la revisión y su correspondiente proceso continuarán realizándose cada cinco años.

1.2. La propuesta no analiza la base o el requisito de la necesidad de minimizar, reciclar y recuperar los residuos de envases; un tema que ya había sido estudiado con detenimiento en la directiva original y que, en general, seguía siendo un imperativo medioambiental urgente que gozaba de gran popularidad en toda la Unión. La propuesta apunta también

que actualmente existen otras iniciativas que tratan temas relacionados como, por ejemplo, la Comunicación/Libro Blanco sobre la política integrada de productos, la estrategia temática sobre el reciclado, la estrategia temática sobre la utilización sostenible de los recursos y la Directiva sobre equipos eléctricos y electrónicos. Sin embargo, la propuesta actual no analiza la eficacia y la viabilidad de los objetivos propuestos y de los ya existentes.

1.3. El presente dictamen adopta una postura similar y, al igual que la Comisión, admite que en el futuro próximo será necesario estudiar urgentemente otros aspectos de la Directiva de 1994 como la prevención, la reutilización y la transferencia de los costes derivados del impacto ambiental de los envases al coste del producto. De hecho, el Comité ya ha contribuido de forma significativa al futuro debate en su Dictamen de iniciativa sobre El desarrollo de las salidas para los residuos de envases de productos alimentarios y no alimentarios, elaborado por el Sr. Verhaeghe y aprobado en diciembre de 1999⁽²⁾. Dicho dictamen continúa siendo extremadamente pertinente y cubre muchas cuestiones relacionadas, razón por la cual recibe la consideración de perspectiva complementaria sobre las cuestiones técnicas, medioambientales y económicas relativas a la gestión de los residuos de envases y a la transformación de los residuos en materiales secundarios. Por tanto, el presente dictamen volverá a enunciar en sus conclusiones los puntos clave confirmados por el CESE en diciembre de 1999.

1.4. Todos los sectores de la sociedad se han visto afectados por esta directiva. Constituye un verdadero éxito para la Comisión y para todos aquellos que han tomado parte en su desarrollo y aplicación. Ha sido un elemento clave para generar una conciencia medioambiental de forma general en Europa y, específicamente, para estimular una respuesta en los Estados miembros con niveles de reciclado reducidos. Como resultado, los consumidores y fabricantes, a la vez que reconocen el

⁽¹⁾ Dictamen del Comité Económico y Social Europeo CES 345/93, DO C 129 de 10.5.1993.

⁽²⁾ Dictamen del Comité Económico y Social Europeo CES 1119/99, DO C 51 de 23.2.2000, pp. 17-23.

aspecto beneficioso de los envases, comprenden cada vez mejor su responsabilidad para eliminar de forma sostenible los productos derivados de su consumo o producción. En aquellos casos en que las empresas, los consumidores y las administraciones locales y nacionales han colaborado para elaborar un plan común, se han conseguido beneficios significativos, incluso espectaculares, en el reciclado.

1.5. El Comité reconoce que el envasado adecuado entraña numerosos beneficios en lo que respecta a la protección, la salud, la seguridad, la información y la duración del producto, y que, por consiguiente, la gestión de los residuos de envases, que antes se consideraba como un elemento externo al proceso de producción, debe formar parte íntegra del cálculo de costes. Por este motivo, el dictamen del CESE procura determinar si los objetivos formulados en la directiva han logrado fomentar el reciclado y la recuperación sostenibles y si se pueden lograr los nuevos objetivos propuestos para el año 2006.

2. Definiciones (Guía breve sobre la terminología y las definiciones utilizadas en la propuesta y en el dictamen final)

2.1. **Objetivo de valorización global:** La valorización de los residuos de envases engloba el reciclado de materiales y la recuperación de energía o de combustible a partir de los materiales por medio de la incineración o de otros procesos.

2.2. **Objetivos de materiales específicos:** Se han fijado objetivos mínimos distintos para el reciclado del vidrio, el papel y el cartón, los metales y los plásticos. El objetivo de reciclar el 20 % de los residuos de envases de plástico deberá alcanzarse sólo mediante reciclado mecánico o químico. No se han fijado objetivos para un quinto sector de materiales reciclables como la madera, los tejidos y los materiales compuestos, aunque se ha calculado que el reciclado de estos materiales puede ascender al 7 % del objetivo global de reciclado.

2.3. **Materiales compuestos:** Envases que contienen una mezcla de materiales. Pueden plantear problemas de reciclado debido a la dificultad de separarlos en sus elementos constituyentes. La mayor parte de los compuestos se clasificarán en función del material dominante utilizado en su fabricación.

2.4. **Objetivo máximo:** La finalidad de fijar un objetivo máximo de valorización y reciclado fue asegurar que no se registraran distorsiones en el mercado interior debido a un gran volumen de recogida de materiales reciclables sin que los Estados miembros aportaran las instalaciones de procesa-

miento adecuadas. Este objetivo máximo puede ser ampliado por medio de un acuerdo con la condición de que se construyan o se prevea construir las instalaciones en cuestión. Varios Estados miembros ya han superado los objetivos actuales, y las previsiones para un ascenso continuado del reciclado en esos países indican que los objetivos máximos propuestos seguirán superándose en la práctica. El establecimiento de un objetivo máximo reconocía los límites técnicos finitos del reciclado o se debió al deseo de proteger el desarrollo de la recogida de los materiales y los programas de clasificación de otros Estados miembros, que podrían verse afectados por una oferta excesiva de material procedente de otros países.

3. Contenido de la propuesta

3.1. El cuadro infra fija los objetivos acordados para la primera fase de la directiva y los objetivos propuestos para la segunda fase.

Objetivos (propuestos) de las fases primera y segunda (por peso)

	1996-2001		2001-2006	
	Min.	Máx.	Min.	Máx.
Valorización global	50 %	65 %	60 %	75 %
Reciclado	25 %	45 %	55 %	70 %
Materiales específicos				
Vidrio	15 %		60 %	
Papel y cartón	15 %		55 %	
Metales	15 %		50 %	
Plásticos	15 %		20 %	

3.2. Estrechar la diferencia entre los objetivos mínimos de valorización y los objetivos mínimos de reciclado supone un reconocimiento del hecho de que para la mayoría de los residuos de envases recogidos de manera selectiva el reciclado es mejor desde el punto de vista medioambiental y también está justificado por su rentabilidad. No obstante, la propuesta también plantea una exigencia a los Estados miembros para que fomenten la valorización de energía en determinadas circunstancias. Esto se debe a que la recuperación de energía de ciertos sectores de residuos de envases puede mejorar el equilibrio medioambiental de la gestión de los residuos de envases y permite una optimización global ecológica y económica de todos los flujos de residuos, siempre que estas operaciones se lleven a cabo en instalaciones con un equipo

adecuado de control de la contaminación atmosférica y un alto grado de eficiencia de valorización energética. A pesar de todo, es necesario que haya una toma de conciencia permanente sobre las preocupaciones del público en general y de las organizaciones ecologistas en particular acerca de los efectos de la incineración para la salud y el medio ambiente, especialmente cuando los residuos se incineren en instalaciones que aún no se ajusten a la norma IPPC o en instalaciones con peores valores de emisión que las plantas incineradoras. Además, la construcción de plantas incineradoras implica unos costes de capital considerables que tienden a enmarcar la gestión de los residuos en un patrón fijo que, por lo tanto, reduce la flexibilidad. Por este motivo no se ha propuesto aumentar los objetivos de valorización por encima del 75 %.

3.3. Se anima una vez más a los Estados miembros a reutilizar los materiales obtenidos del reciclado en los envases y otros productos.

3.4. Grecia, Irlanda y Portugal podrían retrasar la consecución de los objetivos revisados hasta el 30 de junio de 2009, lo que supone un aplazamiento de tres años.

3.5. Se dan las definiciones de reciclado «mecánico», «químico» y «de materias primas».

3.6. Un anexo aporta también definiciones sobre materiales de envasado como respuesta a las cuestiones planteadas durante la aplicación de la directiva original.

4. Observaciones generales

4.1. Los objetivos propuestos se han fijado tras realizar amplias consultas a los representantes de la industria europea de empaquetado y reciclado y de recuperación y eliminación de los residuos, a las ONG ecologistas y de consumidores y a otras partes interesadas. Los objetivos actuales son inferiores a los propuestos originalmente en la primera ronda de consultas y, por lo tanto, se han acercado más a los niveles dictados por el comportamiento de los consumidores, por las capacidades de la industria y por la participación de las autoridades locales en los países en los que el reciclado se encuentra menos desarrollado. La postura de varias organizaciones ecologistas, de consumidores y no gubernamentales que participaron en la consulta consistió en abogar por unos objetivos de reciclado mayores, por una cuota de reutilización, por unos sistemas de depósito y por impuestos sobre los envases. Estas posturas no han quedado reflejadas en la directiva propuesta. El Comité opina que si los costes totales —sociales y medioambientales, al igual que los costes de producción y comercialización— del envasado de productos se reflejaran en el precio, se reduciría o eliminaría la presión para fijar impuestos suplementarios sobre los envases. No obstante, todavía no se ha logrado un acuerdo en absoluto que permita determinar y cuantificar los costes sociales y medioambientales.

4.2. El Comité quiere subrayar que el principal objetivo de adoptar un planteamiento más sostenible con respecto a los envases sólo se alcanzará si se construye sobre una base integrada de voluntad política, educación pública, compromiso empresarial y apoyo activo de las autoridades municipales. Esta pauta común se pone de evidencia en aquellos países que han alcanzado objetivos de valorización y reciclado más elevados.

4.3. La propuesta de la Comisión cuenta con el respaldo de varios estudios independientes sobre estas cuestiones y, en particular, el estudio RDC/Pira sobre la rentabilidad de diversos objetivos. Aunque actualmente este estudio no es sino un borrador, ya ha sido publicado y, de forma general, suscribe las propuestas de la directiva. La complejidad de los temas relacionados con el análisis de la rentabilidad ha dado lugar a un retraso considerable en el calendario original, pero la Comisión opina que todavía queda tiempo suficiente para que las legislaciones nacionales incorporen los nuevos objetivos cuando sea necesario.

4.4. La Comisión considera también que existe tiempo suficiente para que los sectores construyan o amplíen la infraestructura necesaria para alcanzar los nuevos objetivos. Los representantes de la industria de algunos Estados miembros con importantes objetivos de consecución lo discuten. El Comité opina que la industria envasadora de la mayor parte de los Estados miembros ha demostrado ser flexible y que puede adaptarse para alcanzar la primera ronda de objetivos e, incluso, lograr objetivos nacionales superiores a los propuestos en la directiva. En opinión del Comité, estos resultados tan favorables permitirán que la industria responda adecuadamente a los nuevos objetivos. El Comité cree que esto sólo ocurrirá si todos los sectores —autoridades nacionales y municipales, empresas y consumidores— cooperan activamente y apoyan los programas de valorización y reciclado.

4.5. En este sentido, la experiencia de los Estados miembros es relevante. Seis de ellos ya alcanzaron en 1998 niveles globales de reciclado equivalentes a los que la Comisión propone ahora para el año 2006 y ello ocho años antes de la fecha propuesta. Otros ocho Estados miembros también lograron alcanzar ese año niveles de reciclado de vidrio y papel equivalentes a los que la Comisión propone ahora para el año 2006. Otros cuatro países alcanzaron los objetivos correspondientes a los plásticos y tres los correspondientes a los metales.

Resultados del reciclado

	General	Vidrio	Papel	Metales	Plásticos
Estados miembros que en 1998 cumplían los niveles propuestos para 2006	6	8	8	3	4
Estados miembros que en 1998 no cumplían los niveles propuestos para 2006	9	7	7	12	11

4.6. El CESE reconoce que en el momento en que se aprobó la directiva original había tres grupos de Estados miembros:

- países con una capacidad de reciclado significativamente menos desarrollada en cuanto a la conciencia pública, la recogida y el reprocesamiento;
- países con los recursos y el potencial internos necesarios para desarrollar rápidamente la capacidad de recogida y de procesamiento pero en los que tradicionalmente se han seguido métodos no sostenibles para el procesamiento de los residuos y en los que la conciencia pública sobre el reciclado no se ha fomentado de forma activa;
- países con una capacidad de recogida y de reprocesamiento establecida y respaldada por una conciencia del consumidor relativamente elevada.

4.7. Los objetivos originales y los propuestos ahora en las enmiendas a la directiva pretenden integrar a los tres grupos fomentando una convergencia progresiva hacia unos objetivos de reciclado eficaces ecológicamente, lo que permite generar capacidad, sistemas de depósito y educación del consumidor. Al establecer objetivos específicos, la directiva ha logrado estimular, sin duda, el reciclado y las iniciativas de reciclado en todos los niveles de los Estados miembros. Los países con una menor conciencia pública han hecho esfuerzos significativos y los países con programas ya establecidos han logrado ampliarlos y mejorarlos.

4.8. La Comisión admite que los nuevos objetivos propuestos tendrán un efecto directo mínimo en varios Estados miembros, que ya están alcanzando los objetivos propuestos. Sin embargo, también sostiene que los nuevos objetivos lograrán el reciclado de 4,7 millones de toneladas adicionales de materiales de envasado para el año 2006 a medida que los países con programas de reciclado menos desarrollados vayan cumpliendo los requisitos.

4.9. La reducción de la repercusión medioambiental de los envases debe considerarse como una prioridad irrevocable. Sin embargo, dicha prioridad debe equilibrarse adecuadamente con las otras necesidades vitales que el envasado debe cumplir para los consumidores: seguridad alimentaria, conservación,

protección de los productos, información y comodidad. Teniendo en cuenta el funcionamiento del mercado único, la UE debe actuar como árbitro en la determinación de este equilibrio.

5. Observaciones específicas

5.1. El Comité reconoce que las cuestiones técnicas constituyen una parte importante y cada vez mayor de los programas de reciclado y valorización, e insta a que se proporcione un apoyo mayor a la investigación, especialmente sobre el reciclado y la reutilización de plásticos y polímeros y para el desarrollo de la capacidad industrial.

5.2. Los elevados costes marginales de la recogida, selección y procesamiento para conseguir porcentajes elevados de reciclado de envases plantearán retos de financiación y de capacidad, aunque puedan verse compensados con una mayor toma de conciencia por parte de los consumidores. No obstante, unos objetivos de reciclado cada vez más elevados generarán costes, y es preciso hacer todos los esfuerzos que sea necesario para mantener la participación y el apoyo activos de los consumidores, a los que se pedirá que soporten dichos costes.

5.3. En muchos Estados miembros, un sector significativo de la economía social se ha desarrollado en torno a los diversos aspectos del reciclado y de la reutilización. El Comité solicita a la Comisión que tenga en cuenta que la profesionalización y la industrialización cada vez mayores de los procesos de valorización, reciclado y reutilización pueden poner en peligro puestos de trabajo que ya se han creado y que ofrecen empleo accesible a los grupos desfavorecidos. En concreto, el desarrollo de procesos químicos para algunos plásticos (como complemento o como sustitución de los procesos mecánicos) favorece a la industria tecnológicamente avanzada en posible detrimento de procesos que requieren una gran cantidad de mano de obra.

5.4. La madera no recibe la consideración de material independiente con su propio objetivo en la directiva original o en la revisión propuesta, a pesar de que el volumen y el peso de este material en el flujo de residuos son considerables. El Comité sugiere que la directiva revisada analice la función particular que la madera puede desempeñar en el envasado y en las cuestiones relativas a la gestión de residuos.

5.5. La revisión forma parte de un proceso continuo que anima a la industria, al comercio y a los consumidores a tener en cuenta el impacto de los residuos de envases en el medio ambiente. Las fuentes industriales y comerciales de residuos de envases ya han respondido positivamente a la minimización, al reciclado y a los programas de reutilización, animadas, por lo general, por el establecimiento de objetivos o leyes adicionales en sus propios países. El ciclo de vida del envasado suele corresponder siempre a usuarios limitados y claramente identificables y se puede lograr una gran eficacia en el control de costes.

5.6. Según establece el estudio RDC/Pira, existe una variación sustancial de hasta el 31 % entre los índices óptimos de reciclado. Hasta cierto punto (en torno al 10 %), esto se debe a las diversas condiciones geográficas. Otros factores importantes son la participación, los métodos alternativos de gestión de los residuos, las distancias para el transporte, etc. Algunos de éstos afrontarán retos importantes para alcanzar algunos de los objetivos propuestos, especialmente aquellos países que en el pasado no prestaron tanta importancia a fomentar la toma de conciencia de los consumidores acerca del reciclado y la reutilización y que, en consecuencia, desarrollaron menor capacidad de reciclado. Estos retos pueden ser significativos en determinadas áreas materiales (por ejemplo, el reciclado de vidrio verde en el Reino Unido debido a la masiva importación neta de vino). No obstante, el Comité opina que el fomento de los envases sostenibles ha proporcionado importantes ventajas sociales y medioambientales y que conviene no poner en peligro los futuros avances estableciendo objetivos que puedan ser alcanzados cómodamente incluso por los Estados miembros más lentos a la hora de poner en práctica programas efectivos y coordinados. Esto implica que algunos Estados miembros posiblemente tendrán que revisar sus planes internos de aplicación para cumplir los objetivos de la directiva y proporcionar incentivos adicionales o ayudas para materiales específicos.

5.7. Los residuos domésticos generan la mayor parte de los residuos de envases de vidrio, aproximadamente la mitad de los residuos metálicos y plásticos y un tercio de los residuos de papel y cartón. Cada vez se presta más atención a la necesidad de minimizar los envases de los bienes destinados al consumidor y a la necesidad de mejorar la valorización de residuos municipales, caracterizados por un contenido mucho más heterogéneo y con un control más difícil que el correspondiente a los residuos industriales y comerciales. Por este motivo, el presente dictamen aprovecha la oportunidad para subrayar la necesidad de respaldar más activamente las iniciativas nacionales, regionales y municipales para la valorización de residuos de envases generados en los hogares. Esto concuerda con el deseo expresado previamente por el Comité de que la política medioambiental sobre los envases y los residuos de envases avance hacia un enfoque ambicioso y muy activo centrado en la prevención y valorización de residuos de envases.

6. Conclusiones

6.1. El Comité reconoce y apoya plenamente la Directiva 94/62/CE como importante fuerza impulsora que anima a la legislación de los Estados miembros a introducir sistemas destinados a la recogida selectiva, a la clasificación y aprovechamiento de los residuos de envases y al aumento de la conciencia pública sobre la función de los envases como elemento necesario e importante del ciclo de vida del producto, así como su importante contribución al flujo de residuos. Además, el Comité también suscribe el compromiso de aumentar progresivamente los objetivos de reciclado y valorización, así como el compromiso de introducir un aumento considerable de dichos objetivos en la modificación actualmente propuesta.

6.2. Los objetivos revisados actualmente propuestos se han fijado prestando especial atención a los Estados miembros con cuotas de reciclado reducidas. Para esos países, los objetivos son exigentes pero, en opinión del Comité, también son factibles mediante un esfuerzo concertado y proactivo. Al adoptar esta postura, el CESE apunta que se han logrado avances significativos durante los últimos cinco años, tanto en la introducción de legislaciones nacionales específicas y progresivas como en la respuesta dada por las industrias de envases y de reciclado, valorización y eliminación de residuos. Sin embargo, el Comité indica también que la conciencia del consumidor en varios Estados miembros sobre su propia implicación en el aumento del reciclado sigue siendo reducida. Además, el Comité solicita que la UE y los Estados miembros pongan en práctica iniciativas para promover la educación y la conciencia del consumidor sobre el reciclado y la reutilización y que acepten reducir al mínimo los envases atendiendo siempre a los requisitos de salud y seguridad. A medida que se desarrollaba la sociedad de consumo en la segunda mitad del siglo pasado, algunos países se adaptaron a la tradición de reutilización y reciclado y otros no. El efecto de esto aún perdura. Los Estados miembros tendrán que garantizar también que las autoridades municipales demuestren con acciones concretas su apoyo al reciclado de residuos de envases.

6.3. El reciclado de residuos de envases sigue presentando varias dificultades. Por este motivo, el Comité solicita que se prepare una política activa basada en la participación y que incorpore a todos los elementos involucrados en la cadena productiva, en la utilización y eliminación de los envases y, en particular, que se trate de una política que tenga en cuenta las limitaciones económicas que deben afrontar estos agentes. El Comité vuelve a destacar su opinión de que el proyecto original para el desarrollo de salidas para los productos reciclados debería incluir:

- Un mayor respaldo a la innovación y al desarrollo de nuevas técnicas de recuperación para los residuos de envases.
- Identificación y desarrollo de nuevos mercados para las materias recicladas.
- Introducción de normas CEN para las materias recicladas.

- Mayor responsabilidad de los diversos sectores de residuos de envases.
- Diálogo constructivo con los consumidores y ciudadanos.
- Mejora continua del sistema de control estadístico de la UE.

6.4. El Comité observa con preocupación que la propuesta de revisión no contribuye al debate sobre la reducción de los envases, la reutilización y las responsabilidades de los fabricantes de envases. El retraso en la recogida de datos comparativos y la evaluación del programa no debería impedir el desarrollo de nuevas propuestas, y el Comité estudiará la posibilidad de emitir un dictamen de iniciativa al respecto. En particular, el Comité aboga por una acción para obtener información sobre las medidas preventivas que adopten los Estados miembros con arreglo a lo estipulado en la Directiva 94/62/CE; una acción relativa a los materiales de reciclado difícil y una revisión de la posibilidad de introducir incentivos económicos para la reutilización y el reciclado y para brindar un mayor apoyo a las medidas voluntarias.

6.5. El Comité sostiene que todos los amplios trabajos que se están realizando para determinar el índice óptimo económico y medioambiental en el reciclado y en la valorización de materiales de envasado deben seguir adelante y ampliarse. En concreto, el Comité solicita que los trabajos que analicen la eficacia de costes tengan en cuenta:

- los crecientes costes marginales que entraña la recogida y el reciclado de los materiales especificados en porcentajes cada vez mayores;
- los factores medioambientales difíciles de cuantificar económicamente como, por ejemplo, el coste de mitigar el negativo impacto estético de la basura;
- los problemas que pueden surgir debido al uso de materiales compuestos o al etiquetado de productos que contienen metales pesados u otras sustancias resistentes a los procesos de reciclado.

6.6. Sigue habiendo cierta incertidumbre sobre la recogida e interpretación de datos sobre la producción de envases y de residuos en los Estados miembros, con variaciones ostensibles. La Comisión debería establecer directrices comunes más claras y deberían tomarse medidas para garantizar la aplicación coherente en toda la UE. A este respecto, el comercio de materiales reciclados entre Estados miembros y fuera de ellos también es uno de los aspectos que deben tomarse en consideración.

6.7. Por último, el Comité apunta que la ampliación hará que el mercado único englobe países que aspiran a lograr unos niveles de rendimiento económico que, en los actuales Estados miembros, están vinculados a un nivel elevado de residuos de envases. Los países candidatos cuentan con una experiencia considerable para enfocar las cuestiones del reciclado y reutilización de forma creativa y se lograría un resultado extremadamente positivo si estas habilidades pudieran ser aplicadas y utilizadas por toda la Unión para seguir así un camino más sostenible en materia de envases en general.

Bruselas, 29 de mayo de 2002.

El Presidente
del Comité Económico y Social
Göke FRERICHS

Dictamen del Comité Económico y Social sobre el tema «Estrategia de futuro para las regiones ultraperiféricas de la Unión Europea»

(2002/C 221/10)

El 31 de mayo 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 mencionado.

La Sección de Unión Económica y Monetaria y Cohesión Económica y Social, encargada de preparar los trabajos en este asunto, aprobó su dictamen el 7 de mayo de 2002 (ponente: Sra. López Almendáriz).

En su 391º Pleno de los días 29 y 30 de mayo de 2002 (sesión del 29 de mayo de 2002), el Comité Económico y Social ha aprobado por 103 votos a favor y 3 abstenciones el presente Dictamen.

1. Introducción

1.1. Las regiones ultraperiféricas (en adelante RUP), es decir, los departamentos franceses de ultramar, las Azores, Madeira y las islas Canarias, forman parte de pleno derecho de la UE, al tiempo que se caracterizan por una realidad singular.

1.2. Se trata de regiones que comparten una realidad similar, caracterizada por una serie de factores geográficos, físicos e históricos que determinan de manera esencial su desarrollo económico y social.

1.3. Dicha realidad, reconocida por el Derecho comunitario a nivel de Tratado por el artículo 299.2 ⁽¹⁾, se caracteriza por la permanencia y acumulación de una serie de factores tales

como la gran lejanía, la insularidad y su reducida superficie (salvo la Guayana), el relieve, la densidad de población y la dependencia económica de un reducido número de actividades económicas.

1.4. Las RUP soportan, por lo tanto, costes adicionales en comparación con el resto del territorio de la UE que, a su vez, impiden la plena participación de estas regiones en la dinámica del mercado interior. Cabe esperar que el éxito de la puesta en circulación del euro contribuya a la integración de estas regiones entre sí y con el resto de las regiones europeas.

1.5. La situación de las RUP se caracteriza por un retraso de desarrollo significativo respecto de otras regiones de la UE que, aunque en ciertos aspectos ha disminuido a lo largo de los años, en gran medida con el apoyo recibido de la Comunidad, sigue siendo importante, debido a la estructuralidad, permanencia e intensidad de los factores que caracterizan la ultraperifericidad.

1.6. Asimismo, y debido a su situación geográfica estratégica cercana a otros continentes, las RUP constituyen la frontera exterior más lejana de la UE, lo cual les abre numerosas posibilidades pero también múltiples incertidumbres.

(1) Artículo 299.2

Las disposiciones del presente Tratado se aplicarán a los departamentos franceses de Ultramar, las Azores, Madeira y las islas Canarias.

No obstante, teniendo en cuenta la situación estructural social y económica de los departamentos franceses de Ultramar, las Azores, Madeira y las islas Canarias, caracterizada por su gran lejanía, insularidad, reducida superficie, relieve y clima adversos y dependencia económica de un reducido número de productos, factores cuya persistencia y combinación perjudican gravemente a su desarrollo, el Consejo, por mayoría cualificada, a propuesta de la Comisión y previa consulta al Parlamento Europeo, adoptará medidas específicas orientadas, en particular, a fijar las condiciones para la aplicación del presente Tratado en dichas regiones, incluidas las políticas comunes.

El Consejo, al adoptar las medidas pertinentes contempladas en el párrafo segundo, tendrá en cuenta ámbitos tales como las políticas aduanera y comercial, la política fiscal, las zonas francas, las políticas agrícola y pesquera, las condiciones de abastecimiento de materias primas y de bienes de consumo esenciales, las ayudas públicas y las condiciones de acceso a los fondos estructurales y a los programas horizontales comunitarios.

El Consejo adoptará las medidas contempladas en el párrafo segundo teniendo en cuenta las características y exigencias especiales de las regiones ultraperiféricas, sin poner en peligro la integridad y coherencia del ordenamiento jurídico comunitario, incluido el mercado interior y las políticas comunes.

2. Marco legal y administrativo de las actuaciones comunitarias en las RUP

2.1. La UE ha reconocido desde un principio la especial realidad de la ultraperiferia que se ha visto consolidada con su plasmación en el artículo 299.2 del Tratado de Amsterdam.

2.2. En 1986, la Comisión Europea creó un Grupo Interservicios para las RUP compuesto por representantes de distintas Direcciones Generales, dependiente de la Secretaría General de la Comisión Europea y bajo la autoridad del Presidente de la misma, encargado de coordinar las actuaciones comunitarias en favor de esas regiones y de servir de intermediario con las administraciones nacionales y regionales concernidas.

2.3. La Comisión Europea decidió, en su día, adoptar un enfoque conjunto hacia estas regiones, a través de los Programas de Opciones Específicas por la Lejanía y la Insularidad de las RUP (Posei): Poseidom para los departamentos franceses de ultramar (Martinica, Guadalupe, Guayana y Reunión); Poseican para las Islas Canarias y Poseima para Madeira y Azores.

2.3.1. Los Posei basados en el doble principio de pertenencia de las RUP a la Comunidad por un lado, y del reconocimiento de su realidad regional, por otro lado, han hecho posible la modulación de ciertas políticas comunes así como la adopción de determinadas medidas específicas en favor de estas regiones, sin por ello atentar contra el principio de coherencia e integridad del Derecho comunitario, y teniendo como objetivo lograr la cohesión económica y social.

2.4. Sin embargo, la propia Comisión Europea, en su informe de marzo del 2000⁽¹⁾ ha reconocido que este enfoque es insuficiente y parcial y debe ser reforzado.

2.5. La Comisión Europea reconoce que, ante los importantes cambios que se avecinan, derivados de la ampliación y del fenómeno de la globalización, la acción de la Comunidad en favor de las RUP debe hacerse más específica, flexible y eficaz.

2.5.1. En efecto, la adhesión de nuevos Estados miembros, con un PIB per cápita muy por debajo de la media comunitaria, tendrá como consecuencia una relativización aparente del retraso real de las RUP en el seno de la UE lo que podría implicar un desplazamiento de la ayuda comunitaria hacia los futuros nuevos Estados miembros del este de Europa.

2.6. En el citado informe, la Comisión Europea pone de manifiesto que el artículo 299.2 abre una nueva etapa en el enfoque comunitario hacia las RUP y supone un salto cualitativo con respecto al enfoque anterior, que debe traducirse en el establecimiento de una estrategia de desarrollo sostenible para estas regiones.

Las conclusiones de los Consejos de Lisboa, Feira, Niza, Gotemburgo y Laeken han instado al Consejo de Ministros a examinar sin tardanza las propuestas concretas de desarrollo de políticas específicas aplicables en las RUP.

2.7. Además de la Comisión Europea, el Parlamento Europeo y el Comité de las Regiones también han querido pronunciarse acerca de la mejor manera de desarrollar el artículo 299.2 para que cumpla su misión, contribuya a la reducción de las disparidades entre las RUP y el resto de regiones de la Comunidad, y aquéllas puedan disfrutar, en las mismas condiciones que éstas, de las ventajas derivadas del mercado interior.

2.8. De este modo, el Comité Económico y Social de la UE desea contribuir a la definición de las medidas que desarrollen el artículo 299.2, para que éstas se inserten en una verdadera estrategia de desarrollo sostenible para las RUP que haga posible la plena integración de estas regiones en el espacio europeo.

3. Razones que justifican la adopción de medidas concretas

3.1. La realidad ultraperiférica está recogida en el Tratado por el artículo 299.2 y la Comisión Europea, en su informe de marzo de 2000, reconoce que dicho artículo proporciona una base jurídica única y común para las medidas destinadas a las RUP.

3.1.1. En el citado informe, la Comisión Europea aclara que la lista de los ámbitos en los que el Consejo puede adoptar medidas específicas para las RUP no es restrictiva. Por tanto, dichos ámbitos son diversos y están abiertos a la evolución futura de las políticas comunitarias.

3.2. El artículo 299.2 constituye una nueva etapa en el enfoque comunitario hacia las RUP. Por ello, las medidas específicas que se adopten en lo sucesivo serán el fruto de esa nueva etapa, desligada ya del período transitorio de integración plena de algunas de estas regiones a la UE. Se trata de un auténtico salto cualitativo en el enfoque comunitario hacia las RUP, en el sentido de que éste debe adoptar en lo sucesivo, la forma de una estrategia global para la ultraperiferia.

3.3. La dimensión estructural y permanente de la ultraperiferidad exige la adaptación de las políticas comunes a las RUP y el artículo 299.2 es la base jurídica apropiada para lograr dicho objetivo. Esta base jurídica debe llevar a establecer un régimen específico que no suponga menoscabo a la coherencia del Derecho comunitario y del mercado interior.

3.3.1. Hay que recordar que la modulación de las políticas comunes y la adopción de medidas específicas destinadas a las RUP en el marco de los Posei, nunca supuso un perjuicio a la coherencia del Derecho comunitario y del mercado interior.

3.3.2. Las RUP son regiones frágiles, con dificultades específicas de naturaleza permanente caracterizadas por un gran retraso de desarrollo, tasas de desempleo muy elevadas y gran precariedad en el tipo de empleo, y por consiguiente las medidas específicas adoptadas en su favor, lejos de tener un impacto negativo en el funcionamiento del mercado interior, tienen como objetivo poner en un pie de igualdad a estas regiones con el resto del territorio comunitario, así como lograr el objetivo de la cohesión.

(1) COM(2000) 147 final: Informe de la Comisión sobre las medidas destinadas a aplicar el apartado 2 del artículo 299. Las regiones ultraperiféricas de la Unión Europea.

3.4. La propia Comisión Europea ha reconocido, en su informe de marzo de 2000, que no se trata simplemente de dar respuestas a las solicitudes puntuales relativas a estas regiones sino que, previamente a la elaboración de toda normativa comunitaria, se analizará si existen aspectos que deban examinarse relativos a las RUP.

3.4.1. Por ello, cara al futuro y más concretamente con vistas a la ampliación, la acción comunitaria en favor de las RUP no sólo debe continuar sino consolidarse, ya que las RUP seguirán soportando las desventajas derivadas de su perifericidad.

4. Observaciones específicas

4.1. El Comité lamenta que la nueva reglamentación relativa a los Fondos Estructurales para el período 2000-2006 no haya tenido en cuenta el criterio de la ultraperifericidad para la inclusión de estas regiones en el objetivo 1.

4.2. El Comité estima que, con vistas a la elegibilidad a los Fondos Estructurales más allá de 2006, el artículo 299.2 es una base jurídica lo suficientemente sólida como para permitir la utilización de criterios más acordes con la realidad de la ultraperifericidad de estas regiones que el criterio meramente estadístico del PIB per cápita.

4.3. El Comité expresa su preocupación por que la Comisión Europea, a pesar de los propósitos que expresa en su informe de marzo de 2000, en la práctica, no desarrolle todas sus potencialidades implícitas en el artículo 299.2, en particular en algunos ámbitos de las políticas comunitarias, como exigiría la magnitud del desafío de garantizar el desarrollo de las RUP.

4.4. El Comité expresa su preocupación por que la Comisión Europea se muestre reticente a la hora de utilizar dicho artículo cuando presenta propuestas concretas al Consejo en favor de estas regiones, restringiendo considerablemente el alcance de dicha norma y haciendo uso de la misma como una disposición residual.

4.5. El Comité considera que, lejos de ser una disposición residual, el artículo 299.2 es una base jurídica específica para las RUP cuyo principal objetivo es alcanzar el desarrollo de estas regiones.

5. Propuestas y recomendaciones

5.1. El Comité estima que la Comisión Europea debe cumplir con los compromisos expresados en su informe de marzo de 2000, dando al artículo 299.2 el alcance que se merece, base jurídica apta para establecer excepciones al Derecho comunitario general, con vistas a compensar las desventajas derivadas de la ultraperiferia y posibilitar así el desarrollo de las RUP.

5.2. El Comité considera que:

- es una necesidad imperiosa que la UE desarrolle una estrategia global para la ultraperiferia, con una definición de sus principios, objetivos, medios disponibles y con un calendario de medidas a adoptar;
- dicha necesidad se hace aún más acuciante teniendo en cuenta el actual contexto mundial caracterizado por el fenómeno de la globalización así como el reto de la ampliación, que desplazará el centro de atención de la UE hacia el este;
- se debe abrir una nueva etapa en el enfoque comunitario hacia las RUP, suponiendo un salto cualitativo respecto del enfoque tradicional y constituye una base jurídica apta para permitir excepciones y adaptaciones al Derecho comunitario general en favor de las RUP y sentar las bases de una verdadera política comunitaria para la ultraperiferia;
- el criterio de ultraperifericidad debe incluirse en todos los niveles de ejecución de las políticas comunitarias.

5.3. Por todo ello, el Comité considera imprescindible enumerar, de forma indicativa y no exhaustiva, las siguientes medidas, e insta a la Comisión Europea a que:

5.3.1. Proponga medidas específicas en favor de las RUP basadas en el artículo 299.2. Dado el carácter permanente y estructural de la ultraperiferia, las medidas específicas no deberán estar limitadas en el tiempo, sin perjuicio de que sean objeto de controles periódicos.

5.3.2. A la hora de elaborar toda normativa comunitaria, tenga presente las características y necesidades de las RUP y elabore, en su caso, fichas sobre el impacto de la normativa en cuestión en esas regiones. Asimismo, incluya la ultraperifericidad como criterio a considerar en todos los niveles de ejecución de las políticas comunitarias.

5.3.3. Considere la ultraperifericidad como criterio suficiente para encuadrar las RUP en el ámbito de aplicación del artículo 87.3.a) del TCE, en particular en lo que se refiere a los criterios de aplicación de las ayudas estatales de finalidad regional.

5.3.4. Promueva el acceso de las RUP a los programas comunitarios y otorgue un tratamiento preferente a sus proyectos.

5.3.5. Con vistas a la reforma de la política regional más allá de 2006, lleve a cabo, desde ahora, un estudio sobre el lugar que deben ocupar las RUP en el nuevo contexto regional, teniendo en cuenta lo establecido en el artículo 299.2. La Comisión Europea, en su Segundo Informe sobre la Cohesión, reconoce ya que las RUP, al ser regiones especialmente frágiles, constituyen una prioridad de la acción comunitaria. El Comité invita a la Comisión a que, en dicho estudio y con vistas a la elegibilidad a los Fondos Estructurales en el contexto de la nueva política regional, tenga en cuenta además otros criterios distintos al del PIB per cápita, más adaptados a la realidad de las RUP.

5.3.6. Con vistas a la reflexión que tiene que realizar para definir las líneas de ajuste de la Política Pesquera Común, permita la aplicación de medidas específicas en favor de las RUP en lo que concierne, entre otras cosas: el mantenimiento indefinido de los regímenes de compensación de sobrecostos para la comercialización de determinados productos de la pesca realizando periódicamente actualizaciones en especies, importes y contingentes; el tratamiento específico de la flota de estas regiones en el marco de los Fondos del Instrumento Financiero de Orientación de la Pesca (IFOP); la aplicación de una política de conservación, gestión e investigación de recursos pesqueros para estas regiones; la ampliación y prolongación de los regímenes especiales de importación de productos de la pesca no existentes en estas regiones; la asignación de fondos para la evaluación regular de los recursos pesqueros y el reconocimiento de nuevas especies de peces a escala comunitaria, así como de determinadas ayudas, como las relativas al almacenamiento privado, a los remanentes o a las organizaciones profesionales.

5.3.7. En el ámbito agrícola, lleve a cabo la adaptación de las Organizaciones Comunes de Mercado, (OCM) a las particularidades de las producciones agrícolas y ganaderas de las RUP, fundamentalmente en aquellas que afectan más directamente dichas producciones (plátano, frutas y hortalizas, flores y plantas, lácteos, vacuno, ovino/caprino, azúcar, vino, arroz, etc.), bien sea en el marco de los Posei o a través de un reconocimiento específico dentro de las propias OCM. Asimismo, para no poner en peligro de desaparición las producciones agrarias tradicionales de las RUP, en el diseño de la futura reforma de la PAC, tenga debidamente en cuenta las características especiales de la agricultura de estas regiones, cuyos rasgos más sobresalientes son su dependencia en unos pocos productos y la ausencia de posibilidades reales de diversificación.

5.3.8. Asegure la paridad de condiciones entre los productos importados y los productos locales y considere, entre otras medidas: la consolidación y refuerzo del capítulo agrícola de los Posei garantizando una cobertura presupuestaria suficiente; la mejora de las condiciones de reexportación y reexpedición de productos transformados a partir de materias primas; la estabilidad de las ayudas a través del establecimiento de un nivel mínimo de ayuda.

5.3.9. En relación a la OCM del plátano, refuerce y consolide sus mecanismos de forma que se siga garantizando los ingresos de los productores comunitarios. Asimismo, mantenga el régimen de contingentes desechando la implantación del sistema de arancel único a partir de 2006 y realice un análisis profundo sobre el impacto en los productores de los RUP ante cualquier modificación sustancial del régimen actual.

5.3.10. Debido a la gran especialización de la agricultura en las RUP, adopte nuevas medidas que favorezcan la competencia de las producciones agrícolas de las RUP, como el tomate y las flores, plantas y frutas, que tienen que competir con producciones semejantes de entornos geográficos cercanos que disfrutan de acuerdos de asociación con la UE, como Marruecos, o que acogen a regímenes preferenciales autónomos, como los países ACP; de la misma forma, la instauración de medidas aduaneras adecuadas para garantizar el estricto cumplimiento de los contingentes asignados al amparo de esos acuerdos de carácter bilateral, con el fin de velar por el equilibrio previsto en los mismos, en lo que se refiere al nivel cuantitativo de la producción de terceros países que puede acceder a la Unión Europea sin provocar disfunciones de mercado.

5.3.11. Promueva el establecimiento de cláusulas de salvaguardia que prevean la posibilidad de establecer medidas de protección de los mercados ultraperiféricos, cuando las importaciones de determinados productos con preferencia arancelaria o sujetos a acuerdos de colaboración con terceros países estén amenazando el desarrollo de sus economías.

5.3.12. En el ámbito fiscal, permita la continuación de los regímenes fiscales diferenciados de las RUP, instrumentos necesarios para el desarrollo económico de estas regiones.

5.3.13. En el ámbito aduanero, mantenga las exenciones arancelarias a la importación de determinados productos sensibles para la economía de las RUP y establezca la exención y el status de libre práctica a todos los productos obtenidos en las RUP a partir de la transformación suficiente de materias primas procedentes de terceros países, como mecanismo de compensación de la política de preferencias arancelarias de la UE con países terceros, las ausencias de economías de escala y la lejanía de las RUP de los centros de actividad industrial.

5.3.14. En el ámbito de los transportes, establezca los mecanismos y procedimientos adecuados a fin de lograr una integración efectiva de la ultraperiferia en todos los aspectos de la política común de los transportes que tengan una repercusión en el desarrollo de estas regiones; realice, desde ahora, un estudio de impacto sobre los efectos que la liberalización de los mercados de los mismos pueda tener para las RUP, así como que continúe con el esfuerzo de inclusión de los proyectos de estas regiones en las redes transeuropeas en los sectores de las mismas. Asimismo, insta a la Comisión Europea a que examine exhaustivamente la posibilidad de un marco específico para las ayudas de Estado y los servicios de interés económico general relativo al sector de los transportes hacia y al interior de las RUP.

5.3.15. En particular en el sector de transportes, acelere la promulgación de la Directiva de liberalización de servicios portuarios, lo que encuentra su justificación en la necesidad de reducir los costes de abastecimiento en estas regiones, considerando, a su vez, la necesidad de integrar la dimensión de la ultraperiferia en todos los aspectos de la política común de transportes que tengan una repercusión en el desarrollo de las mismas, de acuerdo con los compromisos adoptados por la Comisión en su informe de marzo de 2000.

5.3.16. Considere el establecimiento de mecanismos que garanticen la financiación pública de infraestructuras de transportes en las RUP, la adopción de programas específicos de transporte público y la introducción de criterios de flexibilización de la Obligación de Servicio Público aplicables en estas regiones, que permitan disponer de una adecuada capacidad de reacción ante problemas en trayectos, frecuencias, calidad del servicio, horarios y costes del transporte marítimo y aéreo de cara a paliar el problema de la doble insularidad.

5.3.17. En el ámbito de la energía, el aprovechamiento de las potencialidades en el ámbito de las energías renovables y la implantación de redes de transporte de energía en la ultraperiferia, que constituyen un factor de seguridad económica y de eficiencia energética y que hacen posible concretar los objetivos del desarrollo sostenible, exigirán, por el volumen de recursos financieros necesarios para estos proyectos en este marco geoterritorial, abrirse a la posibilidad del concurso y la adición de diversas fuentes de financiación europeas.

5.3.18. Impulse la liberalización de los mercados energéticos, adopte medidas cautelares que garanticen tarifas iguales o inferiores a las del territorio continental europeo y promueva el acceso prioritario de las RUP a los programas horizontales en materia energética.

5.3.19. En el ámbito medioambiental, facilite la financiación europea destinada a la infraestructura de gestión medioambiental, establezca adaptaciones y derogaciones de las normas medioambientales de carácter horizontal, teniendo presente, a su vez, la consideración de las RUP como espacios naturales.

5.3.20. En relación a las PYME y el desarrollo de nuevas actividades productivas y de servicios a que considere las siguientes medidas: el impulso del diseño de actuaciones que propicien un clima de iniciación y desarrollo empresarial en las RUP; el refuerzo de los medios financieros, a través de la utilización de técnicas y programas de carácter financiero (capital riesgo, sistema de garantía mutua, etc.) promoviendo, a su vez, el acceso de las PYME a estas fuentes de financiación con el objeto de eliminar los obstáculos para su creación y desarrollo; el fomento del conocimiento y utilización de los préstamos del BEI y de las operaciones de capital riesgo; la mejora del proceso de intercambio de experiencias y buenas prácticas en materia de políticas y medidas de apoyo a las pequeñas y medianas empresas.

5.3.21. Tenga en cuenta el artículo 299.2 a la hora de establecer los criterios de elegibilidad a los programas horizontales comunitarios. En numerosas ocasiones, las RUP no han podido beneficiarse de dichos programas porque éstos están concebidos en función de las características y necesidades de las regiones continentales, muy distintas a las de las RUP.

5.3.22. Contribuya al desarrollo del potencial de recursos humanos en las RUP a través, en particular, del apoyo a medidas en el ámbito de la educación y en el ámbito de la formación profesional, de empresarios y de trabajadores, garantizando a su vez, la aplicación de Fondos Estructurales que tengan como objeto el empleo.

5.3.23. Considere el establecimiento de un conjunto de medidas que contribuyan a paliar los efectos de la inmigración irregular en las RUP, habida cuenta de su condición de regiones frontera exterior comunitaria.

5.3.24. Dado que los ámbitos de la sociedad de la información y de la innovación tecnológica constituyen una oportunidad real para las RUP pudiendo ayudar a paliar determinadas desventajas propias de la ultraperiferia, considere a las RUP como regiones prioritarias a la hora de desarrollar actuaciones en dichos ámbitos. Así, implante en las RUP una serie de estrategias regionales integradas de I+D e Innovación que contribuyan a aumentar significativamente la participación de estas regiones en los programas marco de I+D comunitarios; potencie la investigación en los principales sectores económicos de las RUP a través de proyectos y acciones de transferencia tecnológica que contemplen las características singulares de estas regiones, y fomente la disponibilidad de infraestructuras específicas de I+D, como por ejemplo, las destinadas a la valorización de los recursos naturales y a la investigación astronómica, aprovechando las especiales características geográficas y climatológicas de las RUP.

5.3.25. En el ámbito de las telecomunicaciones se aplique plenamente a las RUP el nuevo marco reglamentario, en particular el acceso a las infraestructuras (red internacional, nacional y local); la liberalización del bucle local y la aplicación de una política de tarifas no discriminatoria.

5.3.26. Ponga en marcha las actuaciones necesarias que posibiliten en la práctica la cooperación de las RUP con países terceros vecinos. Dentro de la Iniciativa comunitaria Interreg III se hace prácticamente imposible dicha cooperación al no existir mecanismos de coordinación entre el instrumento financiero comunitario (Feder) y los instrumentos financieros de cooperación con terceros países (MEDA, FED). Estas actuaciones deberán cubrir, también, los aspectos comerciales para lo que se deberán desarrollar estrategias de penetración en los mercados de los países terceros vecinos. De este modo, en las RUP se podría paliar en parte las dificultades que se derivan de la ausencia de economía de escala debido a la exigüidad de los mercados regionales.

5.3.27. Elabore, cada año, un calendario preciso de las acciones que vaya a llevar a cabo con vistas al desarrollo del

artículo 299.2, así como un informe bianual en el que se evalúen los resultados obtenidos durante el semestre anterior.

5.3.28. Refuerce el Grupo Interservicios de la Comisión Europea y le dote de los medios humanos y operativos suficientes para que pueda seguir desarrollando en óptimas condiciones su labor de coordinación, seguimiento e iniciativa. De este modo, el Grupo Interservicios y, en particular su Presidente, dispondría de una mayor capacidad de maniobra entre las distintas unidades de la Comisión Europea que puedan estar implicadas en cuestiones relativas a las RUP.

Bruselas, 29 de mayo de 2002.

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 sobre los requisitos y el estatuto al que pueden optar ciudadanos de países terceros y personas apátridas para ser refugiados o beneficiarios de otros tipos de protección internacional»

(COM(2001) 510 final — 2001/0207 (CNS))

(2002/C 221/11)

El 15 de noviembre 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 13 de mayo de 2002 (ponente: Sr. Le Nouail Marlière).

En su 391º Pleno de los días 29 y 30 de mayo de 2002 (sesión del 29 de mayo), el Comité Económico y Social ha aprobado por 105 votos a favor, 2 en contra y 1 abstención el presente Dictamen.

1. Introducción

1.1. La propuesta presentada por la Comisión forma parte de un conjunto de propuestas de directiva, que el Comité está examinando, con el objetivo de instituir un sistema europeo común de asilo. El objeto de la propuesta de Directiva es poner en práctica el artículo 63 del Tratado, el Plan de Acción de Viena, el punto 14 de las conclusiones del Consejo Europeo de Tampere y las referencias pertinentes en el Marcador presentado al Consejo y al Parlamento en noviembre de 2001.

1.2. Este proyecto de Directiva constituye un útil esencial para aumentar la eficacia de los sistemas nacionales de asilo y la credibilidad del sistema europeo común de asilo. El estatuto de refugiado se rige por la Convención de Ginebra de 1951, modificada por el protocolo de Nueva York de 1967 y por el Convenio de Dublín, que entró en vigor el 19 de agosto de 1997, relativo a la determinación del Estado responsable del examen de las solicitudes de asilo.

1.3. En materia de armonización de la política de asilo, la Comisión ya presentó una serie de propuestas sobre las que el CES ha elaborado dictámenes: en septiembre de 2000, una propuesta de Directiva sobre los procedimientos para conceder o retirar el estatuto de refugiado; en abril de 2001, una propuesta de Directiva sobre las normas mínimas para la acogida de solicitantes de asilo; y en julio de 2001, una propuesta de Reglamento para la determinación del Estado miembro responsable del examen de una solicitud de asilo.

1.4. El objetivo de la propuesta es establecer una definición común de refugiado nacional de terceros países o apátrida, así como de las normas comunes que regirán sus derechos en la Unión Europea.

1.4.1. La propuesta incluye a las organizaciones o a los agentes no estatales como posibles autores de persecuciones de refugiados, en aquellos casos en los que el Estado no les conceda una protección efectiva. Con dicho enfoque, la Comisión propone asumir la práctica de la gran mayoría de los Estados miembros de la Unión Europea, que consideran que, si la persecución está fundada, la fuente de la misma es irrelevante.

1.4.2. Pero la propuesta prevé que, si otra parte del territorio del Estado de origen del solicitante de asilo puede ser considerada segura, este último puede ser enviado a la misma.

1.4.3. Por otro lado, la propuesta aborda igualmente el problema específico de mujeres y niños. Incluye normas particulares para la evaluación de su solicitud e impone a los Estados miembros la obligación de garantizar una asistencia específica, sanitaria o de otra índole, a las personas que hayan sido víctimas de torturas, violaciones u otros actos graves de violencia psicológica, física o sexual.

1.5. Cabe señalar que la Comisión ha decidido incluir en un mismo documento las normas mínimas relativas a las condiciones para conceder y retirar el estatuto de refugiado y las relativas al estatuto que confiere la protección subsidiaria.

1.6. En la propuesta no se abordan los aspectos relativos al procedimiento de la concesión y retirada del estatuto de refugiado ni del estatuto que confiere la protección subsidiaria.

1.7. La propuesta refleja el hecho de que el sistema debe basarse en la aplicación plena y total de la Convención de Ginebra, manteniendo así el principio de no devolución y garantizando que ninguna persona sea repatriada a un país en el que sufra persecución, y completarse con medidas que ofrezcan protección subsidiaria a aquellas personas no cubiertas por la Convención pero que, no obstante, tengan necesidad de protección internacional.

1.8. La Comisión manifiesta que el objetivo de su propuesta es armonizar la aplicación del derecho de asilo en los quince Estados miembros y, por lo tanto, desalentar el «asilo a la carta» (*asylum shopping*) por el que los solicitantes de asilo se decantan por los sistemas más favorables.

1.9. A través de esta propuesta de Directiva la Comisión persigue los objetivos siguientes:

- establecer normas mínimas sobre los requisitos que deben satisfacer y los estatutos de refugiado o de protección subsidiaria a que pueden optar los solicitantes de protección internacional;
- asegurar un nivel mínimo de protección en todos los Estados miembros para quienes realmente necesiten la protección internacional y reducir las disparidades entre las legislaciones de los Estados miembros y la práctica en estas áreas como el primer paso hacia la armonización completa;
- limitar los movimientos secundarios de los solicitantes de protección internacional motivados exclusivamente por la diversidad de las normas aplicables en materia de reconocimiento del estatuto de refugiado y la concesión del estatuto de protección subsidiaria;
- garantizar un nivel alto de protección a quienes la necesiten, evitando algunas solicitudes de asilo que dañan la credibilidad del sistema y reconociendo la dificultad de distinguir, a veces, entre migrantes por razones económicas y solicitantes de asilo.

1.10. En el documento de la propuesta de Directiva, dividido en siete capítulos, se abordan sucesivamente las disposiciones más generales de la propuesta, la naturaleza general de la protección internacional, los requisitos para la concesión del estatuto de refugiado o del estatuto complementario que confiere la protección subsidiaria, las obligaciones mínimas de los Estados miembros en relación con las personas a quienes se concede protección internacional y varias normas para asegurar la completa aplicación de la Directiva.

2. Disposiciones generales

2.1. La definición de las normas mínimas

2.1.1. Toda solicitud de protección, ya sea fundada en uno de los cinco motivos definidos en la Convención de Ginebra o sea complementaria o subsidiaria, tiene la naturaleza de un derecho fundamental universal. Las normas pueden ser «mínimas» siempre y cuando reconozcan, respeten y protejan los derechos humanos fundamentales y universales recogidos en los textos internacionales sobre Derechos humanos.

2.1.2. Si bien el Comité respalda los objetivos de armonización e integración de la Comisión, destaca que es necesario preservar las prácticas más favorables en los Estados miembros.

2.2. Reconocimiento del estatuto

2.2.1. Todo solicitante puede aspirar al estatuto pero es el Estado miembro quien decide sobre el reconocimiento de dicho estatuto de protección.

2.2.2. El Comité acoge con satisfacción el proceso iniciado con el objetivo de adoptar normas comunes para el reconocimiento del estatuto de refugiado o de protección complementaria.

2.2.3. No obstante, lamenta que la Comisión continúe hablando de concesión del estatuto, cuando se trata, de conformidad con el artículo 1 de la Convención de Ginebra, del simple reconocimiento de un estatuto que existe por la situación en que se haya el solicitante, independientemente de su reconocimiento por un Estado miembro ⁽¹⁾.

2.2.4. El Comité toma nota de que se está elaborando una propuesta de Reglamento para mejorar el Convenio de Dublín y su aplicación ⁽²⁾.

2.2.5. Al mismo tiempo que destaca que la adopción de disposiciones comunes en materia de reconocimiento del estatuto de refugiado o en materia de concesión de una protección subsidiaria es un paso adelante para lograr los objetivos establecidos en el Consejo de Tampere, el Comité recuerda que el procedimiento por el que se determina el Estado miembro responsable del examen de la solicitud conlleva consecuencias para dicho examen.

2.2.6. El Comité destaca que la adopción de normas mínimas de reconocimiento del estatuto de refugiado debería, igualmente, restar trascendencia a la decisión del Estado miembro responsable del examen de la solicitud, puesto que la decisión del solicitante de presentar su solicitud ante un Estado miembro no se basaría en las posibles diferencias de examen de la solicitud por parte de los Estados miembros, sino en otros criterios.

2.2.7. Tal y como preconizaba en un dictamen anterior ⁽³⁾, el Comité estima que de esta manera se podrá tomar mejor en consideración la elección por el solicitante del país en el que desea presentar su solicitud de asilo, habida cuenta de las consideraciones culturales y sociales que regirán su elección y que serán decisivas para una integración más rápida.

⁽¹⁾ Resolución del Consejo de 20 de junio de 1995 relativa a las garantías mínimas aplicables al procedimiento de asilo. DO C 274 de 19.9.1996, pp. 13-17.

⁽²⁾ Véase el Dictamen del CES, aprobado el 20 de marzo de 2002, sobre la «Propuesta de Reglamento del Consejo por el que se establecen los criterios y mecanismos de determinación del Estado miembro responsable del examen de una solicitud de asilo presentada en uno de los Estados miembros por un nacional de un tercer país» (ponente: Sr. Sharma).

⁽³⁾ DO C 260 de 17.9.2001, punto 2.3.4.3 — ponente: Sr. Mengozzi.

2.3. Orden de examen de la solicitud

2.3.1. Procede distinguir entre solicitud de protección internacional, solicitud de asilo y solicitud de protección subsidiaria.

2.3.2. La protección temporal basada en una evaluación colectiva de las necesidades no es el objeto de la propuesta sometida a examen, puesto que ya ha sido objeto de una decisión del Consejo de 20 de julio de 2001. Ésta tiene un plazo máximo de aplicación y se aplica a grupos cuantitativamente importantes ⁽¹⁾.

2.3.3. El Comité considera acertada la precisión de la Comisión en el sentido de que se presume que toda solicitud de protección internacional es una solicitud de asilo a menos que un nacional de un país tercero o apátrida pida explícitamente otra clase de protección (artículo 2 g).

2.3.4. No obstante, la definición de solicitud de protección subsidiaria como «una solicitud que no pueda entenderse efectuada por ser el solicitante un refugiado a efectos de la letra A del artículo 1 de la Convención de Ginebra, o subsiguiente a la desestimación de tal solicitud, ...» [artículo 2 i)], supone que la solicitud de protección internacional haya sido presentada y posteriormente examinada como una solicitud de asilo o haya sido presumida y posteriormente examinada como tal. Conviene precisar o añadir que la propia solicitud es subsidiaria mientras que la protección es complementaria al estatuto de refugiado no reconocido a efectos de la letra A del artículo 1 de la Convención de Ginebra.

2.3.5. La propia Comisión recuerda una norma prioritaria que establece que cuando se examine una solicitud siempre se deberá examinar en primer lugar el estatuto de refugiado, mientras que la protección subsidiaria no puede constituir un medio para debilitar la protección otorgada por el estatuto de refugiado. Además, el estatuto de refugiado establecido por la Convención de 1951 confiere derechos y beneficios de naturaleza extraterritorial que pueden ser superiores.

2.4. Miembros de la familia (artículo 6)

2.4.1. El Comité está de acuerdo en que los miembros de la familia que acompañen al solicitante puedan aspirar a obtener el mismo estatuto que los solicitantes de una protección internacional.

2.4.2. En este punto, cabe distinguir entre el respeto del derecho a solicitar asilo y la fase posterior de examen de dicha solicitud que concluirá con el reconocimiento o la denegación del estatuto de refugiado y del estatuto de protección internacional.

2.4.3. En efecto, si bien es cierto que las solicitudes son individuales y siempre deben ser objeto de un examen detallado e individual, la aplicación de las normas de protección subsidiaria no debe contradecir las disposiciones en materia de reagrupación familiar del beneficiario. En efecto, dicha reagrupación es fundamental para restablecer lo antes posible condiciones normales y dignas de vida.

⁽¹⁾ Véase el dictamen del CES publicado en el DO C 155 de 29.5.2001 (ponente: Sra. Cassina).

2.5. Mujeres

2.5.1. Aunque no estén explícitamente previstas en la Convención de Ginebra de 1951, las formas específicas de persecución del género femenino (mutilaciones de órganos genitales femeninos, matrimonios forzados, lapidaciones por presunción de adulterio, violaciones sistemáticas de mujeres y adolescentes como estrategia bélica, por nombrar algunas) deberían ser reconocidas como razones fundadas para la presentación de una solicitud de asilo y como motivos legítimos para la concesión de asilo en los Estados miembros.

2.5.2. Por ello la propuesta de directiva debería incluir líneas de conducta que recojan una perspectiva del género en las solicitudes de asilo de manera que se garantice de manera óptima la igualdad de reconocimiento entre un hombre solicitante de asilo y una mujer solicitante de asilo, ya que, históricamente, el motivo de opinión política se aplica menos a las mujeres que a los hombres. Al desafiar las normas sociales dominantes, las mujeres siguen sin contar con la protección del Estado donde residen.

2.5.3. La perspectiva del género también debe ser reconocida en el examen de las solicitudes de asilo: presencia de funcionarias debidamente cualificadas y formadas como responsables de las entrevistas y de la interpretación; confidencialidad en los procedimientos de entrevista; entrevistas sin confrontaciones, en forma de preguntas abiertas que permitan a las mujeres contar en confianza sus experiencias de persecución, así como medidas que garanticen la seguridad física y el respeto de la vida privada de las mujeres solicitantes de asilo en los centros de acogida y de retención; acceso a los servicios sanitarios que correspondan y acceso a asistencia jurídica y a representación, incluido el derecho a contactar o ser contactada por una ONG de mujeres o una ONG que opere en el ámbito del asilo.

2.5.3.1. Para facilitar dichos contactos, se debería entregar a las mujeres una lista con las ONG que puedan ayudarles con los trámites. Además, convendría comunicar a dichas ONG la presencia de mujeres en los centros de acogida.

2.5.3.2. No tiene sentido obtener el estatuto de refugiado si no se obtiene una protección adecuada. Un ejemplo patente es el de las mujeres que se ven obligadas a ejercer la prostitución. Es necesario garantizarles el acceso a un trabajo decente y la libertad de afiliación sindical.

2.5.4. Adopción de soluciones duraderas como la aprobación de medidas que estimulen el desarrollo de cualificaciones y competencias de las mujeres solicitantes de asilo durante el procedimiento de solicitud del mismo, de manera que se fomente su independencia y su integración en el país de acogida si su solicitud es aceptada, o la reintegración en su país de origen si se rechaza la solicitud; todo ello sin perjuicio de que se adopten otras medidas adaptadas a sus condiciones de vida y dirigidas a restablecer, plenamente y con la mayor brevedad posible, condiciones de vida normales y dignas.

3. Disposiciones específicas

3.1. Consecuencias del cese del estatuto de refugiado (artículo 13)

3.1.1. El Comité pide a la Comisión que tenga en cuenta que si se revoca el permiso de residencia del refugiado a pesar de que el país de origen no le haya restituido todavía su documento de viaje y de nacionalidad, dicha persona no podrá beneficiarse a partir de dicho momento ni de protección ni de un permiso válido de residencia.

3.1.2. El Comité propone que la Comisión prevea que en el examen de la revocación del estatuto de refugiado (cese) se consideren los mismos elementos que fundaron el reconocimiento del mismo.

3.2. Exclusión del estatuto de refugiado (artículo 14)

3.2.1. El Comité no aprueba el motivo enunciado en el punto 1 a). Un solicitante que esté recibiendo actualmente protección o ayuda de órganos u organismos de las Naciones Unidas con excepción del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados estaría protegido en dicho caso por un organismo u órgano que no forma parte de la Convención de 1951 y que no podría garantizarle plenamente los derechos inherentes al reconocimiento de su estatuto de refugiado.

3.3. Motivos de protección subsidiaria (artículo 15)

3.3.1. El Comité destaca que pueden existir otros motivos que no han sido previstos en este artículo. Y, por otra parte, advierte del riesgo de que entre los motivos de protección subsidiaria se incluyan motivos que normalmente están cubiertos por el artículo 1.A.2) de la Convención de Ginebra⁽¹⁾. Véase igualmente el «Manual de Procedimientos y Criterios para Determinar La Condición de Refugiado en virtud de la Convención de 1951 y el Protocolo de 1967 sobre el Estatuto de los Refugiados».

(1) A los efectos de la presente Convención, el término «refugiado» se aplicará a toda persona:

2) Que, como resultado de acontecimientos ocurridos antes del 1º de enero de 1951 y debido a fundados temores de ser perseguida por motivos de raza, religión, nacionalidad, pertenencia a determinado grupo social u opiniones políticas, se encuentre fuera del país de su nacionalidad y no pueda o, a causa de dichos temores, no quiera acogerse a la protección de tal país; o que, careciendo de nacionalidad y hallándose, a consecuencia de tales acontecimientos, fuera del país donde antes tuviera su residencia habitual, no pueda o, a causa de dichos temores, no quiera regresar a él.

En los casos de personas que tengan más de una nacionalidad, se entenderá que la expresión «del país de su nacionalidad» se refiere a cualquiera de los países cuya nacionalidad posean; y no se considerará carente de la protección del país de su nacionalidad a la persona que, sin razón válida derivada de un fundado temor, no se haya acogido a la protección de uno de los países cuya nacionalidad posea ...

3.4. Cese del estatuto de protección subsidiaria (artículo 16)

3.4.1. Se debería reforzar la protección subsidiaria, complementaria de la protección concedida al refugiado reconocido a efectos de la letra A del artículo 1 de la Convención de 1951. Para lograrlo, dicha protección debería basarse en referencias humanitarias útiles y pertinentes en cuanto al trato que debe dispensarse a las personas que solicitan protección. El cese del estatuto no debería ser, por lo tanto, expeditivo sino, por el contrario, basarse en el examen de los mismos elementos que motivaron la concesión de dicha protección.

3.4.2. El Comité también propone que se utilicen los términos del artículo 13.2. para redactar el artículo 16: corresponde al Estado miembro que ha concedido el estatuto de beneficiario de protección subsidiaria probar que dicha persona ya no tiene necesidad de protección internacional.

3.5. Permiso de residencia (artículo 21)

3.5.1. El permiso de residencia que se expedirá a las personas que disfruten del estatuto de protección subsidiaria será de un año (en vez de los cinco años en el caso del refugiado acogido a la Convención de Ginebra). Este principio es contradictorio con la interpretación de la Convención de Ginebra que permite apreciar un elevado número de casos de manera particular e individual. Sólo se debería solicitar la protección complementaria en los casos en los que el motivo de la solicitud de protección internacional, después de examen individual, no sea uno de los motivos establecidos por la Convención de Ginebra. Esta otra forma de protección no implica que su duración deba ser menor.

3.5.2. Como se indica en los puntos precedentes (2.3.5 y 3.3.1), la protección subsidiaria tampoco debe menoscabar el estatuto de refugiado en virtud de la Convención de 1951.

3.6. Documentos de viaje (artículo 23)

3.6.1. Al tratarse de restricciones a la libre circulación, cabe precisar que dichas razones imperiosas se aplican por los mismos motivos y sin discriminaciones tanto a los refugiados nacionales de un tercer país o apátridas como a los ciudadanos nacionales.

3.7. Acceso al empleo (artículo 24)

3.7.1. Como se explica en el punto relativo al artículo 21, la protección subsidiaria no implica que su alcance sea más reducido. Los derechos de igualdad de acceso al empleo entre refugiados y nacionales de los Estados miembros también deben ser reconocidos para las personas que disfruten del estatuto de protección subsidiaria a partir del momento en que dicho estatuto sea reconocido. El Comité apoya la lucha contra el trabajo ilegal o clandestino y destaca los riesgos de exclusión social, vagabundeo y marginación a los que están expuestas las personas a las que se concede asilo sin derecho a trabajar.

3.7.1.1. Respecto a las mujeres, el hecho de que no tengan un permiso de trabajo en el momento en que se les otorga la protección aumenta los riesgos de que caigan en redes organizadas de prostitución forzosa.

3.7.1.2. En este ámbito del trabajo, así como en el de los dispositivos de integración examinado en el punto 3.9, el Comité recuerda que quienes finalmente soportan de forma directa la acogida de los refugiados y las medidas sociales (fondos de solidaridad, acciones de las asociaciones, acogida en las escuelas, alojamiento) son los entes territoriales más pequeños (el municipio y la región).

3.8. Libertad de movimiento en el Estado miembro (artículo 30)

3.8.1. Los refugiados a los que un Estado miembro reconoce dicho estatuto o que obtienen una protección subsidiaria deberían obtener igualmente el derecho a circular en los otros Estados miembros.

3.8.2. El Comité recuerda que, una vez que se concede la protección internacional y se reconoce el estatuto, el refugiado o persona que disfruta de protección subsidiaria entrega su pasaporte al país de acogida mientras disfrute de la protección y del asilo. Mientras esté bajo la responsabilidad del Estado miembro que le dispensa su protección, debería poder disfrutar plenamente del derecho de libre circulación en el interior del territorio de los Estados miembros en las mismas condiciones que sus nacionales⁽¹⁾.

3.9. Acceso a instrumentos de integración (artículo 31)

3.9.1. Procede hacer las mismas observaciones que para los artículos 21 y 24 (permisos de residencia y acceso al empleo). El Comité se pregunta por qué las personas que disfruten de estatuto de protección subsidiaria, una vez concedido el mismo, deban esperar un año para disfrutar de los dispositivos de integración adaptados a sus necesidades, en particular en los ámbitos del empleo, educación, atención sanitaria y asistencia social. Cabría añadir, igualmente, adaptados a sus necesidades en los ámbitos lingüístico y cultural (necesidad de reinsertarse lo antes posible en una vida normal y digna).

3.10. Retorno voluntario (artículo 32)

3.10.1. El Comité respalda el acceso a los programas de retorno voluntario pero destaca los estrechos vínculos que existen entre la elaboración de programas a corto plazo de reintegración en los países de origen y un desarrollo sostenible. El desarrollo sostenible constituye un medio privilegiado para garantizar la paz, la seguridad y la estabilidad de las poblaciones. Las personas a las que les ha sido denegada su

solicitud, así como las que han sido reconocidas como refugiados pero deciden en un momento dado regresar de forma voluntaria, tienen necesidades específicas, cuando regresan a sus países, que deberían ser tomadas debidamente en consideración en la elaboración de las políticas en materia de desarrollo sostenible y de cooperación de la Unión Europea.

3.11. Personal y recursos (artículo 34)

3.11.1. El Comité considera acertado que el personal de las «autoridades» y «organizaciones de otro tipo» responsables de la aplicación de la Directiva haya recibido la formación básica necesaria antes de ser destinado a dichas misiones, y prefiere incluir las necesidades de formación continua o especializada en todas las fases de examen de la solicitud. Esto sería particularmente aplicable, por ejemplo, a la acogida adaptada de mujeres víctimas de violación o actos violentos de carácter sexual, para menores no acompañados por un adulto responsable o incluso para la prevención del «reclutamiento» de presas fáciles para los traficantes o proxenetas.

4. Disposiciones finales

4.1. Raza

4.1.1. El Comité aprueba el principio de no discriminación previsto en las disposiciones finales de la propuesta y recomienda a la Comisión que tenga presente la postura de la Unión Europea en la Conferencia Mundial contra el Racismo, la Discriminación Racial, la Xenofobia y las Formas Conexas de Intolerancia, así como la postura del ministro Louis Michel, representante de la Presidencia belga ante el Parlamento Europeo, que mantiene que ya se ha demostrado que toda teoría dirigida a afirmar la existencia de diferentes razas humanas es científicamente falsa. La Unión Europea desearía que el lenguaje utilizado refleje dicha evolución. Considera que se debería evitar el uso de fórmulas que impliquen la existencia de razas diferentes. Su objetivo no es negar la diversidad de la raza humana, sino simplemente resaltar la unidad de la especie humana y, así, luchar contra las formas contemporáneas de racismo que se basan regularmente en dicho tipo de afirmaciones. No obstante, como consecuencia de la fuerte oposición de algunos Estados, no ha sido posible que esta reflexión progrese de manera substancial. La Unión Europea desea expresar su postura de principio a este respecto en una intervención final que recogerá el informe de la Conferencia⁽²⁾.

4.1.2. Muchos refugiados o solicitantes de asilo han huido a causa de discriminaciones por motivo de su nacionalidad o pertenencia étnica y, a veces, son perseguidos de Estado en Estado por las mismas discriminaciones que motivaron su solicitud de protección.

(1) Véase el Dictamen del CES sobre la «Propuesta de Directiva del Consejo relativa al estatuto de los nacionales de terceros países residentes de larga duración», DO C 36 de 8.2.2002, CES 1321/2001 (ponente: Sr. Pariza Castaños).

(2) Discurso de Louis Michel ante el PE del 2 de octubre de 2001: Acta de la Conferencia de Durban.

4.1.3. El Comité recuerda, como ya hizo en su Dictamen acerca de la Comunicación de la Comisión sobre un procedimiento de asilo común ⁽¹⁾, la Posición Común del Consejo de 4 de marzo de 1996 ⁽²⁾, que reconoce, en particular, la nacionalidad en sentido amplio; es decir, que incluye los vínculos de parentesco, independientemente de la ciudadanía.

4.1.4. El Comité pide a la Comisión que cuando proponga textos comunitarios fomente las posturas adoptadas por la Unión Europea en el seno de la comunidad internacional.

5. Conclusiones

5.1. El Comité apoya la iniciativa de la Comisión y, en particular, aprueba:

- la igualdad de trato respecto a los nacionales de los Estados miembros, reconocida a los refugiados y personas que disfruten de una protección subsidiaria, en materia de empleo, de acceso a la educación, de «asistencia social» y de acceso a tratamientos médicos y psicológicos, sin perjuicio de la aplicación de medidas más favorables en los casos en que proceda;
- el concepto de protección subsidiaria como protección ampliada para aquellas personas cuya solicitud de asilo

⁽¹⁾ Véase el Dictamen del CES en el DO C 260 de 17.9.2001 (ponente: Sr. Mengozzi).

⁽²⁾ DO L 63 de 13.3.1996, pp. 2-7.

no entre en el ámbito de aplicación de la Convención de Ginebra y que precisen, no obstante, una protección internacional en cumplimiento del principio de no rechazo;

- la ampliación del ámbito de aplicación de la protección a las víctimas de persecución por parte de organizaciones o agentes no estatales.

5.2. El Comité considera, sin embargo, que algunos aspectos de la propuesta podrían ser revisados con el fin de alcanzar tanto el nivel requerido en el ámbito de los principios de protección internacional, como los objetivos del Consejo de Tampere.

5.3. Después de los trágicos atentados del 11 de septiembre, la demanda creciente, de seguridad tiende a menoscabar el ambiente de tolerancia, aceptación y sensibilidad humanitaria que domina el comportamiento de los servicios europeos de inmigración y refugiados, así como el espíritu y la letra de la legislación comunitaria. El CESE considera que, en tiempos de la globalización, la protección de los refugiados, solicitantes de asilo y de protección internacional constituye un enriquecimiento humanitario, y que es necesario un justo equilibrio entre la seguridad territorial y la de la población. El Comité está convencido de que, a medio y largo plazo, una estrategia dirigida a estimular el civismo entre los ciudadanos comunitarios y los refugiados y solicitantes de asilo constituye una de las inversiones más rentables para que la Unión Europea siga siendo un espacio de libertad, justicia y prosperidad para los desheredados de la tierra y los que no pueden encontrar esperanza, justicia y libertad en sus países.

Bruselas, 29 de mayo de 2002.

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 relativa a un método abierto de coordinación de la política comunitaria en materia de inmigración», y**

(COM(2001) 387 final)

- **la «Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo sobre la política común de asilo, por la que se introduce un método abierto de coordinación»**

(COM(2001) 710 final)

(2002/C 221/12)

El 21 de enero de 2002, la Comisión, de conformidad con el artículo 262 del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea, decidió consultar al Comité Económico y Social sobre las comunicaciones mencionadas arriba.

La Sección de Empleo, Asuntos Sociales y Ciudadanía, encargada de preparar los trabajos en este asunto, aprobó su dictamen el 13 de mayo de 2002 (ponente: Sra. zu Eulenburg).

En su 391º Pleno de los días 29 y 30 de mayo de 2002 (sesión del 29 de mayo), el Comité Económico y Social ha aprobado por 106 votos a favor, ningún voto en contra y 1 abstención el presente Dictamen.

1. Introducción

1.1. El Consejo Europeo de Laeken (diciembre de 2001) reafirmó la voluntad de elaborar una política común en materia de asilo e inmigración basada en las conclusiones del Consejo Europeo de Tampere (octubre de 1999). Dicha política deberá garantizar el equilibrio entre la protección, en virtud de la Convención de Ginebra, de los refugiados políticos, la aspiración a una vida mejor y la capacidad de acogida de la Unión y de los Estados miembros. El debate sobre las iniciativas emprendidas hasta ahora por la Comisión (propuestas de reglamentos y de directivas) a favor de dicha política común, de las cuales sólo se ha aprobado hasta ahora un reducido número, ha mostrado no obstante que algunos Estados miembros siguen reacios a una revisión de su política nacional que posibilite la elaboración de una política común.

1.2. La necesidad de una política común basada en los objetivos definidos en Tampere con vistas a crear un espacio de libertad, seguridad y justicia sigue siendo indiscutible. Una política comunitaria debe adoptar un planteamiento de la inmigración que tenga en cuenta los motivos humanitarios, el objetivo de la reunificación familiar y motivos económicos o profesionales.

1.3. El Comité ha analizado con detenimiento las propuestas e iniciativas de la Comisión y ha tomado posición detalladamente. En general, ha suscrito las iniciativas adoptadas hasta ahora y ha animado a la Comunidad a proseguir los trabajos iniciados teniendo presentes la solidaridad y el aspecto humanitario.

2. Síntesis de las propuestas**2.1. Coordinación de la política de inmigración**

2.1.1. En su Comunicación titulada «Una política comunitaria en materia de inmigración», la Comisión llega a la conclusión de que el método abierto de coordinación, como complemento de las disposiciones legislativas previstas en los artículos 61 a 69 del Tratado CE, es un instrumento idóneo para encarar el fenómeno migratorio, habida cuenta de su carácter pluridimensional, el gran número de protagonistas afectados y la responsabilidad de los Estados miembros.

2.1.2. El método abierto de coordinación deberá coordinar la aplicación en los Estados miembros de las disposiciones legislativas comunitarias, completar la subsiguiente política común y contribuir así a que los elementos centrales de una política común de inmigración se desarrollen de modo coherente y atendiendo a normas comunes.

2.1.3. Las directrices previstas responden a los objetivos de Tampere y engloban los ámbitos de gestión de flujos migratorios, admisión de inmigrantes económicos, asociación con terceros países e integración de nacionales de terceros países.

2.2. Coordinación de la política de asilo

2.2.1. En el ámbito de la política de asilo, el método abierto de coordinación apoyará y completará la legislación comunitaria prevista en el Tratado y garantizará el acompañamiento de la transición a la segunda fase del sistema común europeo de asilo. Paralelamente a la creación del marco jurídico, la Comisión tiene previsto:

- formular propuestas de directrices y preparar el contenido de los planes de acción nacionales;

- coordinar las políticas nacionales;
- facilitar el intercambio de mejores prácticas;
- controlar y evaluar el impacto de la política comunitaria;
- llevar a cabo consultas regulares con terceros países y organizaciones internacionales.

2.2.2. Las directrices abordan principalmente los siguientes aspectos: conocimiento de los flujos de inmigrantes generado por los refugiados y solicitantes de asilo; desarrollo de un sistema de asilo eficaz para aquellos que necesiten protección, basado en la aplicación de la Convención de Ginebra; retorno; relaciones con los terceros países e integración e inserción.

3. Observaciones generales

3.1. El Comité acoge con satisfacción la aplicación del método abierto de coordinación en la política de inmigración y asilo como mecanismo complementario para el desarrollo posterior y la consolidación del marco legislativo común. No obstante, lamenta la lentitud de la legislación comunitaria.

3.2. La aplicación del método se justifica por las características específicas de este ámbito político. Por una parte, permite la cooperación y los intercambios entre los Estados miembros previamente a la aprobación de una normativa definitiva. Será asimismo importante en la aplicación del futuro Derecho comunitario. Por otra parte, todos los Estados miembros —aunque en distinta medida y con distinta ponderación— encuentran la misma clase de problemas en relación con la inmigración. El carácter transeuropeo y transferible de los problemas justifica una cooperación más estrecha sobre la base de orientaciones y objetivos comunes.

3.3. Las políticas de asilo e inmigración están en mutua interacción. Las medidas adoptadas en uno de dichos ámbitos no dejan de tener efectos en el otro. Las experiencias con las medidas dirigidas a la interrupción de la inmigración han demostrado que su resultado es un mayor recurso a otras posibilidades de inmigración — por ejemplo, en el marco del régimen de asilo— y el incremento de fenómenos indeseables como la inmigración clandestina y el tráfico ilegal y la trata de seres humanos. A pesar de esta situación, el Comité estima conveniente aplicar el método abierto de coordinación de manera diferenciada según los imperativos de la política de inmigración y los de la política de asilo. Y también porque el ámbito de la política de asilo e inmigración ya está regido esencialmente por compromisos internacionales, como la Convención de Ginebra, y tanto el artículo 63 del Tratado CE como las Conclusiones de Tampere prevén pasos y objetivos más concretos de armonización. Además, no se deberían confundir las preocupaciones humanitarias con los objetivos de la política de inmigración.

3.4. El Comité hace hincapié en la importancia de hacer progresar al mismo ritmo el marco legislativo común de las políticas de inmigración y asilo. En su opinión, conviene evitar que los Estados miembros se pongan de acuerdo sobre las medidas más bien restrictivas de la política común sin adoptar al mismo tiempo medidas constructivas con vistas a un enfoque común.

3.5. A fin de poder evaluar y apreciar la situación de los Estados miembros en materia de inmigración, es necesario disponer de información exacta. A pesar de las estadísticas y las cifras disponibles en los Estados miembros relativas a la inmigración y los flujos de solicitantes de asilo, no existen datos comparables a escala europea. Ello se debe también a las diferentes terminologías y definiciones utilizadas. Por eso, el Comité recomienda desarrollar procedimientos y esquemas estadísticos comunes con el fin de facilitar la evaluación.

3.6. El Comité lamentaría que la aplicación del método abierto de coordinación condujera a renunciar a aplicar las medidas legislativas pendientes. Este método no sustituye al marco legislativo que se necesita. Por lo tanto, en el marco de su aplicación, también deberían recogerse en las orientaciones (o directrices) los progresos que se realicen en los Estados miembros en materia de aplicación del proceso legislativo.

4. Observaciones particulares

4.1. *Coordinación de la política de inmigración*

4.1.1. Las directrices propuestas se inspiran en los objetivos de las disposiciones legislativas relativas a la política común de inmigración, y tienden a respaldarlos. Considerando los imperativos demográficos, se destaca oportunamente la necesidad de utilizar procedimientos que permitan establecer y dejar patentes los vínculos entre, por un lado, la política de inmigración y asilo y, por otro, la política social y económica.

4.1.2. *Gestión de los flujos migratorios*

4.1.2.1. Directriz nº 1: Elaborar un método global y coordinado de gestión de las migraciones a nivel nacional

4.1.2.1.1. El Comité suscribe las medidas planteadas en la directriz. No obstante, señala que no puede tratarse únicamente de un análisis técnico. Los procedimientos de gestión de la inmigración también deben tomar siempre en consideración el aspecto de la dignidad de las personas afectadas por las medidas.

4.1.2.2. Directriz nº 2: Mejorar la difusión de información sobre las posibilidades legales de entrada en la UE y las consecuencias de la utilización de vías clandestinas

4.1.2.2.1. Esta directriz contiene el importante aspecto de la prevención de la inmigración clandestina o ilegal. No obstante, una información fiable acerca de las vías posibles de inmigración legal presupone un planteamiento global y plausible en materia de inmigración. Sin un marco jurídico claro y transparente de aplicación práctica, las medidas de información resultarán inútiles.

4.1.2.3. Directriz nº 3: Reforzar la lucha contra la inmigración clandestina, las actividades de tráfico ilegal y la trata de seres humanos

4.1.2.3.1. La directriz se refiere a la necesidad de un planteamiento que garantice el equilibrio entre las responsabilidades humanitarias, la inmigración legal y la lucha contra las redes criminales de tráfico ilegal y trata de seres humanos. Sin embargo, las medidas propuestas relativas a la observación, introducción de sanciones e intensificación de los controles no se corresponden plenamente con el fenómeno en cuestión. En sus dictámenes sobre la «Comunicación sobre una política comunitaria de migración»⁽¹⁾ y sobre la «Comunicación relativa a una política común de inmigración ilegal»⁽²⁾, el Comité hace hincapié en la importancia y necesidad de legalizar a las personas que viven en la Comunidad en situación irregular a causa de una política de inmigración restrictiva.

4.1.2.3.2. La ilegalidad no se produce únicamente por una entrada ilegal. También la pérdida del derecho de residencia puede conducir, en función de la legislación de cada Estado miembro, a una situación ilegal.

4.1.2.3.3. En las directrices debería constar también, en opinión del Comité, la necesidad de proceder al análisis de la situación de los extranjeros y de sus familiares que viven de manera ilegal en los Estados miembros y la de que estos últimos intercambien información sobre las medidas de legalización (regularización) posibles y adecuadas.

4.1.3. Admisión de los inmigrantes económicos

4.1.3.1. Cabe felicitarse por la apertura del mercado laboral europeo a una inmigración controlada y ajustada a las necesidades. El Comité ha analizado y evaluado las correspondientes propuestas de directiva, como, por ejemplo, la relativa a las condiciones de entrada y residencia de nacionales de terceros países por razones de trabajo por cuenta ajena y de actividades económicas por cuenta propia⁽³⁾, y recomienda que se proceda de manera más rápida y audaz a ampliar las posibilidades de inmigración legales; asimismo, considera muy importante la cooperación con los países de procedencia.

4.1.3.2. Directriz nº 4: Establecer una política coherente y transparente así como procedimientos de apertura del mercado laboral nacional de los países terceros en el marco de la estrategia europea para el empleo

4.1.3.2.1. La pregunta de en qué medida los inmigrantes pueden contribuir al mercado laboral reviste gran importancia, tanto desde el punto de vista de su integración social como de la buena disposición para su acogida. El Comité se felicita de que se cuente a tal fin con las organizaciones no gubernamentales y asociaciones de inmigrantes.

4.1.3.2.2. El Comité está de acuerdo en que hay que prestar especial atención a la situación y necesidades de las mujeres inmigrantes. Propone que este aspecto vaya destacado en las directrices relativas a la política de empleo, a fin de luchar contra la discriminación y fomentar la integración social mediante el acceso al empleo y la igualdad de oportunidades.

4.1.4. Asociación con los terceros países

4.1.4.1. Directriz nº 5: Integrar las cuestiones relativas a las migraciones en las relaciones con los terceros países y en particular con los países de origen

4.1.4.1.1. La directriz está estrechamente relacionada con cuestiones de orden político, económico, social y política de desarrollo, así como con los derechos humanos. En su Dictamen sobre política comunitaria de migración⁽¹⁾, el Comité destacó algunos elementos importantes de la asociación: apoyo al desarrollo económico y humano de los países de origen, ampliación de las posibilidades de movilidad entre el país de origen y el de acogida, apoyo a medidas a favor del regreso voluntario.

4.1.4.1.2. Las medidas propuestas en la directriz nº 5 son importantes dentro de un planteamiento común de la migración. Es especial, debería prestarse particular atención a las medidas relativas al fomento de la movilidad entre los Estados miembros y los terceros países.

4.1.5. Integración de los nacionales de terceros países

4.1.5.1. Directriz nº 6: Garantizar la elaboración de políticas de integración para los nacionales de países terceros que residen legalmente en el territorio de un Estado miembro

4.1.5.1.1. Las políticas de integración social deben impulsarse vigorosamente mediante un planteamiento innovador que fomente la integración. Es indiscutible que el éxito de una política comunitaria de migración depende de la integración de los inmigrantes en el país de acogida, lo que presupone un trato justo, igualdad de derechos y obligaciones, igualdad de oportunidades, lucha contra la discriminación, sensibilización de la opinión pública y participación en la vida pública.

⁽¹⁾ DO C 260 de 17.9.2001.

⁽²⁾ Dictamen del CESE aprobado el 25.4.2002.

⁽³⁾ DO C 80 de 3.4.2002.

4.1.5.1.2. El objetivo de una política de integración global y duradera debe ser que los inmigrantes participen y se integren en igualdad de condiciones en la vida social (participación e igualdad de oportunidades); todos los ámbitos de la integración social —mercado laboral, formación, idioma, cultura, integración social y jurídica— deberán fomentarse, tanto por separado como en su interrelación. Otro aspecto importante de la integración es la participación en la vida pública, que se caracteriza por determinados derechos pero también por obligaciones de los ciudadanos. La política de integración deberá ser entendida como una misión permanente de la política social.

4.1.5.1.3. Las medidas mencionadas en la directriz abordan estos aspectos dirigidos al desarrollo de una política de integración. Cabe destacar sobre todo la importancia de fomentar los cursos de lengua, como condición esencial de una buena integración. El conocimiento del idioma constituye un requisito indispensable para la participación en la vida cultural, social y política del Estado de acogida. Asimismo, la mejora de las posibilidades de aprendizaje de lenguas extranjeras en los Estados miembros puede constituir una contribución importante para el conocimiento mutuo y una mejor comprensión y, por tanto, para la acogida e integración de los inmigrantes.

4.1.5.1.4. El Comité se felicita por el papel otorgado a los agentes locales y regionales, los interlocutores sociales, la sociedad civil y los propios inmigrantes en el desarrollo y aplicación de proyectos pertinentes de integración. En muchos Estados miembros se pueden aprovechar las experiencias de las redes y servicios sociales existentes que ejercen su actividad en el ámbito de la atención y asesoramiento a los inmigrantes.

4.2. Coordinación de la política de asilo

4.2.1. El Comité considera que las directrices propuestas son adecuadas para reforzar la coherencia de la política común de asilo. Aunque las políticas de migración y asilo están mutuamente relacionadas, y también pueden asociarse con vistas a la inmigración, se debería evitar subordinar la aceptación de refugiados por razones humanitarias a las exigencias sociales, económicas y demográficas.

4.2.2. Primera orientación: Mejorar el conocimiento del flujo migratorio vinculado a la admisión humanitaria

4.2.2.1. El conocimiento de los flujos migratorios y de sus causas y motivos es esencial para la evaluación de futuras políticas y estrategias. El desarrollo de procedimientos de intercambio y aprovechamiento de información y análisis puede contribuir a mejorar la acción política. También pueden aportar informaciones útiles a este respecto las organizaciones no gubernamentales que acompañan a refugiados en los Estados miembros o desempeñan un importante papel en muchos países de origen en el ámbito del desarrollo social y económico.

4.2.2.2. Sería oportuno igualmente en la medida de lo posible crear a largo plazo un centro de recogida de información importante sobre países de origen y jurisprudencia, accesible a todos los responsables de las decisiones y a quienes ejercen su actividad en el ámbito de la inmigración y la política de asilo.

4.2.3. Segunda orientación: Desarrollar un sistema de asilo eficaz

4.2.3.1. El Comité se remite a sus dictámenes sobre la «Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo — Hacia un procedimiento de asilo común y un estatuto uniforme, válido en toda la Unión, para las personas a las que se concede asilo»⁽¹⁾ y 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»⁽²⁾, y a las observaciones recogidas en ellos que, en general, son favorables a las propuestas de la Comisión.

4.2.3.2. El Comité acoge favorablemente las medidas propuestas, destinadas a favorecer el desarrollo de un sistema de asilo eficaz. En particular, deberán elaborarse criterios comunes para la solicitud de asilo. En su Dictamen sobre la «Propuesta de Reglamento del Consejo por el que se establecen los criterios y mecanismos de determinación del Estado miembro responsable del examen de una solicitud de asilo presentada en uno de los Estados miembros por un nacional de un tercer país»⁽³⁾, el Comité hace hincapié en la necesidad de una armonización capaz de atenuar el impacto de los factores que influyen en la elección del Estado miembro en que el solicitante presenta su solicitud de asilo. En las orientaciones debería figurar en particular este aspecto relativo a la definición de criterios comunes.

4.2.4. Tercera orientación: Mejorar la eficacia de la política de regresos

4.2.4.1. La política de migración y control debería englobar siempre la política de regresos, basada en el diálogo y la cooperación con los países de origen y tránsito y en el principio de la decisión voluntaria. A tal fin se deberían aprovechar las experiencias de los Estados miembros y organizaciones no gubernamentales, por ejemplo mediante programas de regresos.

4.2.4.2. Los procedimientos mencionados en la letra d), relativos a los regresos forzados, no deberían vincularse a una política de regresos basada en principios tales como la cooperación, flexibilidad, decisión voluntaria y asistencia.

⁽¹⁾ DO C 260 de 17.9.2001.

⁽²⁾ DO C 48 de 21.2.2002.

⁽³⁾ Dictamen CES de 20.3.2002.

4.2.5. Cuarta orientación: Integrar las cuestiones relativas a la protección internacional en las relaciones con los terceros países

4.2.5.1. Al igual que en el marco de la política de migración, las relaciones con terceros países desempeñan también un importante papel en el plano de la protección internacional; en concreto, cabe prestar particular atención a los aspectos relativos a la política exterior.

4.2.6. Quinta orientación: Garantizar la elaboración de políticas de integración o inserción para los beneficiarios de protección internacional en un Estado miembro

4.2.6.1. Ya se ha destacado la importancia de las medidas de integración en relación con la política de migración. Las medidas propuestas, tales como la consideración de las necesidades específicas de niños y menores no acompañados y la participación de los distintos protagonistas sociales y de la sociedad civil a nivel local y regional, son capitales para una política de integración eficaz.

4.2.6.2. En lo referente a las medidas que figuran en la letra f) relativas al apoyo sanitario a personas que hayan sufrido violencias, traumatismos, torturas o cualquier trato inhumano y degradante, cabe señalar que en los Estados miembros existen muchos modelos que convendría examinar.

5. Observaciones finales/Recapitulación

5.1. Aplicación del marco jurídico previsto

5.1.1. El método abierto de coordinación es un instrumento adecuado para garantizar la coherencia entre las políticas nacionales. Debería servir para que los Estados miembros avancen en común hacia los objetivos definidos en Tampere y crear así un espacio europeo de libertad, seguridad y justicia.

La aplicación de este método, sin embargo, no ha de dar lugar a que se aplase la aplicación del marco jurídico previsto por el Tratado y confirmado en Tampere. A este respecto, el Comité pide a los Estados miembros que procedan con celeridad a la adopción de las medidas que consideren justas y necesarias.

5.2. Participación de los países candidatos a la adhesión

5.2.1. Desde ahora debe considerarse la posibilidad de incluir a los países candidatos en las orientaciones previstas. El método abierto de coordinación permitiría adoptar —antes incluso de la definición de un marco jurídico— medidas de cooperación que podrían ser útiles (por ejemplo, para el control de los flujos migratorios o el desarrollo de un sistema de asilo eficaz), teniendo en cuenta al mismo tiempo las particularidades de los Estados interesados y sin imponerles exigencias excesivas.

5.3. Participación de la sociedad civil

5.3.1. No se puede prescindir de las experiencias acumuladas durante años por asociaciones, organizaciones no gubernamentales y agentes sociales en materia de asesoramiento social, atención y asistencia a los inmigrantes. Las asociaciones y organizaciones existentes en los Estados miembros disponen de las estructuras de apoyo necesarias para la acogida, aceptación e integración de los inmigrantes, y deberán ser incluidas en los debates como interlocutores de pleno derecho, especialmente en los relativos a los planes de acción a nivel nacional, e igualmente regional y local.

5.4. Opinión pública

5.4.1. El Comité recuerda la necesidad de adoptar medidas que (por motivos económicos y también humanitarios) sensibilicen a la opinión pública ante las necesidades de la migración y las aspiraciones de los inmigrantes, con el fin de crear un clima positivo de aceptación y luchar contra el racismo y la xenofobia. No obstante, dichas medidas sólo podrán ser eficaces si también los responsables políticos las toman en consideración y las plasman en sus acciones políticas.

Bruselas, 29 de mayo de 2002.

El Presidente
del Comité Económico y Social
Göke FRERICHS

Dictamen del Comité Económico y Social sobre el tema «Los indicadores sociales»

(2002/C 221/13)

El 15 de enero de 2002, de conformidad con el apartado 3 del artículo 23 de su Reglamento Interno, el Comité Económico y Social Europeo decidió elaborar un dictamen sobre el tema mencionado.

La Sección de Empleo, Asuntos Sociales y Ciudadanía, encargada de preparar los trabajos en este asunto, aprobó su dictamen el 13 de mayo de 2002 (ponente: Sra. Cassina).

En su 391º Pleno de los días 29 y 30 de mayo de 2002 (sesión del 29 de mayo), el Comité Económico y Social Europeo ha aprobado por 104 votos a favor y 1 abstención el presente Dictamen.

1. El informe sobre los indicadores en el ámbito de la pobreza y la exclusión social

1.1. En octubre de 2001, el Comité de protección social (CPS) publicó un informe sobre los indicadores en el ámbito de la pobreza y la exclusión social (basado en el trabajo del Subgrupo técnico «Indicadores»), en respuesta al mandato otorgado por el Consejo. En efecto, las conclusiones de los Consejos de Niza y Estocolmo pedían que el Consejo adoptara en 2001 un sistema de indicadores para mejorar la comprensión y comparabilidad de los fenómenos de la pobreza y la exclusión ⁽¹⁾ en la UE con el fin de aplicar las indicaciones de Lisboa, a saber, imprimir, de aquí a 2010, un impulso decisivo a la eliminación de la pobreza y la exclusión. Todo ello, para apoyar el desarrollo de los planes nacionales de lucha contra la pobreza y la exclusión mejorando la comprensión de dichos fenómenos y favoreciendo el intercambio de buenas prácticas, en el marco del correspondiente método abierto de coordinación y del programa de acción comunitario al respecto, creado con una Decisión del Parlamento Europeo y del Consejo ⁽²⁾. El paquete de indicadores propuesto, que debe considerarse en su conjunto y no como una lista de indicadores por separado, se ha elaborado en función de los resultados sociales, no de los medios para conseguirlos.

1.2. Los principios metodológicos seguidos por el Subgrupo «Indicadores» aspiran a permitir un trabajo de análisis y comparabilidad de los planes nacionales de acción sobre la inclusión social centrado en factores esenciales y aceptables, con definiciones dotadas de un fundamento jurídico y científico, actualizado pero, al mismo tiempo, revisable, que cuente con coherencia interna entre los distintos indicadores y que sea transparente y aceptable para los ciudadanos.

1.3. El paquete de indicadores se estructura en un primer nivel (indicadores primarios, que cubren los sectores más amplios y los elementos más importantes de exclusión social) y un segundo nivel (indicadores secundarios, que deben servir de apoyo a los indicadores primarios y describir otras dimensiones del problema); los dos primeros niveles de indicadores se han definido de común acuerdo entre los Estados miembros y se utilizarán en el próximo ejercicio de establecimiento de planes nacionales de acción sobre la inclusión social. Podría contemplarse la posibilidad de definir un tercer nivel de indicadores, que los Estados miembros podrían incluir en sus planes nacionales de acción sobre la inclusión social a fin de resaltar las particularidades de ámbitos específicos y facilitar la interpretación de los indicadores primarios y secundarios.

1.4. Los indicadores primarios son:

- tasa de renta baja después de las transferencias (indicadores 1a, 1b, 1c, 1d y 1e),
- distribución de la renta (indicador 2),
- persistencia de renta baja (indicador 3),
- desfase de la renta baja mediana (indicador 4),
- cohesión regional (indicador 5),
- tasa de desempleo de larga duración (indicador 6),
- personas que viven en hogares en los que no trabaja ninguno de sus miembros (indicador 7),
- jóvenes que abandonan prematuramente la enseñanza y no siguen ningún tipo de educación o formación (indicador 8),
- esperanza de vida al nacer (indicador 9),
- percepción del propio estado de salud en función del nivel de renta (indicador 10).

1.5. Los indicadores secundarios son:

- dispersión en torno al umbral de pobreza del 60 % de la renta baja mediana (indicador 11),
- tasa de renta baja en un momento determinado (indicador 12),

⁽¹⁾ En la Publicación italiana la expresión «lotta alla povertà e all'esclusione» es del uso ma non en los títulos de los documentos oficiales. La expresión «emarginazione» (y non «esclusione») es el proceso de «esclusione» (exclusión).

⁽²⁾ Decisión nº 50/2002/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 7.12.2001, por la que se aprueba un programa de acción comunitario a fin de fomentar la cooperación entre los Estados miembros para luchar contra la exclusión social.

- tasa de renta baja antes de las transferencias (indicador 13),
- distribución de la renta (coeficiente de Gini) (indicador 14),
- persistencia de renta baja (tomando como base el 50 % de la renta mediana) (indicador 15),
- proporción de desempleo de larga duración (indicador 16),
- tasa de desempleo de muy larga duración (indicador 17),
- personas con bajos niveles educativos (indicador 18).

1.6. Según el Comité de protección social (CPS), estos indicadores permiten medir de forma comparativa distintos aspectos de un fenómeno que, por su propia naturaleza, es pluridimensional. El CPS recomienda continuar con los trabajos, sobre todo, para:

- definir otros indicadores relativos a: condiciones de vida (incluida la participación social), pobreza persistente y ocasional, acceso a servicios públicos y privados esenciales, cuestiones territoriales e indicadores a escala local, pobreza y trabajo, endeudamiento, dependencia de las prestaciones sociales y prestaciones familiares;
- evaluar de manera más satisfactoria la dimensión de género;
- mejorar la exactitud y comparabilidad de indicadores relativos a la vivienda (vivienda digna, coste de la vivienda y personas sin hogar); la capacidad de lectura, escritura y cálculo elemental; una esperanza de vida cualitativamente aceptable, la mortalidad prematura en función de las condiciones socioeconómicas y el acceso a la asistencia sanitaria; los grupos que no viven en «hogares privados», especialmente las personas sin hogar y las que viven en instituciones (centros de acogida de menores, orfanatos, asilos y albergues en general, cárceles, etc.).

1.7. Por último, el Comité de protección social reconoce la importancia de fomentar la participación de las personas excluidas en la definición de los indicadores y la necesidad de examinar la forma más eficaz de hacer oír su voz.

2. Observaciones generales

2.1. En dictámenes recientes sobre diversas problemáticas sociales, el CESE ha subrayado la necesidad y urgencia de disponer de indicadores de buena calidad y comparables⁽¹⁾, «suficientemente articulados que permitan evaluar realmente todas las repercusiones de los análisis». Unos indicadores que respondan a estas exigencias son especialmente necesarios en

la cuestión de la exclusión, dada la complejidad y las múltiples dimensiones del fenómeno. El Informe que se examina ofrece un primer conjunto de indicadores esenciales, y el CESE se congratula vivamente por el trabajo realizado por el Subgrupo «Indicadores» y el CPS, y espera que la continuación de dicho trabajo resulte proficua; confirma⁽²⁾, asimismo, su intención de cooperar y apoyar el compromiso asumido por el CPS, un organismo fundamental para el desarrollo eficaz de los planes nacionales de acción (PNA) de lucha contra la exclusión.

2.2. El CESE aprecia, sobre todo, el enfoque dinámico, que prevé la posibilidad de adaptación y evolución de los indicadores, algo especialmente necesario para aprovechar plenamente las posibilidades del método abierto correspondiente, que exige una comparabilidad cada vez mayor y al día sobre las distintas situaciones nacionales, así como las mejores prácticas. Asimismo, el CESE se declara satisfecho de que el Subcomité «Indicadores» haya emprendido ya un examen en profundidad de temas cruciales como el analfabetismo, la inclusión cultural y la vivienda para definir nuevos indicadores y afinar los ya acordados.

2.3. En cualquier caso, es oportuno comprobar que la definición y, por ende, el contenido, la transparencia y la aceptabilidad de los indicadores sean suficientes, y si es oportuno estructurar ulteriormente algunos indicadores a corto plazo. El CESE desea aportar una contribución en este sentido con las observaciones específicas y las recomendaciones para la continuación de los trabajos que aquí se exponen.

3. Observaciones específicas

3.1. El CESE señala que los indicadores relativos a la renta son mayoritarios en el total de indicadores, y considera que ello supone un cierto desequilibrio respecto a los indicadores que permiten conocer y comparar también los aspectos cualitativos de los fenómenos de pobreza y exclusión. El CESE es consciente de que se han elegido con carácter prioritario aquellos indicadores que remiten a aspectos fácticos u objetivos, pero insiste en la urgencia de definir indicadores que sirvan para captar el grado de participación social, el acceso a los servicios y la percepción de la propia situación de exclusión. En numerosos dictámenes, el CESE ha defendido la idea de que una renta adecuada, producto del propio trabajo, es condición indispensable, pero no suficiente, para prevenir la pobreza y la exclusión o para salir de ellas. Esta afirmación en nada contradice las conclusiones de la cumbre de Barcelona⁽³⁾, que señalan que «la mejor salvaguardia contra la exclusión social es un trabajo», sino que las completa con un añadido necesario, dadas las múltiples facetas del fenómeno.

(1) «Mejora cualitativa de la política social y de empleo», DO C 311 de 7.11.2001. «Pensiones seguras y viables», DO C 48 de 21.2.2002.

(2) «Propuesta de Decisión del Consejo relativa a la creación de un Comité de protección social», DO C 204 de 18.7.2000, puntos 2.3. y 2.3.1.

(3) Parte III, Contribuciones al debate. Política social y de empleo.

3.2. La lucha contra la exclusión y la pobreza forma parte de la opción estratégica de Lisboa y ha sido confirmada por la cumbre de Barcelona, que ha señalado la necesidad de reducir de forma significativa el número de personas con riesgo de pobreza y exclusión antes de 2010 ⁽¹⁾. También la Comisión indicaba, en su informe, el objetivo de la reducción del 50 % de dicho riesgo para esa fecha. Dado que la estrategia de Lisboa se caracteriza por la elevada calidad económica, social y tecnológica del modelo europeo de desarrollo, el CESE insiste en que la dimensión cualitativa se tenga en cuenta constantemente, tanto en las medidas en favor de la empleabilidad de las personas excluidas o en riesgo de exclusión como a la hora de elaborar instrumentos estadísticos.

3.3. Los indicadores relativos a los conocimientos y capacidades deberían completarse y afinarse; una escasa formación (o éxito) escolar, por ejemplo, no capta un elemento fundamental que caracteriza a la mayor parte de las personas excluidas, como es la incapacidad de verse a sí mismas como ciudadanos que reconocen y ejercen sus derechos y obligaciones. Ello se debe, en gran parte, a la falta de nociones básicas, pero también, y especialmente, a una pérdida de conciencia de sí misma y de la realidad provocada por la urgencia de cubrir las propias necesidades elementales. Asimismo, es indispensable poder intervenir en situaciones caracterizadas por un «analfabetismo funcional», por lo que es importante contar con instrumentos para analizar y cuantificar este fenómeno. Asimismo, el CESE recuerda que, en su Dictamen sobre el programa comunitario para luchar contra la exclusión y la pobreza ⁽²⁾, advertía del riesgo de nuevas exclusiones y nuevas causas de pobreza relacionadas con la evolución tecnológica, dado que, si no se garantiza la integración de los excluidos también en la sociedad del conocimiento, se corre el riesgo de crear nuevas formas de exclusión. A la hora de elaborar nuevos indicadores sería conveniente tener en cuenta también este aspecto.

3.4. Cuando se habla de las «transferencias» (indicadores 1a, 1b, 1c y 1d) se alude a transferencias por parte del sistema de protección social a las personas o las familias. El CESE considera que, si no se tienen en cuenta también las cargas fiscales y contributivas —que, como es sabido, ofrecen disparidades, a veces muy fuertes, entre unos Estados miembros y otros—, la comparabilidad corre el riesgo de sufrir fuertes distorsiones.

3.5. Otro problema lo presenta el cálculo del estándar de poder adquisitivo (EPA). Dado que el EPA se aplica automáticamente siguiendo los criterios de Eurostat, como se hace con la recogida y elaboración de datos destinados a la política de cohesión económica y social, se pierden de vista las especificidades regionales y territoriales. Es bien sabido que el

poder adquisitivo puede variar de forma significativa tanto dentro de un mismo país como dentro de una misma región, e incluso dentro de una misma ciudad. La previsión de unos indicadores de tercer nivel permite a los Estados miembros desarrollar sus propios criterios de cálculo diferenciados por regiones o territorios. El CESE espera que los Estados miembros presten la necesaria atención al problema a la hora de definir los indicadores y de aplicar sus planes nacionales de acción de lucha contra la exclusión.

3.6. La definición del indicador 1b, relativo a las «tasas de renta baja después de las transferencias, desglosadas por situaciones profesionales más frecuentes», debería completarse con la inclusión de las actividades que presentan un fuerte carácter esporádico u ocasional y de las actividades no registradas oficialmente (trabajo irregular o «en negro»), por tratarse de actividades que las personas marginadas desempeñan con mucha frecuencia y que contribuyen a provocar o a empeorar la exclusión.

3.6.1. El CESE comprende que, en el caso de trabajo en negro o irregular, es muy difícil conseguir datos, pero insiste en que quienes trabajan en condiciones irregulares, pese a conseguir una cierta renta, siguen estando al margen de las garantías mínimas, de la tutela que supone un contrato de trabajo, de la sociedad y, en realidad, también de la ley. Así pues, es necesario hacer todos los esfuerzos posibles por llevar un registro del trabajo irregular lo bastante detallado como para poder luchar contra este fenómeno y contra quienes se benefician de él, con el fin de desvincular la condición de marginado o pobre de esa especie de fatalidad que empuja a estas personas a buscar y aceptar este tipo de trabajos. Hay toda una realidad de personas que viven de lo que ganan con el trabajo irregular y que terminan por ser no sólo excluidos, sino también «invisibles» para el resto de la sociedad. Sería conveniente desarrollar un indicador que permita prever el riesgo futuro de pobreza a causa de la falta de contribución a la seguridad social. Para hacer frente y eliminar el flagelo que supone el trabajo en negro, es necesaria una fuerte sinergia entre los planes nacionales de acción sobre la inclusión, los planes nacionales de acción para el empleo y las políticas fiscales.

3.7. Tampoco parece que el desglose por tipo de hogar (indicador 1c) tenga en cuenta con precisión suficiente dos casos:

3.7.1. el de las familias muy numerosas («con tres o más hijos» es demasiado general); es cierto que son pocas las familias con muchos hijos a cargo, pero conviene tener en cuenta que entre las familias en situación de pobreza extrema hay muchos casos de familias con el doble o el triple de hijos que la media de la sociedad;

3.7.2. el de las familias monoparentales, en las que es muy distinto tener sólo un hijo a cargo o tener dos o más, sobre todo si son niños pequeños; con más de un hijo se hace prácticamente imposible para el progenitor lograr una renta suficiente, lo que hace que se establezca o incluso aumente su dependencia de las transferencias sociales.

(1) Conclusiones de la Presidencia, punto 24.

(2) «Propuesta de Decisión del Parlamento Europeo y del Consejo por la que se establece un programa de acción comunitario a fin de fomentar la cooperación entre los Estados miembros para luchar contra la exclusión social», DO C 14 de 16.1.2001, punto 2.5.1.

3.8. En cuanto al indicador relativo a la tasa de renta baja después de las transferencias, desglosada por situación en cuanto a la vivienda (1d), el CESE se declara satisfecho de que se vaya a perfeccionar en un futuro próximo y que Eurostat haya emprendido los procedimientos para encargar la elaboración de un estudio sobre el tema; concretamente, considera muy importante que los Estados miembros puedan llegar a un acuerdo sobre una definición de referencia del concepto de personas sin domicilio fijo, por constituir éstas una parte importante y específica del número de personas marginadas. Además, debería distinguirse entre el inquilino exento de pago de alquiler y el «propietario», porque este último tiene siempre que asumir los costes de la comunidad de propietarios o de mantenimiento del inmueble de propiedad, mientras que quien se beneficia de un alojamiento gratuito sólo tiene que hacer frente a gastos corrientes de subsistencia.

3.9. En el indicador 9 (esperanza de vida al nacer) debería considerarse aparte la esperanza de «vida autónoma» («disability-free life expectancy»), un criterio que Eurostat ya pone a disposición de los Estados miembros. Estamos asistiendo a un aumento de la no autosuficiencia, sobre todo entre los ancianos y los discapacitados, por lo que este aspecto también debería tenerse en cuenta.

4. Recomendaciones para la continuación de los trabajos

4.1. El propio CPS declara que deben introducirse indicadores nuevos y que otros ya existentes deben ser mejorados y hacer que sean más atinados y más útiles para favorecer la comparabilidad (véase el punto 1.6). El CESE cree que debe darse prioridad a los indicadores que permitan medir la participación social y el acceso a los servicios, especialmente los servicios sanitarios. El CESE recuerda, además, lo observado ya a propósito de los conocimientos y capacidades (punto 3.2), los tipos de actividad (punto 3.6) y la expectativa de vida (punto 3.9).

4.1.1. En cuanto a la participación social, el CESE no cree que haya que medirla en función de un criterio común, sino de la posibilidad de acceder a actividades sociales, al ocio o a otras iniciativas, según las distintas concepciones y culturas nacionales a este respecto. Existen muchos tipos de exclusión social que no dependen en primera instancia de una renta inexistente o escasa, sino de la carencia de un contexto abierto

y motivador que favorezca las relaciones humanas y las actividades colectivas fuera de la familia y del trabajo. El CESE considera que todos los Estados miembros deberían elaborar unos indicadores propios de tercer nivel en este ámbito, y que conviene, además, hacer un esfuerzo por debatir y verificar la posibilidad de definir unos parámetros comunes.

4.2. Asimismo, habría que comprobar la relación entre la pobreza persistente u ocasional y el desarrollo de actividades de carácter sumamente ocasional e irregular para averiguar, entre otras cosas, si existe una nueva categoría de excluidos que pueda deberse a estas modalidades laborales.

4.3. Cuando se trabaja con indicadores relativos al endeudamiento es importante distinguir entre endeudamiento (el que un individuo o una familia con una renta previsible pueden gestionar normalmente) y el sobreendeudamiento (que implica una incapacidad para hacer frente a la deuda misma). Este último fenómeno afecta a los Estados miembros de forma desigual pero, a menudo, constituye el primer paso hacia la pobreza y la marginación. El CESE lleva tiempo haciendo un seguimiento del problema y en su Pleno de abril de 2002 aprobó un dictamen al respecto ⁽¹⁾. Por el momento, se limita a señalar que el problema del sobreendeudamiento no puede afrontarse únicamente a través de los planes nacionales de acción de lucha contra la exclusión y la pobreza, por estar relacionado con una red de dinámicas bancarias y de mercado a las que debe hacerse frente con una mezcla de intervenciones nacionales y comunitarias.

4.4. Por último, habría que introducir indicadores claros sobre las condiciones higiénicas y sanitarias de las personas excluidas, tanto en lo que afecta a la vivienda como al ambiente laboral, dado que, en el paquete de indicadores actual, se tiene en cuenta sólo la percepción del propio estado de salud en relación con la renta (indicador 10). Podría ser interesante, por ejemplo, elaborar indicadores que den cuenta no sólo del acceso a los servicios médicos y sanitarios, sino también de la conciencia y la tendencia a curarse a sí mismo y a aplicar al mínimo las normas de la medicina preventiva (revisiones ginecológicas, dentales, oftalmológicas, etc.), teniendo en cuenta las diferencias subjetivas que existen entre las personas en estado de pobreza y las personas en estado de grave exclusión social (como, por ejemplo, las personas sin domicilio fijo).

⁽¹⁾ «El sobreendeudamiento de los hogares», DO C 149 de 21.6.2002.

Bruselas, 29 de mayo de 2002.

El Presidente
del Comité Económico y Social
Göke FRERICHS

Dictamen del Comité Económico y Social sobre el tema «Opciones para la reforma de las pensiones»

(2002/C 221/14)

Mediante carta del Presidente, Sr. Prodi, de 10 de enero de 2002, de conformidad con el artículo 262 del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea, la Comisión pidió al Comité Económico y Social que elaborara un dictamen sobre el tema mencionado.

La Sección de Empleo, Asuntos Sociales y Ciudadanía, encargada de preparar los trabajos en este asunto, aprobó su dictamen el 13 de mayo de 2002 (ponente: Sra. Cassina; coponente: Sr. Byrne).

En su 391º Pleno de los días 29 y 30 de mayo de 2002 (sesión del 29 de mayo), el Comité Económico y Social ha aprobado por 102 votos a favor, 2 votos en contra y 1 abstención el presente Dictamen.

1. Introducción

1.1. El CESE, en el Pleno celebrado el 29 de noviembre de 2001, aprobó dos dictámenes sobre las pensiones con los que quería aportar una contribución global a los debates de la Cumbre de Laeken en la materia⁽¹⁾. El presente dictamen hace referencia en varios párrafos al contenido de dichos dictámenes sin citarlos de forma íntegra.

1.2. En la Cumbre de Laeken, el Consejo Europeo tomó nota del Informe conjunto sobre las pensiones elaborado por el Comité de Protección Social y el Comité de Política Económica, decidió la aplicación del método abierto de coordinación al ámbito de las pensiones y destacó que «la adecuación de las pensiones, la viabilidad de los regímenes de pensión y su modernización (...) revisten una importancia particular para hacer frente a la evolución de las necesidades»⁽²⁾.

1.3. El 24 de enero de 2002, la Comisión publicó el Informe solicitado por el Consejo Europeo de Estocolmo: «Aumento de la tasa de población activa y fomento de la prolongación de la vida activa»⁽³⁾.

1.4. El Presidente de la Comisión, Sr. Romano Prodi, envió una carta al Presidente del CESE, Sr. Göke Frerichs, con fecha de 10 de enero de 2002, en la que pedía que el CESE analizara en profundidad las opciones existentes en materia de pensiones y que las evaluara desde el punto de vista de la sostenibilidad de la protección social, las finanzas públicas y el crecimiento.

1.5. La Cumbre de Barcelona hizo hincapié en la importancia de un «envejecimiento activo» y la necesidad de medidas que incentiven «la elevación voluntaria de la edad real de jubilación».

1.6. El CESE, además de reiterar todos los puntos expuestos en los dictámenes citados y en otros que hacen referencia de forma directa o indirecta a problemas relacionados con los sistemas de pensiones, quiere analizar detenidamente en el presente dictamen algunos de ellos y concentrarse en cuatro aspectos: sostenibilidad social de los sistemas de pensiones respecto de las nuevas necesidades generadas por las mutaciones del mercado laboral; medidas para fomentar la prolongación de la vida activa; medidas para contribuir a la viabilidad financiera; sugerencias en la fase inicial de aplicación del método abierto en la materia.

1.7. El CESE reitera a modo de introducción su convicción profunda de que toda adaptación, modernización o reforma de los sistemas de pensiones debe contar con la participación activa, consciente e informada de los agentes sociales, porque sólo de esta forma se crean las condiciones para lograr un consenso amplio sobre las decisiones necesarias a nivel nacional.

2. Sostenibilidad social respecto de las nuevas necesidades de un mercado laboral en mutación

2.1. El CESE ha defendido de forma reiterada la necesidad de garantizar una sostenibilidad global de los sistemas de pensiones que cumpla los objetivos de cohesión social y de estabilidad de las finanzas públicas. Ambos objetivos deben perseguirse con determinación, intentando alcanzar a nivel nacional un equilibrio entre las políticas económica, fiscal, laboral y asistencial. Ello debería permitir el establecimiento de una buena distribución entre los diferentes regímenes de pensiones (primer, segundo y tercer pilar), de forma que se les dé más dinamismo y se salvaguarde su finalidad de realización

(1) Véanse los Dictámenes sobre «Crecimiento económico, fiscalidad y sostenibilidad de los sistemas de pensiones en la UE» (DO C 48 de 21.2.2002) y 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» (DO C 48 de 21.2.2002).

(2) Conclusiones de la Presidencia, punto 30.

(3) COM(2002) 9 final de 24 de enero de 2002.

de objetivos sociales fundamentales. De este modo, con pleno respeto del principio de subsidiariedad garantizado por la participación de los interlocutores sociales y los agentes institucionales nacionales, el CESE propone una serie de reflexiones con la esperanza de fomentar un debate entre todos los agentes interesados que sea transparente y se base en datos reales.

2.2. La exigencia de que los sistemas de pensiones nacionales sean capaces de satisfacer la legítima aspiración de los trabajadores de disfrutar de la última fase de su propia vida de forma segura y digna se reitera en la práctica totalidad de los documentos comunitarios. Esta afirmación no debe entenderse en ningún caso como un principio genérico, sino como un objetivo fundamental al que debe aspirarse mediante la adaptación de los diferentes sistemas nacionales y las reformas que se imponen y se impondrán debido a las condiciones demográficas, sociales y presupuestarias.

2.3. El CESE destaca que una respuesta acertada a la exigencia de la sostenibilidad social debe tener en cuenta, de forma conjunta, la estructura del mercado laboral, las características de los puestos de trabajo y la evolución futura prevista: ahora más que nunca, dada la innovación constante respecto de los tipos de contratos, es esencial anticipar la evolución del entorno laboral a medio plazo. La estrategia de Lisboa puso de relieve la necesidad de impulsar de nuevo el modelo de desarrollo socioeconómico europeo caracterizándolo con el objetivo de pleno empleo de alto contenido profesional, y logrando un incremento de la participación en el mercado laboral. El CESE reitera la necesidad de perseguir estos objetivos con la mayor determinación posible: sólo un avance decisivo hacia una situación de más y mejores empleos permitirá estabilizar los recursos fiscales necesarios para garantizar la función de solidaridad de los sistemas de protección social, lo que resulta imprescindible si no se quiere que los fenómenos de pobreza y exclusión social sean endémicos en nuestras sociedades, tendencia que la estrategia de Lisboa se propone combatir de forma decidida y eliminar a medio plazo.

2.4. La evolución del empleo en los Estados miembros pone de relieve que la creación de nuevos puestos de trabajo sigue siendo insuficiente debido a la debilidad del crecimiento económico, a los efectos de la desaceleración de la economía mundial, especialmente tras el 11 de septiembre de 2001, así como a cierta actitud de espera por parte de los inversores. Respecto de la relación entre la política laboral y los sistemas de pensiones, el Comité considera que la Unión debería establecer nuevos objetivos de desarrollo y políticas de crecimiento que fomenten la economía y creen condiciones favorables para resolver el problema del empleo. Como ya se destacó en otros dictámenes, el margen de maniobra de los presupuestos públicos es exiguo debido a la necesidad de cumplir de forma estricta el Pacto de Estabilidad, cuya función es garantizar una gestión adecuada de la unión económica y monetaria. De ello se deduce que las pocas posibilidades de intervención de que dispone la hacienda pública deben distribuirse de forma cuidadosa, dando prioridad respecto del gasto en materia social al desarrollo de políticas activas a favor del mercado laboral y la protección social.

2.5. A pesar de los problemas de crecimiento señalados, prácticamente todos los Estados miembros registran un crecimiento del empleo que se caracteriza especialmente por que la contratación se realiza mediante nuevos tipos de contrato (sobre todo, los contratos de duración determinada, a tiempo parcial, de trabajo temporal, así como las formas de colaboración subordinada). Este tipo de contratos es relativamente frecuente entre las personas de 15 a 25 años, en especial los trabajadores jóvenes cualificados de 20 a 25 años, y cabe señalar que un porcentaje importante se transforma en una segunda fase en contratos indefinidos de jornada completa. Por lo tanto, el CESE considera positiva la creación de nuevos empleos así como la evolución y diversificación de los tipos de contratos, pero comparte la preocupación de la Comisión y de la Cumbre de Barcelona respecto de la calidad de los puestos de trabajo y el equilibrio entre flexibilidad y seguridad.

2.5.1. Esta tendencia a la multiplicación de los nuevos tipos de contrato seguirá consolidándose y creando empleo. Por lo tanto, conviene plantearse la repercusión que tendrá en la sostenibilidad social y financiera de los regímenes de pensiones, independientemente de que sean de reparto o de capitalización: las cotizaciones de los trabajadores con nuevos tipos de contrato no generan en principio flujos continuos y regulares de ingresos, lo que repercute, por una parte, en los recursos de los sistemas de pensiones y, por otra, en los trabajadores afectados que tendrán más dificultades para planificar de forma adecuada y responsable su vida, carrera y vejez.

2.5.2. Se plantea en especial el problema de las cotizaciones durante los períodos de inactividad o de formación entre un contrato y otro. El CESE, sin inclinarse a favor de una u otra de las soluciones examinadas, hace hincapié en la necesidad de buscar soluciones que respondan a la doble exigencia de seguridad y flexibilidad; formula una serie de reflexiones expuestas a continuación y considera que toda opción debe ser objeto de debate transparente sin prejuicios. Las soluciones deberán corresponder a un conjunto de decisiones, a nivel nacional, que tenga debidamente en cuenta las necesidades de todos los agentes interesados y los retos que afrontan los sistemas de pensiones.

2.5.2.1. Aunque la solución más lógica es la fiscalización de los períodos de inactividad no deseada, ello no resuelve el problema dado que aumentan las cargas del gasto público y no parece que pueda lograrse una compensación suficiente, incluso con la ampliación de la base impositiva (fiscalidad directa e indirecta) que favorecen los nuevos tipos de contratos.

2.5.2.2. Incluso si el refuerzo y la ampliación de los regímenes complementarios y privados pueden facilitar un mejor equilibrio entre regímenes públicos y privados, ello simplemente desplaza el problema sin solucionarlo para el trabajador: en efecto, el parado de forma temporal, dado que no tiene rentas, tendrá mayores dificultades si también debe contribuir a los sistemas del segundo y tercer pilares, siempre

que decida recurrir a ellos y pueda hacerlo; en efecto, tal como se señala en el dictamen mencionado ⁽¹⁾, estos regímenes tienen determinadas rigideces que no siempre favorecen a los trabajadores con nuevos tipos de contrato.

2.5.2.3. La utilización de fondos especiales de reserva, que el CESE ya valoró de forma positiva en un dictamen anterior ⁽¹⁾, puede ser una vía muy útil, pero tropieza con problemas diversos en algunos Estados miembros en los que es difícil liberar recursos de los presupuestos públicos, aumentar los ingresos fiscales para alimentar el fondo y encontrar nuevas fuentes de financiación de los presupuestos públicos.

2.5.2.4. El CESE señala con preocupación que en la Comunicación de la Comisión «Aumento de la tasa de población activa y fomento de la prolongación de la vida activa» se destaca que el porcentaje de trabajadores con contratos de duración determinada y a tiempo parcial que abandona la actividad profesional es bastante elevado (un 15 % hacia el desempleo y un 10 % hacia la inactividad). El CESE señala que estos datos no deben dar lugar a un juicio precipitado sobre dichos tipos de contrato, sino que se debe tener en cuenta la necesidad de reforzar las medidas destinadas a reducir la duración de los períodos de desempleo o inactividad, combinando de forma adecuada la gestión activa del mercado laboral, la formación y la eficacia de los servicios de asesoría y orientación al empleo. Si los tipos de empleo mencionados van acompañados de un esfuerzo de formación adecuado, aumentará la motivación de los trabajadores.

2.5.2.5. El CESE señala también que hay quien sugiere la posibilidad de aumentar ligeramente las cotizaciones de los empresarios para los contratos de duración determinada, a tiempo parcial y de trabajo temporal, indicando que de este modo se realiza una especie de compensación entre las ventajas de flexibilidad que la empresa obtiene con estos tipos de contrato y un pequeño esfuerzo contributivo adicional de solidaridad general. Esta hipótesis recibe una fuerte contestación por quienes consideran que se trataría de una discriminación entre los distintos tipos de contrato con el único fin de penalizar el uso de las nuevas relaciones contractuales.

2.5.2.6. En los debates también está presente la idea de un aumento general de las cotizaciones, a cargo de los empresarios y de los trabajadores, para mantener o reforzar la capacidad de intervención del gasto social y de pensiones en el futuro. Esta idea también puede debatirse. No obstante, el CESE manifiesta su preocupación por una eventual tendencia de aumento de la presión fiscal, que ya es bastante elevada en casi todos los Estados miembros, y considera que toda propuesta de aumento de las cotizaciones debería evaluarse desde el punto de vista de las repercusiones posibles en el empleo. A modo de apostilla y para recordar un importante aspecto metodológico del problema, el CESE destaca los resultados de una reciente encuesta del Eurobarómetro en la que se preguntó a una muestra de ciudadanos europeos si se estaba más o menos de acuerdo con la siguiente afirmación: «el nivel actual de las pensiones debe mantenerse, aunque ello implique un

incremento de los impuestos o cotizaciones». Es relevante señalar que más del 77 % de las personas encuestadas afirmó que estaba «totalmente» o «bastante» de acuerdo. No cabe deducir de este resultado conclusiones importantes referidas a este tipo de medidas, sino que se quiere poner de relieve que los ciudadanos europeos se plantean una serie de problemas y están dispuestos a asumir una responsabilidad directa para resolverlos. El CESE desea que todos los agentes sociales compartan esta misma voluntad y, sobre todo, tal como se ha dicho de forma reiterada, que los trabajadores y los ciudadanos de los Estados miembros participen de forma seria y responsable en la toma de las decisiones correspondientes.

2.5.2.7. El CESE reitera su preocupación por la situación de los trabajadores que, por diversos motivos (incluidos los que se derivan de la tendencia al aumento de los nuevos tipos de contrato), no han cotizado lo suficiente para generar el derecho a la pensión en los regímenes actuales debido a la interrupción de la carrera y, por lo tanto, de las cotizaciones. El CESE, sin haber sugerido soluciones sino más bien aconsejado un examen detenido a nivel nacional, pone de relieve las condiciones establecidas en las normativas sueca e irlandesa sobre pensiones para afrontar esta situación y pide a los Estados miembros que consideren prioritaria la solución de dicho problema ⁽²⁾.

2.5.3. El CESE considera que las decisiones sobre las medidas cuyo análisis se sugiere supra, y sobre otras que se propongan, podrían establecerse mediante normas nacionales previo debate abierto y exhaustivo con los interlocutores sociales.

2.5.4. En cualquier caso, los contratos de trabajo, independientemente de sus características, deberían incluir de manera detallada y transparente las disposiciones sobre cotización para la pensión; asimismo, debería facilitarse información clara sobre las distintas posibilidades, para que los trabajadores pudieran programar de manera responsable su vida laboral y su pensión.

2.5.5. En definitiva, es necesario elaborar un marco europeo que establezca determinadas garantías para una gestión financiera sana de los fondos de pensiones del segundo pilar, así como para la transferencia de las cotizaciones entre fondos de pensiones y que, por lo tanto, fomente la confianza y la

⁽¹⁾ Dictamen sobre «Crecimiento económico, fiscalidad y sostenibilidad de los sistemas de pensiones en la UE» (DO C 48 de 21.2.2002).

⁽²⁾ En el sistema sueco, las prestaciones por desempleo, enfermedad y estudios generan derechos de pensión. El componente de las becas del Estado para el estudio representa casi el 20 % de un nivel de ingresos medio. Respecto de las pensiones del primer pilar, el sistema irlandés prevé desde hace tiempo para el cálculo de los derechos una combinación entre cotizaciones reales y cotizaciones reconocidas a quienes reciben los subsidios sociales legales.

movilidad de los trabajadores⁽¹⁾. Esta exigencia es aún más evidente tras una serie de graves incidentes por los que se volatilizaron las cotizaciones de jubilación acumuladas durante muchos años por trabajadores de empresas que administraron mal los recursos del segundo pilar mediante estrategias financieras irresponsables. Aunque se trata de casos aislados, la alarma que estos incidentes generaron en la opinión pública no anima a los trabajadores a orientarse hacia este tipo de ahorro de jubilación ni hacia los nuevos tipos de contratos.

3. Medidas para fomentar la prolongación de la vida activa

3.1. El CESE ya ha abordado este tema de forma detenida en dictámenes anteriores⁽²⁾ en los que defendió, entre otros puntos, que el retraso de la edad oficial de jubilación debe responder al aumento de la esperanza de vida, pero que nunca podrá constituir la única respuesta a los problemas que plantean el incremento de la tasa de dependencia y las dificultades de las cuentas públicas. Tampoco basta con limitarse a ofrecer incentivos fiscales o salariales a los trabajadores para que prolonguen su vida laboral⁽³⁾. Quienes han realizado toda su vida un trabajo agotador, a menudo poco cualificado y menos aún gratificante, pueden reivindicar con todo derecho el disfrute de su pensión aprovechando las posibilidades que ofrecen las normas nacionales; pero incluso otros trabajadores pueden preferir dejar la vida activa por múltiples razones. En este sentido, el CESE quiere además poner de relieve la importancia de hacer frente a la creciente tasa de exclusión por motivos de salud. El principio de voluntariedad siempre debe confirmarse y prevalecer, sin perjuicio de que se fomenten motivaciones e incentivos adecuados. El CESE aprueba la propuesta formulada en la cumbre de Barcelona de aumentar en cinco años la edad media de jubilación para 2010. El CESE respalda este objetivo porque la repercusión en la viabilidad financiera de los sistemas públicos de pensiones podría ser muy positiva: un estudio de la DG ECFIN demuestra que la prolongación de la vida activa en un año supondría una reducción de los gastos equivalente al 0,84 % del PIB. El objetivo fijado en Barcelona de elevar la edad real de jubilación podría lograrse combinando medidas que desincentiven la tendencia actual de la jubilación anticipada y medidas que incentiven a los trabajadores que llegan a la edad legal de jubilación para que sigan en la vida activa de forma voluntaria (sin que sea necesariamente en el mismo puesto de trabajo o la misma empresa).

3.2. El Comité no pretende criticar las normas nacionales que, en algunos Estados miembros, permiten a los trabajadores dejar de trabajar antes de la edad de jubilación. No obstante, sugiere que los Estados miembros realicen una evaluación global de los regímenes de fin de carrera, que engloban la jubilación anticipada, teniendo en cuenta los efectos negativos que pueden tener en los presupuestos públicos, las alternativas posibles a la jubilación anticipada⁽⁴⁾, la repercusión en las relaciones laborales, los vínculos con las legislaciones sobre la edad de jubilación, así como los motivos de los trabajadores. A este respecto, el Comité considera que, excepto en el caso de los trabajos agotadores, debe eliminarse la práctica de las jubilaciones anticipadas con el tiempo y que, entre tanto, debe limitarse a los casos absolutamente necesarios para los que no existen otras alternativas. El CESE insiste en la necesidad de esforzarse por hallar, en caso de exceso de mano de obra, alternativas adecuadas a la jubilación anticipada, como la movilidad hacia otras empresas y sectores, la formación para adecuarse a los nuevos requisitos de trabajo o la externalización, práctica muy interesante y creativa pero aún demasiado poco difundida.

3.2.1. Asimismo, el CESE insiste en la necesidad de incrementar la participación de los trabajadores de edad avanzada en el mercado laboral y, en especial, de adoptar las medidas imprescindibles para garantizar su reincorporación a un puesto de trabajo en caso de desempleo, mediante la mejora de su empleabilidad (medidas de formación, reconocimiento del saber, la experiencia y la capacidad incluso sin certificados, orientaciones, etc.).

3.3. La Comisión, en su reciente Comunicación «Aumento de la tasa de población activa y fomento de la prolongación de la vida activa», analiza de forma detallada la importancia de los motivos que pueden impulsar a los trabajadores a prolongar su vida activa. En concreto, la prolongación de la actividad debe acompañarse de medidas de formación específica y de una gran flexibilidad de horarios, tal como piden de forma explícita muchos trabajadores de edad avanzada. Asimismo, es probable que, dado el aumento de la esperanza de vida, un trabajador prefiera seguir en activo por motivos sociales y de realización personal, y no sólo por motivos económicos. Por lo tanto, el CESE considera que las condiciones laborales e incluso la posición profesional en la empresa también deben ser objeto de medidas específicas, basadas en las necesidades y potencialidades de los trabajadores interesados, y completarse con nuevas medidas de compromiso y participación de los

(1) Dictamen sobre «Crecimiento económico, fiscalidad y sostenibilidad de los sistemas de pensiones en la UE» (DO C 48 de 21.2.2002).

(2) Dictámenes 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» (DO C 48 de 21.2.2002); «Crecimiento económico, fiscalidad y sostenibilidad de los sistemas de pensiones en la UE» (DO C 48 de 21.2.2002); «Trabajadores de edad avanzada» (DO C 14 de 16.1.2001).

(3) Véase sobre todo la Comunicación de la Comisión «Aumento de la tasa de población activa y fomento de la prolongación de la vida activa» (COM(2002) 9 final).

(4) Es evidente que las jubilaciones anticipadas afectaron y siguen afectando de forma considerable a las cuentas de los sistemas públicos de pensiones, sobre todo porque, en los años en que la perspectiva del establecimiento del mercado interior favoreció la reestructuración empresarial, los puestos de trabajo eliminados superaron ampliamente a los que se crearon con vistas a dicho mercado. Durante este período se registraron en la Unión Europea entre 15 y 20 millones de jubilaciones anticipadas.

trabajadores (en los beneficios, decisiones, actividades conexas, etc). Un trabajador que se considera útil para la empresa y sus compañeros, que ve que aún posee capacitación y un potencial por desarrollar, no sólo sigue trabajando de forma voluntaria sino que, al final de su vida profesional, mantendrá una actitud activa y responsable como jubilado. Evidentemente, la prolongación de la vida activa requiere estrategias de gestión y desarrollo de los recursos humanos con más medios y mejor definidas, así como una mayor participación de los trabajadores desde el inicio de su carrera laboral.

3.4. Dado que las medidas para fomentar la prolongación de la vida activa deben adecuarse a las necesidades de todos los agentes que intervienen en una empresa, cuesta imaginar que puedan regularse con detalle mediante la legislación nacional. No obstante, si la empresa cuenta con el apoyo adecuado de un marco reglamentario y fiscal equilibrado, la legislación general nacional podría reservar para la negociación entre las partes a nivel sectorial, territorial o empresarial la determinación más detallada de las medidas que deben adoptarse.

3.5. El Comité estima que, en el marco del diálogo social europeo y de la «responsabilidad social de las empresas», es posible determinar estrategias concertadas que fomenten la prolongación de la vida activa. Las partes podrían aplicarlas de forma autónoma a nivel nacional, lo que permitiría mejorar de forma significativa la evaluación comparativa de las buenas prácticas prevista en el método abierto de coordinación.

4. Medidas para contribuir a reforzar la viabilidad financiera

4.1. La viabilidad financiera de los sistemas de pensiones es un objetivo imprescindible para garantizar la sostenibilidad social, por lo que debe alcanzarse de manera equilibrada mediante una mezcla adecuada de políticas y medidas. El Comité es plenamente consciente de la importancia del reto y no subestima el efecto de la tendencia demográfica negativa que padecen los Estados miembros, y también los países candidatos, aumentando la tasa de dependencia. Europa es un continente que envejece ⁽¹⁾ y existe el riesgo de que el coste de este envejecimiento repercuta gravemente en las generaciones futuras. El efecto acumulativo del gasto en pensiones y en sanidad plantea graves problemas a largo plazo para los presupuestos públicos, dado que no bastan unas pocas décadas para que la evolución demográfica invierta la tendencia. No obstante, el CESE considera que es inútil o incluso perjudicial la actitud alarmista fomentada por los medios de comunicación, los políticos y los gobiernos cada vez que se publican análisis económicos o demográficos, de los que sólo se destaca el riesgo de inestabilidad que supondría, para la hacienda

pública, el desarrollo incontrolado de las pensiones públicas. Asimismo, el CESE critica las actitudes tranquilizadoras que niegan, frente a toda evidencia, que la viabilidad financiera de los sistemas de pensiones es un reto que debe abordarse con toda seriedad. A modo de inciso, el CESE recuerda sus afirmaciones expuestas en anteriores dictámenes ⁽²⁾ respecto de la contribución ahora ya evidente (aunque no sea determinante por sí sola) del trabajo de los inmigrantes a la viabilidad financiera de los regímenes públicos de pensiones, siempre que estos trabajadores sean contratados de forma legal y disfruten de paridad salarial respecto de los nacionales de los Estados miembros. Por lo tanto, el CES reitera la necesidad de desarrollar sin ambages una política europea de inmigración equitativa y a largo plazo. Asimismo, recuerda que, en los dos últimos años, uno de cada cuatro nuevos contribuyentes a la seguridad social en España procede de un tercer país.

4.1.1. Los casos de fraude en las cotizaciones, aunque no generalizados pero sí bastante frecuentes, perjudican tanto a los trabajadores (pérdida de cobertura) como a los empresarios honrados (competencia desleal) y a las finanzas públicas (reducción de los ingresos fiscales). A este respecto, el CESE considera que los Estados miembros deberían actuar con más decisión para remediar pronto esta situación.

4.2. El CESE considera que estos problemas deben afrontarse de forma muy equilibrada y que no debe suscitarse temor ni desconfianza o, al contrario, enviar mensajes anestésicos a la opinión pública. La sociedad europea está formada por ciudadanos maduros que no cierran los ojos ante la dificultad de la situación, sino que deben participar en el debate sobre los temas fundamentales y deben recibir ayuda en su legítimo deseo de un futuro para su vejez. A este respecto, la encuesta ya mencionada del Eurobarómetro resulta edificante, dado que muestra el realismo y el sentido de responsabilidad de la gran mayoría de los ciudadanos de todos los Estados miembros, así como la lucidez y el equilibrio con los que prevén su futura condición de jubilados.

4.3. Es importante abordar siempre los problemas con una perspectiva dinámica. El CESE recuerda que muchos Estados miembros ya realizaron, han iniciado o están preparando reformas para mejorar la viabilidad financiera de sus sistemas de pensiones y que, por lo tanto, todo análisis que no tenga en cuenta los efectos progresivos en el tiempo de estas reformas puede introducir errores de bulto en las previsiones.

4.3.1. Casi todos los Estados miembros que ya han reformado sus sistemas de pensiones han introducido condiciones más estrictas para la adquisición de los derechos de pensión, lo que ha provocado en algunos casos la reducción de las prestaciones. Estas medidas deben responder a la necesidad de rigor financiero, pero nunca pueden dejar de lado el objetivo de solidaridad de los sistemas públicos. Tampoco deben ser

⁽¹⁾ Documento informativo «Situación y perspectivas demográficas de la Unión Europea» (CES 930/1999 fin).

⁽²⁾ Documento informativo sobre la «Situación y perspectivas demográficas de la Unión Europea» (CES 930/99 fin) y Dictamen sobre la «Comunicación de la Comisión — Una estrategia concertada para modernizar la protección social» (DO C 117 de 26.4.2000).

objeto de adaptaciones continuas imprevistas sin tiempo suficiente para su verificación. A este respecto, el CESE reafirma la necesidad de que los trabajadores se responsabilicen del desarrollo de su carrera laboral y de sus expectativas en materia de pensiones, pero esta responsabilización nunca se logrará si se siguen imponiendo modificaciones de las prestaciones (a la baja) o endureciendo unilateralmente las condiciones de adquisición de los derechos a pensión.

4.3.2. Algunas de estas reformas ya se están evaluando y han demostrado que puede reducirse de manera sustancial el riesgo de efectos negativos para la hacienda pública. La reforma de las pensiones italianas de 1999, aunque es mejorable, ya permite prever que Italia será uno de los países europeos menos afectados por la fluctuación de los gastos (sólo un 1,7 % entre 2000 y 2050). En las proyecciones de la Comisión, y de algunos institutos de estudio privados, también se cita a Suecia como un país con un nivel máximo de gastos moderado. Tanto Suecia como los Países Bajos constituyen ejemplos interesantes de la forma en que el equilibrio entre los distintos regímenes es beneficioso para la viabilidad de los regímenes públicos y permite controlar mejor los gastos en términos absolutos. De hecho, el problema del nivel máximo de gastos no debe infravalorarse, sino examinarse desde varios puntos de vista junto con el problema del nivel del gasto de pensiones en comparación con el gasto general en materia social y con el PIB: las proyecciones de la Comisión indican que los Estados miembros podrían tener que afrontar una variación media de los gastos de pensiones equivalente a 3 ó 4 puntos porcentuales del PIB, pero que en algunos Estados miembros podría llegar hasta el 6 ó 7 %, cifra a todas luces significativa y preocupante. No obstante, el Comité destaca que la importancia de este nivel máximo varía de un país a otro y que conviene evaluarlo con cuidado en función de las especificidades de cada país. Por ejemplo, en un país en el que se prevea un nivel máximo importante debería tenerse en cuenta el grado de saneamiento de la hacienda pública, el desarrollo potencial de la base imponible, la coherencia y proactividad de la política de protección social, la calidad de la vida de los jubilados respecto de los activos, el nivel general de desarrollo, la capacidad para corregir las disparidades sociales y territoriales, así como la duración previsible del nivel máximo. Con esta óptica, la capacidad y el tiempo que necesita un país para superar dicho nivel máximo parece tan importante como el porcentaje que pueda alcanzar⁽¹⁾.

4.3.3. El CESE reitera su firme convicción de que las reformas más avanzadas, equilibradas y aceptables son las que surgen de la concertación entre los interlocutores sociales y los Gobiernos. A este respecto, remite a su dictamen sobre la Comunicación «Apoyo a las estrategias nacionales para garantizar pensiones seguras y viables mediante un planteamiento integrado»⁽²⁾.

4.3.4. Con un detenido examen de la documentación ya disponible se obtienen datos interesantes que pueden dar pie a soluciones innovadoras, flexibles y eficaces. Por ejemplo, un estudio de la DG ECFIN⁽³⁾ demuestra que un aumento progresivo del 5 % de la tasa de participación en el mercado del trabajo podría hacer ahorrar un importe equivalente al 0,5 % del PIB y que la prolongación de la vida activa en un año supondría un ahorro del 0,84 % del PIB. Tal como se indica en el punto 3.1, debe prevalecer la voluntariedad en las medidas destinadas a prolongar la vida activa, pero si se lograra incentivar de forma adecuada a un porcentaje considerable de trabajadores para que se mantuvieran en activo, incluso sólo 2 ó 3 años por encima de la edad de jubilación, los beneficios podrían acumularse.

5. Sugerencias para la aplicación del método abierto en la materia

5.1. Los aspectos expuestos en los puntos anteriores y que pueden completar las opciones políticas para la reforma de las pensiones remiten en su práctica totalidad⁽⁴⁾ a iniciativas que deben adoptarse a nivel nacional, pero cuya eficacia aumentará mediante la comparación y análisis previstos en el método abierto. El CESE hace hincapié en la potencialidad inherente a dicho método para hallar soluciones innovadoras, perfeccionar la capacidad de análisis y comparación entre los Estados miembros, y lograr una labor conjunta a favor de la viabilidad social y financiera de los sistemas de pensiones. Asimismo, el CESE reitera la necesidad de que participen de forma sustancial y permanente, por un lado, los interlocutores sociales (sobre todo a nivel nacional) y, por otro, los países candidatos, tal como se expone en los dictámenes mencionados.

5.2. A este respecto, es indispensable elaborar indicadores de prospectiva que permiten calcular, integrando de forma progresiva los aspectos de las reformas aplicadas, la adecuación real de los sistemas de pensiones a las necesidades sociales, a la relación entre hombres y mujeres, así como a la evolución del mercado laboral y de la situación macroeconómica y presupuestaria de los Estados miembros. Ello permitirá establecer, en paralelo a los datos y a los análisis de los informes nacionales, un cuadro de indicadores aceptado por los Estados miembros para verificar de forma periódica las repercusiones presupuestarias así como los cambios sociales que generan.

5.3. Respecto de los temas que deben debatirse, el CESE sugiere que se aborde de forma prioritaria el tema de los incentivos y la motivación para prolongar la vida activa y que se realice una detenida evaluación comparativa de las mejores prácticas al respecto.

(1) Véanse a este respecto los criterios adoptados en el estudio de Merrill Lynck para evaluar la viabilidad de las reformas de los sistemas de pensiones en Europa.

(2) DO C 48 de 21.2.2002.

(3) «Reforms of the pension systems in the EU: an analysis of the policy options», capítulo 5.

(4) Con excepción del marco comunitario para facilitar la transferencia de las pensiones del segundo y tercer pilar que se menciona en el punto 2.5.5.

5.4. Por último, el CESE reitera la necesidad de incluir lo antes posible a los países candidatos en la aplicación del método abierto de coordinación al ámbito de las pensiones, destacando que la gran diversidad de los sistemas de los futuros Estados miembros, junto con la diversidad de condiciones

macroeconómicas y de renta, plantearán nuevos problemas, pero también ofrecerán importantes posibilidades de cooperación y de integración de dichos países en el modelo de desarrollo económico y social europeo.

Bruselas, 29 de mayo de 2002.

El Presidente
del Comité Económico y Social
Göke FRERICHS

Dictamen del Comité Económico y Social sobre la «Propuesta de Directiva del Consejo destinada a mejorar el acceso a la justicia en los litigios transfronterizos mediante el establecimiento de reglas mínimas comunes relativas a la justicia gratuita y otros aspectos financieros vinculados a los juicios civiles»

(COM(2002) 13 final — 2002/0020 (CNS))

(2002/C 221/15)

El 6 de febrero de 2002, 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 arriba.

La Sección de Empleo, Asuntos Sociales y Ciudadanía, encargada de preparar los trabajos en este asunto, aprobó su dictamen el 13 de mayo de 2002 (ponente: Señor Cavaleiro Brandão).

En su 391º Pleno de los días 29 y 30 de mayo de 2002 (sesión del 29 de mayo), el Comité Económico y Social ha aprobado por 109 votos a favor, 1 en contra y ninguna abstención el presente Dictamen.

1. Objetivos de la propuesta

1.1. En el contexto del Libro Verde sobre asistencia jurídica en litigios civiles⁽¹⁾ (febrero de 2000) y de una audiencia de expertos nacionales y medios profesionales (febrero de 2001), la Comisión adoptó el 18 de enero de 2002 una propuesta de Directiva por la que se establece un sistema europeo de asistencia jurídica gratuita en los litigios transfronterizos, reforzando así los medios de que disponen los ciudadanos para garantizar su acceso a la justicia.

1.2. La Comisión invoca como fundamento jurídico de su iniciativa la letra c) del artículo 61 del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea que prevé establecer un espacio de libertad, seguridad y justicia y prevé la adopción de medidas

por el Consejo en el ámbito de la cooperación judicial en materia civil que eliminen los obstáculos al buen funcionamiento de los procedimientos civiles (letra c) del artículo 65).

1.3. Con arreglo a la propuesta, toda persona implicada en un proceso civil, como autor o como reo, como demandante o como demandado, y que no disponga de los medios necesarios, podrá beneficiarse de la asistencia de un abogado y ser representada por éste ante los tribunales. La asistencia abarca la fase previa al juicio y los procedimientos extrajudiciales. El Estado del foro concede la asistencia, incluidos los costes derivados del carácter transfronterizo del litigio, tales como gastos de interpretación, traducción y viajes. El Estado de residencia del demandante soportará los honorarios del abogado local, en particular en el ámbito de la ayuda previa al juicio. Todo eventual rechazo de solicitud de asistencia deberá fundamentarse. El sistema se gestionará a partir de una red de entidades escogidas en cada uno de los Estados miembros y habilitadas para enviar y recibir las solicitudes de asistencia. La Comisión establecerá también un formulario estándar para la transmisión de las solicitudes de ayuda.

⁽¹⁾ Cf. Libro Verde Asistencia jurídica en litigios civiles (COM(2000) 51 final).

2. Observaciones generales

2.1. El Comité acoge muy favorablemente la propuesta de la Comisión.

2.2. Es cierto que el proceso de progresiva integración del espacio europeo, con la creciente intensificación de la red de relaciones personales, económicas, comerciales y empresariales, ha conducido a un aumento vertiginoso de los litigios transfronterizos.

2.3. Dichos conflictos no suelen afectar a las grandes empresas. Con mucha mayor frecuencia, son las pequeñas empresas y los ciudadanos individuales quienes se enfrentan a problemas y litigios jurídicos más allá de las fronteras del Estado miembro del que son originarios o en el que viven.

2.4. El ciudadano o la empresa que se considera con derechos que defender o hacer valer en un Estado de la Unión diferente del suyo debe hacer frente a grandes dificultades. Dichas dificultades se agravan sustancialmente cuando se trata de personas sin recursos económicos suficientes y, por consiguiente, necesitadas de recurrir a un sistema público de asistencia jurídica.

2.5. Un ciudadano que sea procesado o que desee entablar un litigio en el extranjero puede necesitar asistencia jurídica en tres fases. En primer lugar, en la de asesoría antes del juicio; en segundo lugar, en la de nombramiento de un abogado para el juicio y de exención de costas; en tercer lugar, en la asistencia para la declaración de ejecución de la sentencia extranjera o directamente en la ejecución de la misma ⁽¹⁾.

2.6. El demandante transfronterizo se halla concretamente ante diferencias en los regímenes de Estado a Estado, en particular en lo tocante a la naturaleza y el ámbito de la asistencia jurídica, así como en materia de elegibilidad financiera.

2.7. Por ello, el Comité comparte la opinión de la Comisión expresada en la presente propuesta, en el sentido de garantizar, por una parte, que el demandante transfronterizo sea tratado del mismo modo que un residente del Estado miembro de foro, y, por otra parte, que las dificultades inherentes al carácter transfronterizo del litigio no constituyan un obstáculo a la concesión de asistencia jurídica.

2.8. El Comité comparte también la elección de una directiva como instrumento jurídico, por cuanto se ajusta a los objetivos propuestos, ya que se enmarca en el contexto de la creación de un espacio europeo de libertad, seguridad y justicia, expresamente impulsado a partir del Consejo de Tampere, y que exige procedimientos de cooperación entre los Estados miembros, así como el establecimiento de normas jurídicas comunes. La hipótesis de un convenio como solución jurídica alternativa a la directiva resultaría menos apropiada, en particular ante el relativo fracaso del Convenio de La Haya de 1980.

2.9. La propuesta tiene por objeto el acceso a la justicia en los procesos transfronterizos. Sin embargo, el texto del segundo párrafo del punto 3 de la exposición de motivos parece también apuntar a la creación de normas mínimas comunes a nivel interno de los Estados miembros. Deberán aclararse las dudas que respecto al objeto de la propuesta suscita ese texto. No obstante, el Comité no se pronuncia en contra del fundamento jurídico invocado.

3. Observaciones específicas

3.1. El primer párrafo del artículo 3 establece el principio general según el cual nadie debería dejar de hacer valer sus derechos en un juicio a causa de la carencia de recursos financieros. El Comité apoya plenamente este principio.

3.2. El segundo párrafo del mismo artículo 3 prevé que la asistencia efectiva en defensa de los derechos pueda confiarse a un abogado o a «cualquier otra persona habilitada por la ley para su defensa en justicia». La fórmula alternativa suscita cierta perplejidad. Los intereses jurídicos de los ciudadanos estarán defendidos más adecuadamente por profesionales formados, organizados y especializados al efecto, es decir, por abogados. Por esta razón, no resulta evidente en qué pueda favorecer a los intereses de los ciudadanos la referencia innecesaria a soluciones alternativas de características indeterminadas.

3.3. El acceso a la justicia constituye un derecho fundamental y debe garantizarse a todo ciudadano que tenga su residencia habitual en un Estado miembro, tal como establece el Convenio de La Haya de 25 de octubre de 1980, relativo al acceso internacional a la justicia.

3.4. El artículo 6 consagra el principio de no discriminación a los nacionales de terceros países, lo que merece el acuerdo del Comité y corresponde a las orientaciones que éste siempre ha preconizado.

3.5. No obstante, teniendo en cuenta que el acceso a la justicia es un derecho fundamental, el Comité expresa su objeción a la reserva que limita la aplicación de este principio y que excluye de su ámbito a los nacionales de terceros países cuya situación de residencia no esté regularizada.

3.6. El primer párrafo del artículo 7 prevé que se mantenga la ayuda judicial en la fase ejecutiva, cuando la sentencia sea ejecutada en el Estado del foro. Sin embargo, dicha ayuda debe seguir garantizándose también cuando la ejecución tenga lugar en un Estado distinto del Estado del foro (como en el caso de que los bienes del reo se hallen en ese otro Estado).

3.7. El artículo 12 se refiere a las peticiones de urgencia, para las que propone una decisión «en un plazo razonable de tiempo antes del juicio». Esta noción de «plazo razonable de tiempo antes del juicio» puede ser objeto de interpretaciones muy diferentes de un Estado a otro, y no garantiza una decisión rápida. Sería preferible garantizar un plazo máximo concreto y fijo.

⁽¹⁾ Cf. Libro Verde Asistencia jurídica en litigios civiles (COM(2000) 51 final).

3.8. El régimen de asistencia jurídica no debería suprimirse en los casos que se indican en el cuarto párrafo del artículo 13. Las situaciones citadas no representan una verdadera alternativa al sistema propuesto, y no resulta razonable la presunción de capacidad financiera del candidato en la manera en que allí se describe.

3.9. El sistema de asistencia jurídica implícito en la propuesta de la Comisión parece destinado a las personas individuales. El artículo 15 amplía el ámbito de cobertura a las personas jurídicas sin ánimo de lucro, lo que merece una acogida favorable por parte del Comité.

3.10. No obstante, el Comité defiende que también deberían poder beneficiarse de la asistencia jurídica las empresas cuya situación económica se demuestre incompatible con el normal ejercicio de sus derechos, como demandantes o demandadas, ante el sistema de justicia. De hecho, los sistemas nacionales de asistencia jurídica, al menos en gran parte de los Estados miembros, no excluyen a las empresas, por lo que no es comprensible que éstas sean discriminadas negativamente y excluidas de un sistema europeo.

3.11. El Comité expresa formalmente su apoyo a la ampliación del régimen de asistencia judicial a los medios alternativos de resolución de litigios, por entender que éstos están siendo, cada vez con más frecuencia, un medio más apropiado y rápido, y que, como tal, están siendo integrados en los sistemas de justicia y deben seguir siéndolo cada vez más. Deberá tenerse presente que la supervivencia de una empresa y de los puestos de trabajo que ofrece pueden depender de su capacidad para apelar a los tribunales y hacer valer en ellos sus derechos.

3.12. El Comité reitera aquí dos recomendaciones que ya hizo en el marco de su Dictamen sobre la «Propuesta de Decisión del Consejo relativa a la creación de una Red Judicial Europea en Materia Civil y Mercantil»⁽¹⁾.

3.12.1. Por una parte, teniendo en cuenta las dificultades lingüísticas naturales que surgen en el marco de las relaciones entre las diferentes entidades capacitadas para comunicar, dentro de la red de contactos, entre las diferentes jurisdicciones nacionales, sería muy ventajoso la adopción de una lengua «vehicular».

3.12.2. Con arreglo a este mismo concepto de coherencia o unidad del sistema de (inter)comunicación dentro de la red de contactos, resulta esencial velar por la compatibilidad de las tecnologías y los programas informáticos utilizados.

3.13. Por último, el Comité estima que el éxito del sistema que va a crearse depende de su divulgación y del conocimiento que tengan de él los ciudadanos y los profesionales implicados. Además de información, será preciso también atender a las necesidades de formación de dichos profesionales. Se trata de puntos que la propuesta omite, lo que convendría corregir.

4. Conclusión

4.1. En resumen, el Comité acoge muy favorablemente la propuesta de la Comisión, en particular en lo relativo a sus objetivos estructurantes:

- la carencia de recursos de una persona implicada en un litigio, como demandante o demandado, así como las dificultades derivadas del carácter transfronterizo de un litigio no deben constituir obstáculos para un acceso efectivo a la justicia;
- una asistencia jurídica adecuada es aquélla que permite al beneficiario un acceso efectivo a la justicia, y debe incluir, como mínimo, el patrocinio efectivo de un abogado y la dispensa o asunción de los gastos procesales;
- los ciudadanos de la Unión, con independencia de su lugar de residencia, deben poder beneficiarse de la asistencia jurídica concedida a los ciudadanos del Estado del foro.

4.2. No obstante, el Comité llama la atención de los siguientes aspectos, que justifican una mejor ponderación:

4.2.1. El acceso a la justicia corresponde a un derecho fundamental de los ciudadanos, y, en tanto que tal, el régimen de asistencia debe cubrir a todos los ciudadanos con residencia habitual en el Estado miembro, con independencia de la legalidad de su situación;

4.2.2. El apoyo judicial debe garantizarse en la fase ejecutiva, aun cuando la ejecución deba proseguir en un Estado distinto del Estado del foro;

4.2.3. El sistema deberá garantizar la asistencia judicial de un profesional de formación adecuada y especializada, es decir, de un abogado;

4.2.4. Las empresas cuya situación económica lo justifique no deberán quedar excluidas del ámbito de la asistencia judicial;

4.2.5. La fluidez del funcionamiento del sistema recomienda la adopción de una lengua vehicular y la necesaria compatibilidad de los sistemas y programas informáticos que deberán operar dentro de la red de comunicación entre las varias entidades nacionales acreditadas al efecto;

⁽¹⁾ DO C 139 de 11.5.2001.

4.2.6. Deberán preverse los medios técnicos y financieros adecuados para la divulgación del sistema entre los ciudadanos

y la formación de los profesionales participantes en su operación.

Bruselas, 29 de mayo de 2002.

*El Presidente
del Comité Económico y Social
Göke FRERICHS*

Dictamen del Comité Económico y Social sobre el tema «Coordinación de las políticas económicas a largo plazo»

(2002/C 221/16)

El 10 de enero de 2002, la Comisión, mediante carta de su Presidente, Romano PRODI, pidió al Comité Económico y Social, de conformidad con el artículo 262 del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea, la elaboración de un dictamen sobre el tema mencionado.

La Sección de Unión Económica y Monetaria y Cohesión Económica y Social, encargada de los trabajos preparatorios en este asunto, aprobó su dictamen el 7 de mayo de 2002 (ponente: Sra. Konitzer).

En su 391º Pleno, celebrado los días 29 y 30 de mayo de 2002 (sesión del 29 de mayo de 2002), el Comité Económico y Social ha aprobado por 79 votos a favor y 2 abstenciones el presente Dictamen.

1. Contexto

1.1. A raíz de su discurso del 28 de noviembre de 2001 ante la Asamblea del Comité Económico y Social Europeo (CESE), el Presidente de la Comisión Europea, Romano Prodi, dirigió el 10 de enero de 2002 una carta al CESE en la que pedía que elaborara una serie de dictámenes exploratorios y reflexiones. Entre los asuntos figuran también los problemas de la coordinación de la política económica a largo plazo y la relación entre las «Orientaciones generales de política económica para los Estados miembros y la Comunidad» y los programas de política económica y de estabilidad de los Estados miembros. El presente Dictamen exploratorio constituye una primera aportación del CESE sobre este asunto.

1.2. Tradicionalmente, el Comité Económico y Social Europeo adopta su postura sobre la cuestión de la coordinación de las políticas económicas en el marco de su dictamen de

iniciativa⁽¹⁾ sobre las «Orientaciones generales de política económica para los Estados miembros y la Comunidad»⁽²⁾.

Además, en los últimos años, y en función de la actualidad, el CESE ha emitido diversos dictámenes de iniciativa sobre cuestiones de contenido y procedimientos de coordinación de las políticas económicas, profundizando en sus reflexiones sobre asuntos esenciales, como la explotación de la reserva de empleo y crecimiento de la Comunidad, la supresión de los obstáculos al crecimiento y las posibles contribuciones de los agentes de política económica para lograr una combinación de políticas macroeconómicas óptima en la Comunidad⁽³⁾.

⁽¹⁾ Antes del Tratado de Maastricht, la consulta al CESE (y al Parlamento) sobre el informe anual sobre la situación económica de la Comunidad tenía carácter obligatorio, en virtud de la Decisión del Consejo sobre la convergencia, de 18.2.1974 (74/120/CEE, artículo 4). Los dictámenes correspondientes constituían la aportación del CESE a las orientaciones generales de política económica.

⁽²⁾ DO C 221 de 7.8.2001, p. 177 — DO C 139 de 11.5.2001, p. 72 — DO C 148 de 21.2.2002 — CES 12/2002 fin.

⁽³⁾ DO C 139 de 11.5.2001, p. 60 — DO C 139 de 11.5.2001, p. 51 — DO C 48 de 21.2.2002 — CES 12/2002 fin.

1.3. El aumento del interés por las cuestiones relacionadas con el contenido y los procedimientos de coordinación de las políticas económicas puede explicarse fundamentalmente por los cuatro puntos siguientes:

- (i) El éxito de la realización de la unión monetaria está en contraposición con los resultados poco favorables⁽¹⁾ de la Comunidad hasta la fecha en la explotación de su amplio potencial de crecimiento y empleo (véanse los objetivos de Lisboa). En la práctica, a pesar de unos enfoques positivos, hasta ahora no ha habido resultados significativos. Ahora bien, los progresos en este sentido tienen una importancia decisiva para el futuro de la Comunidad; sólo serán posibles mediante unas políticas económicas mejor diseñadas y coordinadas.
- (ii) La realización de la unión monetaria mediante la introducción, con éxito y en los plazos establecidos, del euro como moneda de curso refuerza la conciencia política comunitaria de los ciudadanos y abre el camino hacia ulteriores progresos para lograr una auténtica unión económica y social.
- (iii) La ampliación de la Comunidad de quince a veinticinco —o más— Estados miembros refuerza la necesidad de reflexionar también —en el marco de la reforma institucional— sobre los procedimientos de coordinación de las políticas económicas y el papel de las instituciones comunitarias interesadas (Comisión, Consejo, Parlamento, CESE), con el fin de que la Comunidad ampliada mantenga su capacidad de acción en materia de política económica.
- (iv) La Convención para la reforma de la UE creada por el Consejo Europeo de Laeken también debería ocuparse de los aspectos institucionales y de los relativos a los Tratados en relación con la coordinación de las políticas económicas. A este respecto se necesitan documentos técnicamente competentes, que, por lo que se refiere al nivel comunitario, deberían proceder esencialmente de la Comisión, el Parlamento y el CESE. El presente Dictamen constituye una aportación del CESE en este sentido.

1.4. También el Consejo Europeo de Barcelona, en el punto 7 de las Conclusiones de la Presidencia, subrayó la necesidad de una mayor coordinación de las políticas económicas en tres puntos. El CESE, a este respecto, manifiesta lo siguiente:

- (i) Acoge con satisfacción la intención de mejorar y armonizar las estadísticas e indicadores de la zona del euro; se trata de una necesidad evidente.
- (ii) En su opinión, la petición de que se realice un análisis sistemático de la «combinación de políticas macroeconómicas» en el conjunto de la zona del euro reviste especial importancia para una política dirigida a los objetivos del crecimiento y el empleo en un contexto de estabilidad de

precios; un análisis de estas características, no obstante, debería incluir no sólo a la política monetaria y financiera (en el sentido de la política presupuestaria), sino también a la política salarial de los agentes sociales. La evolución de los salarios tiene tanta importancia para la combinación de políticas en la zona del euro como la de los presupuestos públicos.

- (iii) Acoge favorablemente la petición a la Comisión de que presente a tiempo para el Consejo Europeo de primavera de 2003 propuestas para reforzar la coordinación de las políticas económicas. La Comisión debería utilizar esta ocasión para hacer un uso valiente de su capacidad de iniciativa: deberían proponerse tantas modificaciones de los Tratados como sean necesarias; las propuestas deberían ser presentadas con la suficiente antelación, para que aún puedan ser tenidas en cuenta por la Convención.

El presente Dictamen del CESE constituye también una contribución a estas reflexiones.

2. El tratado de Maastricht y la actual coordinación de la política económica en la UEM y en la comunidad

2.1. Filosofía del Tratado de Maastricht

2.1.1. El capítulo del Tratado sobre política económica (artículos 98 a 104) deja fundamentalmente la competencia en materia de política económica al nivel de los Estados miembros. No obstante, se considera que la política económica constituye un asunto de interés común. Las políticas nacionales deberán ser coordinadas de forma que contribuyan a la realización de los objetivos de la Comunidad que figuran en el artículo 2⁽²⁾ del Tratado. Las «Orientaciones generales de política económica para los Estados miembros y la Comunidad» constituyen el principal documento de la Comunidad en materia de política económica. Son una Recomendación (no vinculante) del Consejo, elaborada a partir de una Recomendación de la Comisión y de las Conclusiones del Consejo Europeo. El Consejo informa al Parlamento Europeo de su Recomendación. La aplicación de las orientaciones se controla mediante un extenso procedimiento ampliamente intergubernamental. Si se comprueba que no se siguen las orientaciones, puede emitirse una nueva Recomendación dirigida al Estado miembro en cuestión, que puede ser publicada (en su caso, como sanción). El capítulo sobre política económica del Tratado sólo contiene indicaciones relativas al contenido de la política económica —al margen del principio de una economía de mercado abierta de libre competencia y el favorecimiento de una eficiente asignación de recursos— en las disposiciones sobre política presupuestaria. Estas disposiciones⁽³⁾ tienen por finalidad garantizar que las políticas presupuestarias, que continúan en manos de los Estados miembros, no perjudicarán a la política monetaria orientada a la estabilidad de precios y centralizada en el BCE. El Pacto de estabilidad y crecimiento complementa y refuerza estas disposiciones en el marco de la UEM europea.

⁽¹⁾ En el punto 5 de las Conclusiones del Consejo Europeo de Barcelona (15 y 16 de marzo de 2002), el Consejo Europeo elogia la rápida reacción de la política económica a la ralentización del crecimiento en 2001. El CESE opina que, por un lado, es cierto que pudo evitarse una severa recesión, pero también lo es, por otro, que no hay lugar para la autocomplacencia: a la Comunidad, indudablemente, le falta mucho todavía para alcanzar unos niveles de crecimiento que deberá mantener durante diez años o más para lograr los objetivos de Lisboa.

⁽²⁾ Este artículo contiene también, entre otros, los objetivos del crecimiento y el empleo.

⁽³⁾ Prohibición de financiación monetaria del déficit público; prohibición de acceso privilegiado del Estado a los mercados de capitales; desvinculación de responsabilidad por la deuda de otros Estados o de autoridades públicas; obligación de evitar los déficit públicos excesivos (artículos 101 a 104 del Tratado).

2.1.2. En el capítulo sobre política monetaria del Tratado (artículos 105 a 111) se afirma que el objetivo principal del Sistema Europeo de Bancos Centrales (SEBC) será la estabilidad de precios (artículo 105, primera frase). «Sin perjuicio de este objetivo, el SEBC apoyará las políticas económicas generales de la Comunidad con el fin de contribuir a la realización de los objetivos comunitarios establecidos en el artículo 2» (artículo 105, segunda frase).

2.1.3. Las disposiciones del Tratado sobre política económica y monetaria aquí resumidas ponen claramente de manifiesto el carácter primordial del objetivo de la estabilidad de precios y muestran que el Tratado no contiene prácticamente ninguna exigencia sustantiva en relación con la combinación de políticas macroeconómicas ni con la política económica en general. Las disposiciones en materia de procedimiento para la coordinación de las políticas económicas están poco desarrolladas.

2.2. Evolución del Tratado y práctica actual

La relativa ausencia de referencias a la política económica en el Tratado de Maastricht fue suavizada con posterioridad de distintas formas, no siempre transparentes:

- En Amsterdam se añadió al Tratado un título sobre «Empleo», en el que se restablece en el ámbito de las directrices para el empleo (establecidas, a propuesta de la Comisión, por el Consejo por mayoría cualificada, tras consultar al Parlamento, al CESE y al Comité de las Regiones — artículo 128, segundo apartado) el procedimiento comunitario que ya no aparece para las orientaciones generales de política económica (artículo 99, segundo apartado: se aprueban sin consulta alguna y constituyen una simple recomendación de la Comisión) en el Tratado de Maastricht. (Por procedimiento comunitario debe entenderse que el Consejo sólo actúa «a propuesta de la Comisión»; esta propuesta sólo puede ser modificada por el Consejo por unanimidad, pero para ser aprobada necesita la mayoría cualificada del Consejo. Este procedimiento he demostrado su validez en la historia de la integración europea: sirve para garantizar tanto un reconocimiento razonable del interés comunitario como unas decisiones del Consejo coherentes).
 - A continuación se desarrollaron los llamados «procesos»:
 - el Proceso de Luxemburgo, para la política del mercado laboral;
 - el Proceso de Cardiff, para la política estructural (en el ámbito de los mercados de mercancías, servicios y capitales);
 - el Proceso de Colonia, para el diálogo macroeconómico entre los responsables de las políticas monetaria, presupuestaria y salarial, con el fin de mejorar la combinación de políticas macroeconómicas en la UEM.
 - Estos «procesos» fueron completados con los objetivos definidos por el Consejo Europeo de Lisboa en materia de crecimiento, progreso técnico y pleno empleo, así como del Consejo Europeo de Gotemburgo en materia de política medioambiental.
 - A todo ello se añadió un conjunto difícilmente abarcable de consultas, mecanismos sobre dictámenes no obligatorios del Parlamento, del CESE, de los interlocutores sociales, así como tentativas por parte de la Comisión y del Parlamento de proponer un debate público sobre cuestiones de política económica europea: cooperación entre institutos de investigación económica, Foro económico de Bruselas.
 - El importante papel de los comités de la Comunidad en los ámbitos de política presupuestaria, económica y de empleo (Comité Económico y Financiero, Comité de Política Económica y Comité de Empleo) ha seguido desarrollándose; esta evolución se ha realizado en parte en detrimento del papel de la Comisión como representante del interés comunitario. Además, existen aparentemente rivalidades entre los comités, falta de transparencia en el proceso decisorio y problemas en la composición de estos comités.
 - Al margen del papel fundamental del Consejo Ecofin, ha aumentado la influencia de otras formaciones del Consejo (por ejemplo, Empleo y Asuntos Sociales, Mercado Interior, Medio Ambiente, etc.) en las «orientaciones generales de política económica».
 - La política económica también figura en el orden del día de la reunión de primavera del Consejo Europeo, en la que deberían presentarse propuestas adicionales para la elaboración de las «orientaciones generales de política económica».
 - A nivel del Consejo se ha constituido de manera informal el Eurogrupo, que se ocupa de la coordinación de las políticas económicas y de la evolución de la combinación de políticas en la UEM, pero al que el Tratado no otorga ningún poder de decisión.
- ### 3. La distribución de competencias en el ámbito de la política económica y la defensa del interés comunitario
- 3.1. Aunque la práctica actual es el resultado de una evolución asistemática y a menudo caracterizada por la falta de transparencia, tiene una lógica de base que convendría desarrollar.
- La distribución de competencias en el ámbito de la política económica debe tener en cuenta de forma general tanto los intereses de los distintos niveles de gobierno de los Estados miembros (municipios, regiones o Estados federados, y Estado central o federal) como los de la Comunidad. Además, hay que tener en cuenta que el contenido de la combinación de políticas macroeconómicas está determinado por tres grupos de agentes autónomos: el BCE para la política monetaria, los gobiernos de los Estados miembros para la política presupuestaria y los interlocutores sociales para la política salarial.

Incluso en una unión monetaria que cuenta, por definición, con una política monetaria centralizada, las competencias en materia de política económica sólo deberían estar centralizadas en la medida necesaria para un funcionamiento satisfactorio de la unión económica y monetaria; no obstante, el interés comunitario debería estar representado de forma adecuada. La defensa del interés comunitario concierne a todas las instituciones de la Comunidad; la Comisión debería velar especialmente por ello, así como prestar atención a la igualdad de trato de todos los Estados miembros.

3.2. La forma que adopte la representación del interés comunitario y el rigor de esta representación dependerán de los diferentes ámbitos políticos, respecto de los cuales pueden realizarse las siguientes distinciones:

- (i) Las normas del Tratado en materia presupuestaria, cuyo objeto es garantizar que las políticas presupuestarias nacionales no obstaculizarán la política monetaria centralizada (artículos 101 a 104 del Tratado, complementados con el pacto de estabilidad y crecimiento).
- (ii) La combinación de políticas macroeconómicas en la unión monetaria y en los Estados miembros de la Comunidad (incluido el diálogo macroeconómico/«Proceso de Colonia»).
- (iii) Las políticas estructurales en el ámbito del mercado del empleo («Proceso de Luxemburgo») y en el ámbito de los mercados de mercancías, servicios y capitales en general («Proceso de Cardiff»).
- (iv) La necesidad de una visión de conjunto de la política económica (desarrollo del enfoque de Lisboa, visión a largo plazo de la política económica y papel a corto y largo plazo de la Comunidad en el mundo).

3.3. Sobre estos cuatro ámbitos cabe formular las siguientes observaciones:

Respecto a (i) : la solución encontrada por lo que se refiere a las normas presupuestarias puede considerarse satisfactoria en principio: El Tratado prohíbe la financiación monetaria de los déficit públicos (artículo 101); el acceso privilegiado de entidades públicas a los mercados de capitales (artículo 102) y la asunción de responsabilidad de los presupuestos públicos por las deudas de otros entes públicos o de otros Estados (artículo 103), y prevé la obligación de evitar déficit públicos excesivos (artículo 104), así como un control apropiado del cumplimiento de esta obligación. En el ámbito del pacto de estabilidad y crecimiento habría que esforzarse, no obstante, en el próximo período de crecimiento por reducir al máximo los déficit estructurales, de forma que pueda garantizarse en el futuro la flexibilidad deseada de la política presupuestaria en la combinación de políticas económicas más allá del ciclo coyuntural. Con el fin de que determinadas misiones prioritarias del Estado (por ejemplo, investigación, educación, infraestructuras, etc.) no padezcan las consecuencias de la consolidación presupuestaria, todavía necesaria en muchos casos, podrían introducirse en los programas de estabilidad nacionales valores de referencia para estas categorías de gastos, que serían controlados a nivel comunitario. Sin embargo, para poder tener en cuenta de forma adecuada la calidad del gasto público, también es importante que en el futuro se conceda mayor importancia a cuestiones relativas a la estructura del gasto público, más allá de meras consideraciones sobre el saldo.

Respecto a (ii) : dentro de la unión monetaria, la acción conjugada de la política monetaria centrada en la estabilidad de precios, de la política presupuestaria media de los Estados miembros de la unión monetaria y de la política media de salarios y rentas de los interlocutores sociales, da lugar a una combinación de políticas económicas de la unión monetaria que constituye el marco (a la vez que pone límites) del margen de maniobra de los Estados miembros (y de las regiones) para llevar a cabo una combinación de políticas específica propia en el marco de la política monetaria única. Esta combinación del conjunto de políticas de la unión monetaria la determinan, en la Comunidad, el Banco Central —que es independiente—, los gobiernos soberanos de los Estados miembros, y los interlocutores sociales autónomos. La autonomía de estos actores debe ser respetada. Al mismo tiempo, sin embargo, la configuración de esta combinación de políticas macroeconómicas tiene un interés directo para la Comunidad; influye directamente en las condiciones de crecimiento y empleo de la unión monetaria. Este interés comunitario debería ser articulado de forma activa por la Comisión (dentro del respeto a la autonomía de las partes que intervienen), y ser objeto de reconocimiento explícito en las recomendaciones del Consejo. Se trata de algo válido tanto para las orientaciones generales de política económica como para el diálogo macroeconómico (Proceso de Colonia) y para el debate público sobre política económica.

Respecto a (iii) : las políticas estructurales en los ámbitos del mercado del empleo («Proceso de Luxemburgo») y de los mercados de mercancías, servicios y capitales («Proceso de Cardiff») tienen también, además de la política macroeconómica, gran importancia para el crecimiento y el empleo, especialmente a largo plazo. Con excepción de las normas sobre competencia del mercado interior, las competencias en estos ámbitos recaen ampliamente en el nivel nacional. Ello es así especialmente para la política fiscal, la educación y la formación, y los problemas que se derivan de la evolución demográfica. Sin embargo, es importante que —al margen de las normas del mercado interior— se tenga en cuenta el interés comunitario. Éste se encuentra representado, en el ámbito de las directrices para el empleo, en el derecho de propuesta de la Comisión y la obligación de consulta al Parlamento, al CESE, al Comité de las Regiones y al Comité de Empleo (artículo 128 del Tratado). En cambio, el «Proceso de Cardiff» se ha desarrollado fundamentalmente de un modo menos formal, y también menos transparente.

Para ambos procesos de política estructural, la Comisión debería explicar la forma de conciliar la representación legítima del interés comunitario con la necesidad de transparencia y eficacia, así como el modo de evitar la burocracia.

Respecto a (iv) : la Comunidad, por su peso económico, ya puede compararse con los Estados Unidos, y el euro tiene un potencial comparable al del dólar. El Presidente del Banco Central Europeo es el representante del euro en el diálogo monetario y económico mundial (FMI, G7, etc.); sin embargo, la representación exterior de la unión monetaria y de la Comunidad en materia de política económica no ha sido regulada de forma satisfactoria. Se

trata de algo que perjudica a los intereses comunitarios y que debería ser solucionado con carácter prioritario en la próxima revisión de los Tratados. El CESE opina que también la representación exterior de Europa en materia de política económica debería hablar con una sola voz. Si de los trabajos de la Convención resulta una Comisión políticamente reforzada —mediante, por ejemplo, la elección de su Presidente por el Parlamento—, la representación en materia de política económica exterior debería ser asumida por la Comisión así reformada, ya que así dispondría de más peso político y de mayor continuidad en este ámbito que una presidencia cambiante del Consejo de Economía y Finanzas. Al margen de estas consideraciones formales, debería reflexionarse sobre las perspectivas de desarrollo del peso económico de la Comunidad. Estas perspectivas dependerán fundamentalmente de dos factores:

- La explotación del potencial de empleo (más de treinta millones de trabajadores), además del aumento de la productividad que supondría, podría entrañar a largo plazo para la actual Comunidad de quince Estados miembros un aumento del PIB de un volumen casi comparable al del PIB alemán; en efecto, el PIB que podría ser generado por entre 30 y 35 millones de personas ocupadas adicionales, si se alcanzara este volumen de empleo, sería prácticamente de una magnitud similar;
- La inminente ampliación de la Comunidad significará también un aumento importante del potencial económico de la Comunidad; a este respecto, hay que tener en cuenta que un proceso de recuperación de estos países (siguiendo el ejemplo de Irlanda) podría multiplicar a largo plazo el potencial económico que se derivaría del proceso de ampliación. Deben tenerse en cuenta, no obstante, los riesgos y desafíos que entraña la ampliación, y es necesario garantizar el mantenimiento, durante el período de transición, de la cohesión económica y social de la Comunidad.

Las perspectivas que resultan de estos dos factores hacen necesarias reflexiones estratégicas a largo plazo sobre los riesgos y oportunidades que se derivarían de estas posibles evoluciones; ello incluye también la problemática de la sostenibilidad de la evolución, y es válido tanto para la evolución en la Unión ampliada como para su nuevo papel en el mundo.

Los objetivos a largo plazo establecidos por el Consejo Europeo de Lisboa muestran que las autoridades comunitarias están abiertas a estas reflexiones. Conviene proseguirlas cuidadosamente y de forma responsable. También por lo que a esto se refiere, la Comisión parece el punto de cristalización idóneo de un debate en profundidad con participación de las demás instituciones de la Comunidad y la opinión pública.

4. **Pistas para el progreso: transparencia, articulación del interés comunitario y equilibrio institucional**

Para superar las deficiencias en la concepción y la coordinación de la política económica, en el debate se deberían examinar los siguientes puntos:

- (i) Con el fin de favorecer la transparencia, la Comisión debería presentar en un documento una panorámica sistemática de todos los procedimientos, «procesos» y consultas, formales e informales, que se realizan en el marco de la definición y la coordinación de la política económica a nivel comunitario, así como una valoración crítica con miras a su simplificación y a la mejora de su eficacia.
- (ii) Conviene redoblar los esfuerzos para desarrollar un debate público, más amplio y técnicamente competente, sobre cuestiones de política económica en la Comunidad. Debería considerarse la posibilidad de crear un grupo independiente de expertos procedentes de distintos países de Europa encargado de examinar el desarrollo económico y la política económica de la Comunidad, y que, por medio de la crítica y de propuestas constructivas, proporcionara consejos destinados a estimular el análisis y el debate abierto. El objetivo de esta propuesta no es la creación permanente de nuevos órganos. Su finalidad es sobre todo contribuir a evitar que las distintas instituciones comunitarias creen consejos de expertos que compitan entre sí. De lo que se trata es de estimular de forma competente e independiente el debate público sobre cuestiones de política económica en la Comunidad y en la unión monetaria.
- (iii) Las reflexiones contenidas en la Comunicación de la Comisión, de 7 de febrero de 2002, titulada «El refuerzo de la coordinación de las políticas económicas en la zona del euro»⁽¹⁾ sobre una mejora de la coordinación sin modificación de los Tratados deberían ser examinadas de nuevo en el contexto de los posibles trabajos de la Convención y de una probable revisión de los Tratados.
- (iv) Para evitar modificaciones del Tratado demasiado detalladas, convendría seguir examinando qué mejoras podrían introducirse en la coordinación de las políticas económicas mediante legislación derivada en virtud del Tratado. A este respecto, hay que tener en cuenta que las posibilidades del apartado 5 del artículo 99 se refieren únicamente a la supervisión de la aplicación de las orientaciones generales de política económica (apartados 3 y 4 del artículo 99); habría que considerar si merece la pena ampliar el ámbito de aplicación de la legislación derivada en una revisión de los Tratados (apartado 5 del artículo 99).
- (v) Por lo que respecta a los trabajos de la Convención, también habría que examinar qué otras modificaciones parecen oportunas en el capítulo de política económica del Tratado. Los siguientes puntos parecen de especial interés:

⁽¹⁾ COM(2001) 82 final.

- (v-1) El texto del Tratado (por ejemplo, el artículo 2 del Tratado de la Unión Europea y los artículos 2, 3, 4 y 98 del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea) debería afirmar más claramente que la política económica tiene una contribución fundamental que realizar para el logro de los objetivos de crecimiento y empleo ⁽¹⁾.
- (v-2) La articulación del interés comunitario debería ser mejorada mediante el restablecimiento del derecho de iniciativa de la Comisión en la elaboración de las orientaciones generales de política económica (apartado 2 del artículo 99).
- (v-3) Debería reforzarse el papel del Parlamento: consulta obligatoria o codecisión en caso de decisión por mayoría del Consejo (artículo 99); este punto debería ser examinado especialmente por la Comisión y la Convención desde el punto de vista de la eficacia y la legitimidad democrática del procedimiento.
- (v-4) Dictamen obligatorio del Comité Económico y Social Europeo (artículo 99).
- (v-5) Forma y conveniencia de consagrar en el Tratado el diálogo ⁽²⁾ macroeconómico (posible analogía con el artículo 139 en el capítulo de política económica; referencias a la legislación derivada).
- (v-6) Mejor definición del papel, la composición y la cooperación de los comités (artículos 114 y 130; Comité Económico y Financiero, Comité de Política Económica, Comité de Empleo; por ejemplo: inclusión de una referencia en el Tratado y posibilidad de legislación derivada).
- (v-7) ¿Cuál debe ser la composición del Consejo de Gobierno del BCE y del Comité Ejecutivo del BCE tras la ampliación?
- (v-8) ¿Puede mejorarse la coordinación entre las diferentes formaciones del Consejo (Economía y Finanzas, Empleo y Asuntos Sociales, Mercado Interior, etc.)?
- (v-9) ¿Es oportuno integrar al Eurogrupo en el Tratado, dotándolo de capacidad de decisión propia?
- (v-10) ¿Es razonable formular, ya sea en el Tratado o mediante legislación derivada, algunas indicaciones simples en materia de combinación de políticas macroeconómicas y de políticas estructurales?
- (vi) El CESE considera conveniente profundizar más en los problemas señalados en el presente Dictamen y, llegado el caso, elaborar propuestas de redacción para posibles modificaciones del Tratado.

(1) Véase el Dictamen Nyberg (DO C 125 de 27.5.2002).

(2) Siguiendo el ejemplo del diálogo del llamado «proceso de Colonia» entre los representantes de los gobiernos nacionales (política presupuestaria), del BCE (política monetaria), de los interlocutores sociales (evolución de los salarios) y de la Comisión (representación del interés comunitario) sobre las cuestiones de las perspectivas económicas y de la combinación de políticas macroeconómicas en la unión monetaria y en la Comunidad.

Bruselas, 29 de mayo de 2002.

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 a las promociones de ventas en el mercado interior»

(COM(2001) 546 final — 2001/0227 (COD))

(2002/C 221/17)

El 30 de enero de 2002, de conformidad con el apartado 1 del artículo 95 del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea, el Consejo decidió consultar al Comité Económico y Social Europeo sobre las propuestas mencionadas.

La Sección de Mercado Único, Producción y Consumo, encargada de preparar los trabajos en este asunto, aprobó su dictamen el 8 de mayo de 2002 (ponente: Sr. Dimitriádis).

En su 391º Pleno de los días 29 y 30 de mayo de 2002 (sesión del 29 de mayo de 2002), el Comité Económico y Social Europeo ha aprobado por 64 votos a favor, 18 en contra y 9 abstenciones el presente Dictamen.

1. Síntesis de la Comunicación y de la Propuesta de Reglamento

1.1. La Comunicación de la Comisión relativa a las promociones de ventas en el mercado interior analiza los problemas que se plantean en este sector a nivel comunitario y examina los esfuerzos llevados a cabo desde 1996 hasta la fecha en el ámbito legislativo e institucional. Las primeras propuestas legislativas y los análisis de los grupos de expertos han creado las condiciones adecuadas para entablar un diálogo sustancial que pueda dar lugar a medidas comunes en este ámbito.

1.2. La Propuesta de Reglamento relativo a las promociones de ventas en el mercado presentada por la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo constituye el primer intento significativo de colmar el vacío legislativo que existe en el marco reglamentario, con el fin de garantizar la eficacia de las actividades transfronterizas y las comunicaciones comerciales de las promociones de ventas en la UE, siempre en el contexto del objetivo estratégico expuesto en el Consejo de Lisboa de que la UE se convierta en la economía basada en el conocimiento más competitiva y dinámica del mundo.

1.3. Simultáneamente, la Comisión ha publicado el «Libro Verde sobre la protección de los consumidores en la Unión Europea», cuyo objetivo es iniciar un amplio proceso de consultas públicas sobre la futura orientación de la protección de los consumidores de la UE en el sector de las prácticas comerciales y, en particular, sobre la posibilidad de mejorar el funcionamiento del mercado interior en las relaciones entre empresas y consumidores (1).

1.4. Los dos textos suponen un serio intento de acabar con la gran diversidad de restricciones a los métodos de las promociones de ventas, que provoca problemas muy graves en el mercado único, y de asegurar la necesaria protección de los consumidores ante las prácticas desleales e ilícitas de las promociones de ventas (2).

Hay que reconocer que existe una mala coordinación de la políticas por parte de la Comisión, pues la Propuesta de Reglamento ha sido presentada antes de concluir el debate sobre el Libro Verde de Protección de los consumidores en la Unión Europea, que trata, entre otras cuestiones, de las prácticas comerciales.

La propuesta regula la parte más sustancial de las prácticas comerciales, a las cuales, precisamente, el Libro Verde propone una aproximación mediante la «cláusula general de lealtad».

1.5. La Comunicación define las «promociones de ventas» como el ámbito más importante de la política de la UE en materia de comunicaciones comerciales, subrayando en particular su importancia como palanca básica de desarrollo del comercio transfronterizo de productos y servicios, y como un intento generalizado de eliminar numerosos e importantes obstáculos que existen en las promociones de ventas entre Estados miembros en el mercado interior. Asimismo pone de relieve los ámbitos que requieren armonización, especificando a la vez las disposiciones que permitirán armonizar y actualizar en la medida de lo posible las normas vigentes a nivel nacional, con el fin de establecer un marco reglamentario claro, moderno y seguro desde el punto de vista jurídico que garantice al mismo tiempo la protección de los consumidores, de los menores y de la salud pública.

1.6. De las definiciones expuestas en el texto del Reglamento, así como de la terminología general y del enfoque de la Comunicación y del Reglamento, se desprende con total claridad que las promociones de ventas tienen una duración específica y limitada, y que por tanto se trata de ofertas con un carácter eminentemente transitorio. El fundamento jurídico de la propuesta es el primer apartado del artículo 95 del Tratado CE, que tiene como objeto la instauración y el funcionamiento del mercado interior, a la vez que se garantiza un nivel elevado de protección de los consumidores y de la salud pública.

(1) «Libro Verde sobre la protección de los consumidores en la Unión Europea» (COM(2001) 531 final).

(2) Dictamen del CESE «Libro Verde sobre la protección de los consumidores en la Unión Europea», DOC 125/1 — 27.5.2002 (ponente: Sra. Davison).

2. Introducción

2.1. La Comisión abordó por primera vez la necesidad de una política de comunicaciones comerciales en su Libro Verde de 1996 ⁽¹⁾, y presentó dicha política en su Comunicación de 1998 ⁽²⁾. La constitución de grupos de expertos de representantes de los Estados miembros en 1998 tenía como objetivo estudiar las barreras y las restricciones existentes en las comunicaciones comerciales transfronterizas y las promociones de ventas en ámbitos problemáticos reconocidos en el mercado interior, planteando la necesidad de una acción comunitaria en esta materia basada en una mezcla de armonización selectiva y de reconocimiento mutuo.

3. Síntesis de la Comunicación

3.1. La necesidad de la acción comunitaria se basa principalmente en las siguientes conclusiones del análisis de los grupos de expertos:

- i. Si una empresa no puede comunicarse eficazmente más allá de las fronteras en las que está establecida con el fin de atraer a nuevos clientes del mercado europeo hacia sus productos o servicios, pierde las ventajas que ofrece el mercado interior y, por su parte, los consumidores tienen menos posibilidades de elección.
- ii. Las repercusiones de las disparidades entre las disposiciones nacionales son mucho mayores de lo que había supuesto en un principio la Comisión: un conjunto de normas limitado da lugar a múltiples obstáculos en una amplia gama de actividades empresariales. Concretamente:
 - a) Se ven afectadas en su funcionamiento muchas empresas de servicios distintas, además de las directamente relacionadas con el diseño de las promociones de ventas y otras agencias de publicidad, como los medios de comunicación, las operaciones de marketing directo, las agencias de relaciones públicas, etc.
 - b) En el mercado interior siguen existiendo muchos obstáculos que afectan principalmente a la libertad de establecimiento, las exportaciones e importaciones de servicios, las distorsiones de la competencia, la libre circulación de bienes, la complejidad de las normas y los problemas relacionados con las vías de recurso. Cabe subrayar sobre todo las repercusiones que estos obstáculos tienen para las PYME, las más pequeñas de las cuales, con el actual sistema, están en situación de desventaja frente a las empresas de mayor tamaño en lo que respecta a las promociones de ventas.

3.2. Los diferentes tipos de promociones de ventas que se examinan en la Comunicación y que se consideran importantes son:

- i. Simples reducciones de precios
- ii. Descuentos de cantidad
- iii. Cupones y vales
- iv. Obsequios
- v. Primas, que se considera que constituyen ofertas distintas de los descuentos que se hacen al consumidor una vez que éste ha encargado o comprado el producto o servicio promocionado
- vi. Concursos
- vii. Juegos (con o sin obligación de compra).

3.3. La Comunicación señala la necesidad de establecer tres tipos de disposiciones con vistas a eliminar los obstáculos al mercado interior:

- i. Armonización de algunas disposiciones relativas a la utilización y a la comunicación de las promociones de ventas
- ii. Sustitución de algunas restricciones
- iii. Aplicación del reconocimiento mutuo.

3.4. Las restricciones que deben armonizarse comprenden:

- i. Disposiciones de transparencia relativas a los descuentos, las primas, los concursos y los juegos
- ii. Requisitos de información para las ventas por debajo del coste
- iii. Disposiciones para la protección de niños y menores
- iv. Disposiciones para facilitar los recursos extrajudiciales.

3.5. Las restricciones que deben ser sustituidas por medidas menos restrictivas comprenden:

- i. Prohibición de las promociones de ventas
 - Prohibición de las primas
 - Prohibición de las ventas por debajo del coste
 - Prohibición de supeditar a una compra la participación en juegos
 - Prohibición de la comunicación de promociones de ventas
- ii. Limitación del valor de las promociones de ventas
 - Limitación del valor de los descuentos
 - Limitación del valor de los obsequios

⁽¹⁾ COM(96) 192 final.

⁽²⁾ COM(98) 121 final.

- Limitación del valor de las primas
 - Limitación del valor de los premios en los concursos y juegos de azar
- iii. Limitación de los descuentos que preceden a los periodos de rebajas de fin de temporada
- iv. Autorización previa de las promociones de ventas o requisitos con efecto equivalente.

3.6. Las restricciones que requieren la aplicación del reconocimiento mutuo pueden mantenerse a nivel nacional siempre y cuando no se utilicen para limitar las promociones de ventas de otros Estados miembros y estén sujetas al principio de reciprocidad.

Tales restricciones se resumen como sigue:

- i. Restricciones derivadas de la aplicación de una cláusula general de comportamiento correcto en el mercado
- ii. Restricciones a los límites de valor de las promociones de ventas ofrecidas a menores
- iii. Restricciones a la utilización de las promociones de ventas para promocionar medios de comunicación
- iv. Restricciones relativas a la utilización de las promociones de ventas de medicamentos que se venden sin receta
- v. Restricciones relativas a otros sectores.

4. Observaciones generales

4.1. El CESE acoge favorablemente la Comunicación en lo que se refiere a las limitaciones:

- a) del valor de los descuentos (3.5.ii.1)
- b) del valor de las primas (3.5.ii.30)
- c) del valor de los obsequios (3.5.ii.2) y
- d) del valor de los premios en los concursos y juegos de azar (3.5.ii.4).

4.2. Con respecto a todos estos aspectos, el CESE considera que la transparencia y la correcta información constituyen la mejor protección para los consumidores.

El CESE está de acuerdo con lo siguiente:

- a) las disposiciones sobre transparencia deberán armonizarse de tal modo que se evite la inseguridad jurídica que resulta del empleo de conceptos generales y de una terminología no específica;
- b) las disposiciones sobre transparencia no deben estar sujetas a interpretaciones nacionales.

4.3. El CESE considera que la introducción del euro provocará cambios significativos en el comportamiento de los consumidores de los países adscritos a la zona del euro, que pueden comparar con más facilidad los precios y tienen la posibilidad de buscar las ofertas más interesantes. Es preciso que ello esté a salvo de eventuales métodos de promoción de ventas poco transparentes o engañosos.

4.4. El CESE considera que la Comunicación: a) proporciona suficientes elementos de evaluación; b) ha tenido debidamente en cuenta los estudios de los expertos, así como todos los demás datos necesarios para abordar los problemas que se plantean en las promociones de ventas en el caso del comercio transfronterizo; c) contiene un análisis en profundidad de los datos.

4.5. El CESE considera que la Comunicación no tiene suficientemente en cuenta las promociones de ventas locales y nacionales, cuya eficacia se ha probado y se considera demostrada.

4.6. El CESE está de acuerdo con la adopción de un Reglamento relativo a la promoción de ventas en el mercado interior, pues lo considera necesario ya que es preciso adoptar normas uniformes en la materia, sobre todo después de la introducción del euro, siempre y cuando haya un acuerdo sustancial sobre los temas objeto de debate.

4.7. El CESE expresa reservas sobre la conveniencia de clasificar las medidas en ámbitos que requieren:

- i. Armonización
- ii. Actualización y sustitución de las disposiciones nacionales vigentes
- iii. Reconocimiento mutuo.

4.8. El CESE opina que hay retrasos en el análisis del tema y en la publicación de la Comunicación, y que ésta no subraya suficientemente el carácter urgente y perentorio de los problemas que afrontan las PYME en materia de comunicaciones comerciales transfronterizas.

4.9. El CESE, teniendo en cuenta que muchas actividades comerciales y muchos servicios prestados por las PYME se verán afectados por la aplicación del Reglamento, pide a la Comisión que recabe y publique sin tardanza más datos económicos sobre las repercusiones económicas y empresariales que su aplicación tenga en el comercio transfronterizo.

4.10. El CESE expresa reservas sobre la eficacia de los mecanismos de control de la transparencia en los Estados miembros en relación con las rebajas, las primas, los concursos y los juegos.

4.11. El CESE expresa fuertes reservas sobre la eficacia de los sistemas de información a los consumidores en las ventas por debajo del coste.

4.12. El CESE expresa reservas sobre la definición de los factores que justifican la existencia de las ventas por debajo del coste y el abuso de posición dominante a nivel nacional.

4.13. El CESE considera que las disposiciones en materia de protección de los niños y menores van en la buena dirección, pero son insuficientes.

4.14. El CESE se opone a la adopción de mecanismos basados en el principio del reconocimiento mutuo para las restricciones que pueden mantenerse a nivel nacional siempre que no se apliquen para limitar las importaciones de servicios. En este sentido es preciso aclarar urgentemente qué disposiciones nacionales pueden verse afectadas. En la práctica, la aplicación de este principio no deberá causar divergencias con efectos adversos para las empresas que operan en los Estados miembros en los que hay una normativa más estricta en materia de promociones de ventas.

4.15. El CESE considera que la diversidad de tipos de promociones de ventas que se examinan en la Comunicación constituyen un grupo significativo de las promociones de ventas, pero no completo, y en concreto no incluye la continua aparición de nuevos tipos de promociones de ventas.

5. Recomendaciones específicas

5.1. Primas

5.1.1. Con respecto a las primas, el CESE reconoce que en la práctica son un importante instrumento de promoción de ventas, en particular para las PYME.

5.1.2. Por otra parte, el CESE no comparte plenamente la opinión de la Comunicación en lo que respecta a suprimir todas las limitaciones a los descuentos previos a los periodos de rebajas de fin de temporada. Esto supone dejar a los Estados miembros la posibilidad de mantener en vigor las medidas destinadas a garantizar la veracidad de la publicidad de las rebajas de fin de temporada, por ejemplo, imponiendo al comerciante que practique tales descuentos la obligación de indicar en el producto el precio al que se vendía durante un periodo determinado (por ejemplo, un mes) antes de las rebajas.

5.1.3. Asimismo, con el fin de evitar que el consumidor se vea inducido a error por causa de las primas, será necesario indicar los siguientes elementos:

- Precio original (en el escaparate)
- Valor de la prima.

5.1.4. Con respecto a las primas, es preciso garantizar la coordinación de las normas y de los controles en los Estados miembros, así como la transparencia para la protección de los consumidores y de las PYME.

5.2. Ventas por debajo del coste

5.2.1. Con respecto a las ventas por debajo del coste, es preciso tener muy en cuenta que las grandes empresas mayoristas y minoristas intentarán excluir del mercado a las PYME, que no tienen la capacidad de sostener estas prácticas.

5.2.2. El CESE discrepa totalmente de la conclusión de que las pequeñas empresas especializadas podrán utilizar las ventas por debajo del coste para lanzar nuevos productos o para crear productos de marca.

5.2.3. El CESE no encuentra lógico el punto de vista expuesto en la Comunicación con respecto a las ventas por debajo del coste, según el cual su objetivo es incitar a los clientes potenciales a probar un servicio en un momento determinado. Dado que para cada producto o servicio se ofrece la posibilidad de obtener descuentos o primas importantes en periodos de tiempo determinados, no se entiende la necesidad de adoptar medidas tan extremas.

5.2.4. El CESE discrepa totalmente del punto de vista expuesto en la Comunicación según el cual los minoristas que recurren a las ventas por debajo del coste las ofrecen siempre con productos bien identificados, innovadores o de marca.

5.2.5. El CESE discrepa del punto de vista expuesto en la Comunicación según el cual, en la medida en que las ventas por debajo del coste sean transparentes, el riesgo de abuso de posición dominante deberá gestionarse mediante una aplicación eficaz de las normas de competencia, puesto que es sabido que las PYME, dado su tamaño y sus capacidades económicas, no están en condiciones de recurrir a la justicia y a las autoridades administrativas competentes para exigir la aplicación de las normas de la competencia frente a las grandes empresas.

6. Observaciones específicas sobre la exposición de motivos y el texto de la Propuesta de Reglamento

6.1. El CESE está de acuerdo con la adopción de un reglamento relativo a las promociones de ventas en el mercado interior, siempre y cuando se acepte su posición respecto a las ventas por debajo del coste (puntos 5.2, 6.4-7.2.a), por la necesidad de:

- i. Establecer preceptos uniformes sobre cuestiones muy específicas
- ii. Garantizar la transparencia de precios y reforzar la seguridad jurídica

- iii. Responder a la urgencia de preceptos uniformes en la víspera de la introducción del euro, y
- iv. Garantizar la coherencia con el nuevo enfoque comunitario para mejorar la legislación.

En caso de que la Comisión no acepte la posición arriba mencionada, el Comité sugiere que se apruebe una directiva en lugar de un reglamento.

6.2. Artículo 1. *Ámbito de aplicación*

6.2.1. El CESE está de acuerdo con el ámbito de aplicación de la Propuesta de Reglamento.

6.2.1.1. Observación 1: El CESE está de acuerdo con el objetivo del Reglamento de adoptar todas las medidas necesarias para garantizar la protección de los consumidores, los menores y las PYME, que deben competir en un entorno europeo especialmente difícil sin disponer de conocimientos actualizados y de capitales.

6.3. Artículo 2. *Definiciones*

6.3.1. El Comité considera que se deberían reformular las definiciones para distinguir entre las comunicaciones entre empresas y las que se realizan entre empresas y consumidores. Deberían excluirse expresamente, en particular, las comunicaciones individuales entre empresas.

6.4. Artículo 3. *Uso y comunicación de las promociones de ventas*

6.4.1. El CESE está de acuerdo con que se proscriban las prohibiciones generales del uso o la comunicación de un tipo de promociones de ventas o de un conjunto de las mismas, no obstante, discrepa totalmente de la posibilidad que se ofrece por primera vez de efectuar ventas por debajo del coste, por considerar que esto constituye una grave desventaja para las PYME, que no pueden recurrir a estas prácticas debido a su tamaño y a sus capacidades económicas.

6.4.1.1. Observación 1: El CESE pide a la Comisión que suprima definitivamente del artículo 3 la posibilidad de efectuar ventas «por debajo del coste». El CESE considera que los grandes mayoristas y minoristas de algunos Estados miembros ya utilizan —a veces legalmente y a veces ilegalmente— las ventas por debajo del coste, con el resultado de que las PYME quedan excluidas del mercado. Esta práctica ha tenido ya repercusiones considerables en muchos países de la UE y especialmente en las regiones periféricas, donde miles de pequeñas empresas, sobre todo de tipo familiar, han venido a menos o han ido a la quiebra por no poder competir en la práctica con las ventas por debajo del coste. En particular, las cadenas de almacenes de venta al por menor que se hallan entre el productor y el consumidor final practican esta

política de promociones sólo para algunos productos, de un determinado tipo cada vez, que representan una parte mínima del conjunto de los productos, pero con ello se da la impresión de que todos los artículos de ese tipo son igualmente baratos, lo cual induce a error al consumidor medio.

6.4.1.2. Observación 2: El CESE opina que las ventas por debajo del coste no sólo perjudican a las pequeñas y medianas empresas que se dedican al comercio, sino también a la producción agraria, industrial o artesanal no comercial, ya que la presión que puede ejercer una gran cadena sobre los productores con el fin de obtener su consentimiento para vender determinados productos por debajo del coste es muy grande.

6.4.1.3. El Comité lamenta que en temas de publicidad y promoción que pueden afectar a la salud pública, la aprobación de la Propuesta de Reglamento puede disminuir el nivel de protección de los ciudadanos, a la vez que dará lugar a la existencia de una falta de coherencia en la normativa comunitaria. Debe quedar de forma clara e inequívoca la prohibición de promoción de productos de tabaco y de medicamentos sujetos a prescripción médica.

6.5. *Información general que se proporcionará*

6.5.1. Observación 1: El CESE considera especialmente importante el artículo 4 sobre la defensa de los consumidores porque sólo si hay información práctica y abundante podrá el consumidor elegir adecuadamente.

6.5.2. En opinión del Comité, en caso de que la Comisión siga adelante con inclusión en la Propuesta de Reglamento de las ventas por debajo del coste, se debería suprimir la obligación de mencionar la «indicación de ventas por debajo del coste». Efectivamente, esta información no es útil para proteger a los consumidores y podría ser mal interpretada. Además, en muchos casos podría resultar muy difícil determinar cuándo se debe aplicar y supondría una carga injustificada para los proveedores, especialmente para las pequeñas y medianas empresas.

6.6. *Protección de niños y adolescentes*

6.6.1. Observación 1: El CESE está plenamente de acuerdo con las medidas para la protección de niños y adolescentes que se detallan en el artículo 5 de la propuesta de Reglamento.

6.6.2. Observación 2: El CESE considera especialmente importante la demanda de protección de los datos personales, especialmente en la actualidad, cuando las nuevas tecnologías, al igual que las nuevas prácticas de comercio electrónico, exigen el uso de datos de este tipo. En particular, el CESE pide que los menores de edad queden totalmente protegidos de la recogida de datos de este tipo.

6.6.3. Observación 3: El CESE considera necesario completar el apartado 2 del artículo 5 e incluir también los obsequios y las primas que pueden perjudicar la salud psíquica de los niños (no sólo la física), por ejemplo, los obsequios de contenido inmoral o las primas que por su carácter puedan afectar al psiquismo, etc.

6.6.3.1. Toda participación de un niño en un juego o concurso promocional deberá estar sometida al consentimiento previo de su representante legal.

6.6.4. Observación 4: El CESE considera imprescindible el apartado 3 del artículo 5, en el que se prohíbe totalmente obsequiar con bebidas alcohólicas a las personas menores de 18 años. El CESE pide también al Consejo que examine regularmente el curso dado a la Recomendación relativa al «consumo de alcohol por parte de niños y adolescentes»⁽¹⁾ y que proceda en breve a adoptar iniciativas legislativas más vinculantes.

6.7. Vías de recurso

6.7.1. Observación 1: El CESE coincide plenamente con los expertos en la inexistencia de vías de recurso judiciales asequibles para garantizar una protección suficiente y adecuada de los consumidores. Por lo tanto, el CESE alienta a que se establezcan mecanismos extrajudiciales de recurso en los que podrían participar las asociaciones de protección de los consumidores, las organizaciones profesionales y las Cámaras de Comercio.

6.7.2. Observación 2: El CESE está a favor de la obligación de que la carga de la prueba recaiga en los «promotores», ya que éstos disponen de toda la información. No obstante, esta obligación no debería convertirse en una carga excesiva, especialmente para las PYME.

6.7.3. Observación 3: A petición de una autoridad judicial o administrativa, el promotor tendrá que demostrar, en el plazo máximo de los seis meses posteriores a la conclusión de la comunicación comercial, que la información de una promoción de ventas contemplada en el artículo 4 es exacta.

7. Recomendaciones

7.1. El CESE recomienda que la Comisión revise completamente la Propuesta de Reglamento, en el sentido indicado en este Dictamen, y particularmente de lo que resulta del debate público del «Libre Verde sobre la protección de los consumidores», salvaguardándose la coherencia de la diversas políticas comunitarias.

(1) COM(2000) 736 final.

7.2. El CESE, no obstante, si la Comisión entiende que debe proseguir con su propuesta legislativa, recomienda:

- a) suprimir completamente del Reglamento las ventas por debajo de coste y e impedir toda posibilidad de efectuar este tipo de ventas;
- b) adoptar medidas muy estrictas y específicas para la protección de los consumidores, prohibiendo la promoción comercial de fármacos y productos del tabaco. En cuanto a los niños y adolescentes deberán adoptarse medidas de protección para que no se incremente el consumo de bebidas alcohólicas;
- c) asegurar que se protege plenamente a los menores de edad de la recogida de datos personales sin su consentimiento;
- d) hacer que la Comunicación objeto de examen constituya el principio de un seguimiento regular de estos aspectos y de creación de un mecanismo permanente de intervención si los cambios en las condiciones del mercado interior así lo exigen;
- e) hacer todos los esfuerzos posibles en apoyo de las PYME, que tienen las posibilidades y la perspectiva necesarias, para que sean conscientes de que tienen que estar presentes en el ámbito europeo e internacional mediante el empleo de las promociones de ventas y de las nuevas tecnologías que contribuyen a tal fin;
- f) pedir a la Comisión que tenga muy en cuenta en sus acciones futuras la necesidad de coordinar las legislaciones y de crear mecanismos eficaces de control en los Estados miembros que constituyan una garantía de cumplimiento de las normas de competencia leal en el mercado interior;
- g) codificar e integrar en el texto del Reglamento la información fundamental que debe indicarse en el anexo; también es importante diferenciar el modo en que deben proporcionarse las informaciones relativas a las ventas al por menor que se llevan a cabo principalmente en los comercios y las efectuadas por otros medios, por ejemplo, la televenta, el comercio electrónico, etc.;
- h) aplicar las disposiciones del Reglamento en lo relativo a las ventas, tanto de las empresas privadas como de las empresas que, en sentido amplio, pertenecen al sector público.

Bruselas, 29 de mayo de 2002.

El Presidente
del Comité Económico y Social
Göke FRERICHS

ANEXO

al dictamen del Comité Económico y Social

Las siguientes enmiendas, que obtuvieron al menos una cuarta parte de los votos emitidos, fueron rechazadas en el transcurso de los debates:

Punto 5.2

Sustitúyase por el siguiente texto:

«El Comité considera innecesaria e inoportuna la propuesta de la Comisión de que sea obligatorio informar sobre las ventas por debajo del coste. No existe ninguna razón para que las autoridades intervengan en la fijación de los precios por parte de las empresas ni para establecer la necesidad de que se informe a los competidores y a los clientes de cómo se calculan los precios. En los casos en que una «venta por debajo del coste» sea un medio para que una empresa abuse de su posición dominante se debe recurrir a la legislación en materia de competencia.»

Exposición de motivos

Dotarse de reglas que prohíban de manera generalizada las «ventas por debajo del coste» no es oportuno por diversos motivos, entre los que cabe mencionar los siguientes:

- por una cuestión de principio, es inaceptable que —en un sistema de economía de mercado— se permita a las autoridades inmiscuirse en la fijación de precios por parte de las empresas. En los casos en que una «venta por debajo del coste» represente un medio para que una empresa abuse de su posición dominante se deberá recurrir a la legislación en materia de competencia;
- al evitar que las empresas puedan ajustar su política de precios en función de la situación del mercado y que hagan uso de «precios atractivos» para incorporarse al mercado —con la subsiguiente introducción de nuevos productos—, no sólo se están mermando las posibilidades de los consumidores para adquirir bienes de una manera ventajosa sino que, a la vez, se está limitando también la capacidad que tienen las empresas —y, en especial, las PYME— para promocionarse a sí mismas en el plano comercial;
- en aquellos mercados que vayan más allá de un ámbito local limitado puede resultar difícil aplicar de manera razonable las disposiciones encaminadas a prohibir la fijación de precios en las «ventas por debajo del coste», toda vez que el «coste» que la comercialización de un determinado producto supone para una empresa puede ser muy distinto —dependiendo del mercado local de que se trate— como consecuencia de las considerables diferencias que se registran en apartados como el precio de adquisición y el transporte. Esta circunstancia evitaría que, en el marco de una campaña de marketing, un distribuidor con presencia en diversos mercados nacionales pudiera aplicar un precio unitario (en euros), ya que el precio más bajo posible en alguno de éstos (pongamos, como ejemplo, el mercado belga) podría situarse «por debajo del coste» de lo que le cuesta a la empresa ese mismo producto en, digamos, el sur de Alemania. Así pues, cualquier disposición encaminada a prohibir la «venta por debajo del coste» podría resultar contraproducente a la hora de cumplir el objetivo que se establece en la propuesta de Reglamento de la Comisión para promover las ventas y reducir, así, la fragmentación del mercado interior.

Resultado de la votación

Votos a favor: 31, votos en contra: 53, abstenciones: 7.

Los siguientes puntos del dictamen de la Sección fueron rechazados en favor de las enmiendas aprobadas por el Pleno:

Punto 6.2.1

«El CESE está de acuerdo con el ámbito de aplicación y con las necesidades que pretende cumplir el Reglamento, a saber, garantizar el correcto funcionamiento del mercado interior eliminando los obstáculos a la libre circulación de servicios y garantizando la libertad de establecimiento.»

Resultado de la votación

Votos a favor: 39, votos en contra: 40, abstenciones: 6.

Punto 6.6.2

«Observación 2: El CESE discrepa de la obligación general y absoluta de que la carga de la prueba recaiga en los "promotores", ya que en esta categoría se incluyen muchas veces PYME que no tienen la capacidad económica de sostener contenciosos legales a largo plazo y de incluir los datos que se indican en el anexo sobre la información obligatoria. Más en concreto, deberá dejarse a los jueces la competencia para decidir sobre quién recae la carga de la prueba según las circunstancias imperantes.»

Resultado de la votación

Votos a favor: 27, votos en contra: 48, abstenciones: 8.

Dictamen del Comité Económico y Social sobre la «Propuesta de Directiva del Consejo relativa a la expedición de un permiso de residencia de corta duración a las víctimas de la ayuda a la inmigración ilegal o de la trata de seres humanos que cooperen con las autoridades competentes»

(COM(2002) 71 final — 2002/0043 (CNS))

(2002/C 221/18)

El 20 de febrero de 2002, 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 arriba.

La Sección de Empleo, Asuntos Sociales y Ciudadanía, encargada de preparar los trabajos en este asunto, aprobó su dictamen el 13 de mayo de 2002 (ponente: Sr. Pariza Castaños).

En su 391º Pleno de los días 29 y 30 de mayo de 2002 (sesión del 29 de mayo), el Comité Económico y Social ha aprobado por 44 votos a favor, 2 votos en contra y ninguna abstención el presente Dictamen.

1. Síntesis de la propuesta de Directiva

1.1. El objetivo de la propuesta de Directiva es reforzar la lucha contra la inmigración irregular y la trata de seres humanos a través de la cooperación de las víctimas. A éstas se les otorgará un permiso de residencia de especiales características cuando colaboren en esta lucha. La cooperación puede prestarse aportando la información, presentando una denuncia o testificando en el juicio.

1.2. El permiso de residencia que se concede a las víctimas que cooperen es de seis meses de duración, renovable si se mantienen las condiciones iniciales de su concesión.

1.3. Se consideran víctimas de trata de seres humanos aquellas que están definidas en el Protocolo de las Naciones Unidas sobre la trata, y básicamente se refiere a las mujeres y los niños que la sufren. Por lo que se refiere a las víctimas de ayuda a la inmigración ilegal, tienen tal consideración, a efectos de esta Directiva, las que han sufrido algún perjuicio, como la puesta en peligro de su persona o un ataque a su integridad física.

1.4. Cuando las autoridades competentes se pongan en contacto con una víctima, le informarán de la posibilidad de obtención del permiso de residencia, y le concederán un período de reflexión de 30 días para que decida sobre su colaboración. Durante ese periodo contará con asistencia y cuidados.

1.5. La protección legal como víctima o testigo no viene definida en esta directiva, puesto que ya está regulada en la legislación europea o en las nacionales.

2. Observaciones generales

2.1. Esta propuesta de Directiva promueve la cooperación de las víctimas en la lucha contra la inmigración ilegal. Defiende a las víctimas que sufren la trata y el tráfico de seres humanos, ofreciéndoles la posibilidad de salir de su situación, a través de la cooperación con las autoridades.

2.2. La propuesta de Directiva es un instrumento positivo en la lucha contra la inmigración ilegal; y se enmarca en el conjunto de proyectos legislativos que la Comisión está elaborando para que la UE disponga de una política común de inmigración y de asilo. Sin embargo, el Comité quiere una vez más llamar la atención al Consejo para que acelere sus trabajos, pues con su actitud está ocasionando una honda decepción a los ciudadanos europeos. Una de las causas que favorecen la inmigración ilegal es la falta de una política común para la gestión de los flujos migratorios a través de cauces legales.

2.3. El Comité quiere recordar también que en el origen de la inmigración ilegal se encuentra la pobreza, la falta de oportunidades, la injusticia y la vulneración de los derechos humanos. El trato que las autoridades de los Estados miembros han de ofrecer a las personas afectadas por la inmigración ilegal, debe estar siempre basado en el respeto a los derechos de las personas y en los valores humanitarios.

2.4. Obtener la cooperación de las víctimas tiene mucha dificultad porque estas personas a menudo sufren amenazas por parte de las redes de delincuentes. También tienen miedo y desconfianza en su relación con las autoridades. Es, por tanto, necesario que su cooperación sea adecuadamente reconocida y compensada. Las víctimas que colaboren con las autoridades deben recibir desde el primer momento todas las garantías y el apoyo jurídico que necesiten.

2.5. El Comité Económico y Social Europeo desea que se alcancen dos objetivos: el primero es que se logre realmente la cooperación de las víctimas, para que sea eficaz la lucha contra las organizaciones criminales que trafican y tratan con personas; y el segundo es que la oferta que se realiza a las víctimas a cambio del riesgo que asumen por su colaboración sea la adecuada para que puedan salir de las redes de la dependencia y de la explotación. Las autoridades deben garantizar su protección.

2.6. Los contenidos de la propuesta de Directiva suponen un paso adelante que el Comité valora de manera positiva. Sin embargo, proponemos algunas modificaciones para mejorar su eficacia.

2.6.1. El permiso de residencia que se propone otorgar a las víctimas que colaboren con las autoridades tiene una duración corta. Es insuficiente un permiso de seis meses. Por el contrario, entendemos que el permiso tiene que ser de un año de duración y será renovable. De esa manera se hace una oferta atractiva y justa para que las víctimas opten por la colaboración que se les solicita.

2.6.2. En la propuesta de Directiva se habla de víctimas de la ayuda a la inmigración ilegal refiriéndose sólo a quienes han sufrido algún perjuicio como la puesta en peligro de su persona o un ataque a su integridad física, y sólo estas personas pueden beneficiarse de la colaboración con las autoridades. Entendemos que si el objetivo principal es la lucha contra las organizaciones criminales, debe buscarse también la colaboración de personas que han estado en manos de tales organizaciones aun cuando no hayan sufrido peligros o ataques a su integridad.

2.6.3. La directiva debe considerar la actuación ante los grupos de víctimas. En numerosas ocasiones las víctimas forman parte de un grupo que sufre la misma situación. Cuando una persona del grupo entra en contacto con las autoridades y comienza el proceso de colaboración, probablemente requiera un procedimiento muy discreto para evitar las sospechas de la red criminal. Pero en el momento oportuno del procedimiento, al resto de las víctimas del grupo se les debe facilitar también la posibilidad de colaborar con las autoridades en la denuncia de la red de delincuentes, y poder beneficiarse del permiso legal de residencia. Esto puede resultar muy conveniente en algunos casos para asegurar la eficacia de la acción policial y judicial.

2.7. El papel de las organizaciones sociales está escasamente considerado en la propuesta de Directiva, cuando, en opinión del Comité, puede ser de enorme importancia. Se debe permitir que el inicio del procedimiento de colaboración con las autoridades pueda ser promovido por una organización social que esté apoyando a la víctima y que la organización social tenga participación en todo el procedimiento posterior, tanto en el proceso de colaboración con la justicia como en el procedimiento de concesión del permiso de residencia y de su renovación. Las organizaciones sociales facilitarán la asistencia jurídica a las víctimas, así como las ayudas sociales que sean necesarias de forma complementaria a las ayudas públicas por parte de las autoridades.

2.7.1. Debido a que en numerosas ocasiones las redes de delincuentes que tratan, trafican y explotan a seres humanos, son transnacionales; las redes internacionales de las organizaciones sociales desempeñan una importantísima labor de ayuda a las víctimas. Estas organizaciones deben ser apoyadas por las autoridades nacionales y europeas.

2.8. La propuesta de Directiva habla de víctimas de la ayuda a la inmigración ilegal y la trata de personas, sin desarrollar de forma explícita los casos a los que se refiere la situación de trata de personas. No obstante, dice textualmente que la trata de seres humanos cubre las infracciones definidas en los artículos 1, 2 y 3 de la Decisión marco del Consejo sobre la que se alcanzó acuerdo político en el Consejo celebrado los días 27 y 28 de septiembre de 2001 ⁽¹⁾. El artículo 1 de dicha Decisión marco dice que se considera trata de seres humanos tanto la explotación sexual como la explotación laboral, y que se refiere a las «prácticas similares a la esclavitud o la servidumbre».

⁽¹⁾ Artículo 2.c).

2.9. Por lo tanto, las víctimas de explotación laboral están también protegidas por esta propuesta de Directiva y podrán obtener la residencia por colaborar con las autoridades en casos extremos. Sin embargo, en opinión del Comité, debe explicitarse más el significado de explotación laboral. El Comité estima que no debe confundirse con «empleo ilegal», ya que pueden darse muchos casos en los que los empresarios emplean a trabajadores en situación irregular porque no tienen otra opción, pero ello no viene acompañado de condiciones laborales de explotación. La explotación laboral se produce cuando las condiciones laborales mantienen una desproporción considerable con las condiciones laborales habituales vulnerando las leyes y normas laborales establecidas. El no respetar totalmente las condiciones habituales no es suficiente.

2.10. Las policías deben de disponer de servicios especializados para la atención a las víctimas de estos delitos, con el fin de mejorar la confianza y la colaboración de las víctimas. La experiencia de estos servicios en algunos Estados miembros resulta muy positiva.

3. Observaciones concretas

3.1. Artículo 8.1

Al referirse al período de reflexión de 30 días que se concede a la víctima a la que se ofrece cooperar con las autoridades, debería tenerse en cuenta la posibilidad de que tal cooperación se esté planteando desde una organización social. Para ello el Comité propone modificar el art. 8.1. En tal caso, la víctima o víctimas deben beneficiarse igualmente del período de reflexión, así como de la asistencia y cuidados que a él se atribuyen, desde el momento en que la organización plantea la propuesta de colaboración con las autoridades (es decir, antes incluso de que las víctimas hayan entrado en contacto con las autoridades).

3.2. Artículo 8.4

La exigencia de que la persona haya roto los contactos con los autores de las figuras delictivas debe considerarse de manera flexible, ya que muchas veces la ruptura de la relación será progresiva. Sin embargo, el apoyo a la víctima deberá producirse siempre desde el primer momento del inicio de su colaboración.

3.3. Artículo 10.1

3.3.1. En el apartado a) del art. 10.1, es más adecuado utilizar el término oportunidad en lugar de necesidad de la presencia de la víctima.

3.3.2. Respecto al apartado c) del art. 10.1, en consecuencia con el párrafo 3.2, la autoridad actuará con flexibilidad, favoreciendo siempre el interés de la víctima que se encuentra en proceso de colaboración. La redacción actual de este artículo puede limitar las garantías de las víctimas.

3.3.3. La autoridad actuará en todo momento de tal manera que los derechos y la seguridad de la víctima esté por encima de las demás consideraciones.

3.4. Artículo 10.3

En este y otros apartados en los que se hace referencia al permiso de seis meses, debe modificarse, en opinión del Comité, señalando que el permiso de residencia temporal será de un año. Para su renovación se tendrán en cuenta dos posibilidades: que se mantengan las condiciones iniciales de cooperación con la justicia, o que se cuente con los requisitos que se exigen para la renovación de un permiso ordinario de residencia (en cualquiera de las modalidades por las que éste se concede: para trabajo por cuenta propia, para trabajo por cuenta ajena, etc.).

3.5. Artículo 10.4

Cuando la víctima que presta colaboración con las autoridades está acompañada por miembros de su familia, la residencia debe serles otorgada también a ellos. Por tanto, no nos parece adecuada la redacción de este apartado que deja en manos de los Estados la posibilidad de concederles la residencia a título humanitario.

3.6. Artículo 14. a)

A las víctimas menores de edad se les aplicarán siempre las condiciones más favorables, de acuerdo con los tratados internacionales. La protección del menor está por encima de cualquier otra consideración. En este apartado deben establecerse facultades amplias a las organizaciones sociales en el proceso del menor que colabora con las autoridades, para definir las condiciones de la colaboración. Por otra parte, la colaboración sólo puede ser explícita cuando el menor es suficientemente maduro para ello.

3.7. Artículo 14. b)

El Comité comparte la propuesta de la Directiva cuando dice que los Estados concederán a los menores el acceso al sistema educativo en las mismas condiciones que a los nacionales. En consecuencia con ello, se debe eliminar la segunda parte del párrafo en el que se permite a los Estados limitar el acceso a la educación tan solo en el sistema público.

3.8. *Artículo 14. c)*

Cuando se trata de menores no acompañados, lo que debe establecerse en primer lugar es la tutela de los poderes públicos sobre el menor. A partir de ahí se desarrollarán los aspectos relacionados con su representación jurídica y su cooperación con la justicia.

3.9. *Artículo 15*

Debe quedar claro que para todas las víctimas, el retorno es siempre una opción voluntaria. Cuando se trata de un menor se ha de asegurar la madurez necesaria para manifestar su voluntad.

Bruselas, 29 de mayo de 2002.

3.10. *Artículo 16.1*

De acuerdo con lo que hemos señalado en el punto 3.4 de este dictamen, este artículo deberá contemplar la posibilidad de que el permiso de residencia se renueve por causas distintas a las de su concesión inicial, concretamente cuando se cumplan las condiciones requeridas para la renovación de los permisos de residencia que las leyes contemplen en cada Estado miembro.

3.11. *Artículo 16.2*

Los Estados miembros concederán los permisos de residencia de forma favorable para la víctima una vez finalizado su proceso de cooperación. En coherencia con lo anterior, entendemos que la aplicación del Derecho común relativo a los extranjeros que en este apartado se señala, debe hacerse también en la propia renovación del permiso, sin que sea necesaria la solicitud de un nuevo permiso.

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 insta un sistema de ecopuntos aplicable a los camiones que transiten por Austria para el año 2004»

(COM(2001) 807 final — 2001/0310 (COD))

(2002/C 221/19)

El 30 de enero de 2002, 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 30 de abril de 2002 (ponente: Sr. Kielman).

En su 391º Pleno de los días 29 y 30 de mayo de 2002 (sesión del 30 de mayo), el Comité Económico y Social ha aprobado por 81 votos a favor, 19 votos en contra y 10 abstenciones el presente Dictamen.

1. Introducción

1.1. El 2 de mayo de 1992 se firmó un acuerdo entre la Comunidad Económica Europea y la República de Austria relativo al tránsito de mercancías por carretera y ferrocarril, que, con la adhesión de Austria a la UE, se ha convertido en parte integrante del acervo comunitario. En dicho acuerdo se establecía el sistema de ecopuntos que expira el 31 de diciembre de 2003.

1.2. El mencionado sistema tiene por objeto reducir en un 60 %, durante doce años (1992-2003), las emisiones de NO_x del tránsito de mercancías por carretera a través de Austria producidas por camiones de un peso máximo autorizado superior a 7,5 toneladas.

1.3. Estaba prevista la posibilidad de poner fin al sistema en fecha anterior, el 31 de diciembre de 2000, en caso de que en dicha fecha las emisiones de NO_x se hubiesen efectivamente reducido un 60 % respecto a los niveles de 1991, año de referencia.

1.4. Los análisis han revelado que a finales de 2000 las emisiones se habían reducido un 55 %, en lugar del 60 %, lo que prolonga la vigencia del sistema hasta el 31 de diciembre de 2003.

1.5. Además, el número de desplazamientos reales de tránsito quedó limitado por un tope máximo. En ningún caso podía superarse el límite del 108 % de desplazamientos efectuados por vehículos procedentes de los Estados miembros de la Unión Europea, tomando como referencia 1991.

1.6. Teniendo en cuenta que el sistema de ecopuntos estará en vigor hasta el 31 de diciembre de 2003, el Consejo Europeo, en la cumbre de Laeken de los días 14 y 15 de diciembre de 2001, solicitó (punto 58 de las Conclusiones) prorrogar el sistema de ecopuntos como solución provisional. Según la Comisión Europea, dicha prórroga tiene por objeto la protección del medio ambiente en ecosistemas frágiles, como es el caso de los Alpes.

1.7. La Comisión considera necesaria esta disposición hasta que se adopte una propuesta marco sobre tarificación del uso de las infraestructuras, tal y como se prevé en el Libro Blanco «La política europea de transportes de cara al 2010: la hora de la verdad».

1.8. Si no se aprobara la propuesta marco, la propuesta objeto de estudio prevé para 2004 una posible prórroga de un año (2005) o, como máximo, dos años (2006). La Comisión considera que existe fundamento jurídico para ello.

1.9. En el anexo 1 se propone un total de 9 422 488 ecopuntos para 2004 para los quince Estados miembros, el mismo número de puntos que en 2003.

2. Observaciones generales

2.1. El Comité considera que la propuesta de la Comisión obedece a la necesidad de tener en cuenta, por una parte, la libertad de circulación de bienes y servicios, una de las cuatro libertades fundamentales de la Unión, y, por otra, la preocupación por la protección del medio ambiente en áreas vulnerables, como es el caso de los Alpes.

2.2. El Comité considera que fue también este punto de vista el que fundamentó el establecimiento del sistema de ecopuntos en 1992, conforme al cual los camiones menos contaminantes requieren menos ecopuntos que los camiones más contaminantes.

2.3. El Comité señala que el sistema de ecopuntos es válido únicamente para el tráfico de tránsito por carretera a través de Austria. No existe sistema de ecopuntos para otros modos de transporte.

2.4. El Comité, por otra parte, considera que, además de los aspectos medioambientales, también son importantes las consecuencias sociales y económicas a la hora de evaluar la propuesta de la Comisión. Así, por ejemplo, cabe tener en cuenta que actualmente el tráfico de tránsito a través de Austria carece de alternativa adecuada de calidad, aunque en el protocolo nº 9 se establece que la Comunidad y los Estados miembros interesados deberán tomar medidas para fomentar el transporte ferroviario y el transporte combinado. El Comité propone a este respecto que la Comisión estudie las posibles medidas para incentivar la demanda de este tipo de transporte y que, igualmente, inste a todos los gobiernos nacionales a desarrollar el transporte ferroviario combinado, sobre todo en lo que se refiere a las infraestructuras y al material de tracción.

2.5. El Comité aprecia en la normativa propuesta el equilibrio entre la libre circulación de bienes y servicios y la protección del medio ambiente como aspecto fundamental para la garantía de la calidad de vida. Por ello, el Comité acepta como compromiso que la Comisión no haya puesto un límite en su propuesta al número de desplazamientos efectivos de tránsito permitidos a partir del 1 de enero de 2004. En los últimos años, el sector del transporte ha considerado restrictivo e injusto el límite establecido en 1992, a saber, el 108 % de los viajes de tránsito realizados en ese año, ya que se utilizan camiones cada vez menos contaminantes. El Comité, por otra parte, observa que el propio título de la propuesta de Reglamento alude a la instauración de un sistema de ecopuntos sólo para 2004. Considera, por tanto, que deben suprimirse las disposiciones contenidas en el apartado 3 del artículo 3, dado que la aprobación o no de la propuesta marco sobre tarificación del uso de infraestructuras que en él se menciona no puede servir de fundamento jurídico apropiado para permitir la prórroga automática del sistema de ecopuntos después de 2004. Las posibles prórrogas ulteriores deberán decidirse caso por caso, exclusivamente sobre la base de las correspondientes propuestas de la Comisión.

2.6. El Comité desea asimismo referirse a la situación que surgirá si la adhesión de nuevos países tiene lugar antes de que expire el sistema de ecopuntos. En ese caso deberán alcanzarse acuerdos específicos en relación con el tráfico de tránsito.

3. Observaciones particulares

3.1. El Comité considera que el número de ecopuntos para 2004 recogido en el anexo 1 de la propuesta de la Comisión —esto es, 9 422 488 para el conjunto de los quince Estados miembros, el mismo que se estableció para 2003— es restrictivo, pero constituye un punto de partida razonable a la luz de la propuesta de la Comisión.

3.2. El Comité parte de la base de que la distribución entre Estados miembros de los ecopuntos disponibles para 2004 se hará siguiendo los mismos criterios que se emplearon al crearse el sistema en 1992, esto es, el número de desplazamientos de tránsito efectivamente realizados en 1991.

3.3. El Comité considera que debería hacerse todo lo posible para lograr en el plazo más breve posible conexiones ferroviarias de calidad y en número suficiente para el tráfico de tránsito por carretera, y ofrecer así alternativas de transporte reales y a un coste asequible.

3.4. El Comité considera oportuno que en los futuros estudios de la Comisión se tengan en cuenta las consideraciones de orden económico, competitivo y operativo vinculadas a la necesidad de lograr que el tráfico de tránsito mercancías sea lo más fluido posible, tanto en el sentido Sur-Norte como en el sentido Oeste-Este.

3.5. El Comité, por otra parte, considera muy importante que para las zonas vulnerables, como la región alpina, se desarrolle una política de transporte coherente e integrada, al objeto de prevenir —dada la interdependencia de los países afectados— la adopción unilateral de medidas, y en particular los rodeos en el transporte.

3.6. El Comité es al respecto partidario de un tratamiento diferenciado de los vehículos respetuosos con el medio ambiente, frente a las categorías más contaminantes. En opinión del Comité, esto debería regir tanto para el uso del número de ecopuntos por desplazamientos como para el tratamiento fiscal.

De este modo, por ejemplo, y con objeto de proteger las áreas vulnerables, podría desarrollarse a nivel europeo un sistema que tenga más en cuenta el grado de respeto del medio ambiente de los diversos modos de transporte a la hora de escoger entre ellos.

4. Resumen y conclusiones

4.1. El Comité considera que la Comisión ha presentado una propuesta discutible de Reglamento por el que se instaura un sistema de ecopuntos aplicable a los camiones que transiten por Austria para el año 2004.

4.2. Dicha propuesta debe entenderse como solución provisional únicamente para el año 2004 en espera de la aprobación de la propuesta marco sobre la tarificación del uso de infraestructuras —tal como se prevé en el Libro Blanco «La política europea de transportes de cara al 2010: la hora de la verdad», y ello con la condición de se suprima el apartado 3 del artículo 3, ya que carece del fundamento jurídico apropiado.

4.3. En relación con una serie de aspectos de la propuesta de la Comisión, el Comité desea hacer los siguientes comentarios:

- A corto plazo, debe trabajarse de manera efectiva para llevar a la práctica el acuerdo de ofrecer itinerarios ferroviarios de tránsito, de calidad y en cantidad suficiente, para el transporte de mercancías.
- El Comité considera un compromiso aceptable que para 2004 se reserve el mismo número de ecopuntos para los quince Estados miembros que en 2003, que el reparto

dentro de la UE se mantenga igual y que no se aplique la norma del 108 %.

- El Comité señala igualmente que los camiones menos contaminantes deben recibir un tratamiento diferenciado, en el ámbito fiscal también, respecto a los más contaminantes.
- En aras de la protección de las zonas vulnerables de Europa, el Comité considera importante que se desarrolle a nivel europeo un sistema que tenga más en cuenta que en la actualidad el grado de respeto al medio ambiente de los diversos modos de transporte a la hora de elegir entre ellos.

Bruselas, 30 de mayo de 2002.

El Presidente
del Comité Económico y Social
Göke FRERICHS

ANEXO

al Dictamen del Comité Económico y Social

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

Punto 2.5

Suprímense las últimas frases:

«[...] El Comité observa, por otra parte, que el propio título [...] sobre la base de las propuestas ad hoc de la Comisión.»

Resultado de la votación

Votos a favor: 37, votos en contra: 41, abstenciones: 11.

Punto 4.1

Sustitúyase por el texto siguiente:

«El Comité considera que la Comisión ha presentado una propuesta discutible, pero aceptable, de Reglamento por el que se instaura un sistema de ecopuntos aplicable a los camiones que transiten por Austria para el año 2004.»

Resultado de la votación

Votos a favor: 30, votos en contra: 47, abstenciones: 13.

Punto 4.4

Añádase en el tercer guión el texto siguiente:

«Por ejemplo, la aplicación del sistema de ecopuntos podría limitarse a los vehículos de las categorías Euro 0, 1 y 2, mientras que, por otra parte, y con el fin de fomentar su utilización, los autocares a partir de la categoría Euro 3 podrían quedar exentos de la presentación de ecopuntos.»

Resultado de la votación

Votos a favor: 45, votos en contra: 59, abstenciones: 8.

Dictamen del Comité Económico y Social sobre la «Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social y al Comité de las Regiones, Hacia una asociación global en favor del desarrollo sostenible»

(COM(2002) 82 final)

(2002/C 221/20)

El 14 de febrero de 2002, 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.

El Subcomité «Hacia una asociación global en favor del desarrollo sostenible», encargado de preparar los trabajos en este asunto, aprobó su dictamen el 15 de mayo de 2002 (ponente: Sr. Ehnmark).

En su 391º Pleno de los días 29 y 30 de mayo de 2002 (sesión del 30 de mayo), el Comité Económico y Social ha aprobado por 85 votos a favor y 1 abstención el presente Dictamen.

Resumen

1) La Cumbre de la Tierra de 1992 despertó grandes expectativas en el sentido de que se había emprendido un nuevo esfuerzo coordinado a escala mundial en apoyo de los países y las regiones en vías de desarrollo. Con su complejo trabajo preparatorio y el amplio consenso alcanzado en sus resoluciones y recomendaciones, parecía a todas luces que la Cumbre de la Tierra se iba a convertir en un hito importante en la marcha global hacia el progreso, el bienestar y la seguridad. Sin embargo, diez años después es preciso reconocer que la Cumbre de la Tierra fue un éxito verbal pero no operacional. Los llamamientos en pro de una solidaridad activa para el desarrollo no han tenido respuesta en la práctica.

2) La Declaración del Milenio de las Naciones Unidas, adoptada en septiembre de 2000, estableció una nueva plataforma global para el progreso y el bienestar con ocho objetivos fundamentales (véase nota a pie de página), y fijó un ambicioso calendario para siete de estos objetivos. La Declaración del Milenio despertó nuevas expectativas en el sentido de que por fin se había emprendido un nuevo esfuerzo a escala mundial en apoyo del desarrollo y el bienestar.

Sin embargo, dos años después es preciso reconocer que la Declaración ha sido hasta ahora principalmente un éxito verbal. Los nuevos llamamientos en pro de la solidaridad no se han plasmado en medidas a favor del desarrollo ⁽¹⁾.

⁽¹⁾ Los ocho objetivos del Milenio son los siguientes

- reducir a la mitad, para el año 2015, el porcentaje de habitantes del planeta cuyos ingresos sean inferiores a un dólar por día;
- lograr la enseñanza primaria universal para ese mismo año;
- promover la igualdad entre los sexos y la autonomía de la mujer;
- reducir la mortalidad infantil;
- reducir la mortalidad materna;
- detener y empezar a reducir la propagación del VIH/SIDA, el paludismo y otras enfermedades graves;
- garantizar la sostenibilidad del medio ambiente;
- fomentar una asociación mundial para el desarrollo.

3) La Cumbre Mundial sobre el Desarrollo Sostenible de septiembre de 2002 es una nueva oportunidad. Esta vez se han levantado grandes expectativas; sin embargo, los trabajos preparatorios dan más motivos de inquietud que de esperanza. Esta Cumbre Mundial debería quizá considerarse como un paso más en un largo proceso, pero un paso que tiene que producir resultados tangibles y acuerdos sobre acciones concretas. No hay ninguna necesidad de más declaraciones solemnes. La Cumbre Mundial debe centrarse en asociaciones globales y compromisos firmes que permitan poner en marcha un desarrollo sostenible mundial, dando prioridad a la erradicación de la pobreza. El Comité Económico y Social Europeo (CESE) insta a los gobiernos y organizaciones participantes a no perder de vista esta prioridad. La Cumbre Mundial debe servir para que todas las naciones y pueblos asuman la responsabilidad del bienestar, mediante la solidaridad de esta generación y las venideras.

4) De forma específica, tiene una importancia crucial que la Cumbre Mundial pueda lanzar una clara señal a los pueblos del mundo entero en el sentido de que a partir de ahora existe un firme compromiso, tanto por parte de los países desarrollados como de los que están en vías de desarrollo, de realizar conjuntamente un nuevo gran esfuerzo en favor del bienestar y el progreso mundial. Es fundamental que la Cumbre Mundial disipe todas las incertidumbres y decepciones que suscitó la Cumbre de la Tierra. No hay lugar para otro tiempo muerto en los esfuerzos conjuntos a favor del desarrollo mundial. De forma constante, nuestro planeta avanza hacia una situación en la que surgirán límites estrictos para la existencia de la humanidad. Es necesario acometer un nuevo gran esfuerzo para nuestro bienestar y futuro en común. La tarea de la Cumbre no es volver a negociar las recomendaciones de la Cumbre de la Tierra ni los objetivos del Milenio, sino acordar acciones para ponerlos en práctica ¡Que no se diga dentro de dos o diez años que esta Cumbre Mundial terminó siendo otra decepción! ¡Y que los resultados positivos de la Cumbre Mundial sobre la Alimentación y la Conferencia de Monterrey sobre Financiación del Desarrollo sirvan de guía para el éxito de esta Cumbre!

5) El programa básico de la Cumbre Mundial sigue siendo el formulado por la Cumbre de la Tierra y la Declaración del Milenio. Se debe seguir de cerca el lanzamiento en Doha de un nuevo programa para el desarrollo y el comercio, así como el acuerdo de Monterrey sobre la financiación del desarrollo. La reducción de la pobreza y la gestión de los recursos naturales son temas clave. La inversión general de la tendencia hacia la degradación del medio ambiente reviste una importancia crucial. El desarrollo sostenible debe incluir con toda claridad objetivos económicos, sociales y medioambientales.

6) Algunos aspectos han cobrado mayor importancia desde la Cumbre de la Tierra. Uno de ellos son los signos de una inminente crisis medioambiental. Otro es el círculo vicioso de la pobreza, las enfermedades y el analfabetismo. Un tercero es el surgimiento de una economía global basada en los

conocimientos, que plantea nuevos retos a los países en vías de desarrollo. Un reciente informe de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD) señala un riesgo real de que los países en vías de desarrollo queden limitados a aportaciones de escasa cualificación destinadas a productos y servicios de la nueva economía global. El desarrollo de los recursos humanos resultará por ello tanto más esencial. El CESE propone que en la Cumbre Mundial se dé la máxima prioridad a la educación y la formación.

7) El desarrollo sostenible es, fundamentalmente, una cuestión de solidaridad, entre generaciones y entre pueblos y países. La Unión Europea ha dado muestras de responsabilidad al asumir el liderazgo a la hora de decidir sobre una estrategia y un programa de desarrollo sostenible. El impacto mundial de esta decisión no debe subestimarse. El CESE apoya plenamente al Consejo y la Comisión en sus intentos por llevar adelante las decisiones de la Cumbre Europea de Gotemburgo de 2001. Con estas decisiones sobre el desarrollo sostenible, la Unión Europea ha podido proyectar una nueva plataforma de cooperación internacional y un nuevo papel para ella misma. Se trata de una oportunidad única. La Unión Europea debería asumir el liderazgo en la elaboración de un programa de acción y el establecimiento de las asociaciones necesarias para garantizar su puesta en práctica.

8) El CESE acepta plenamente la importancia de los ocho objetivos de desarrollo del Milenio decididos en 1999. El Comité subraya especialmente la importancia de los tres primeros: reducir a la mitad en quince años la proporción de personas con ingresos diarios inferiores a un dólar, universalizar para 2015 la educación primaria y eliminar las diferencias de género en la educación primaria y secundaria para 2005 y en los demás niveles educativos para 2015. En su conjunto, los ocho objetivos representan un programa sumamente ambicioso para conseguir un mundo mejor. Para lograrlo, necesitamos más estudios sobre los temas clave del desarrollo, especialmente en relación con la energía, el cambio climático y el transporte.

9) El CESE subraya la necesidad de alcanzar en la Cumbre Mundial una política coherente y un conjunto de medidas que integre los ocho objetivos del milenio en el contexto de los tres pilares del desarrollo sostenible: el económico, el social y el medioambiental. Sería desastroso que la Cumbre quedase estancada entre la protección medioambiental y el desarrollo económico y social. Para evitarlo, hay que hacer especial hincapié en la estrecha relación entre diversos factores principales que afectan a la sostenibilidad, como el crecimiento demográfico, la degradación del medio ambiente, la pobreza y el estancamiento económico.

10) El CESE ha tomado nota del resultado positivo de la Conferencia de Monterrey sobre Financiación del Desarrollo. Este resultado puede considerarse un gran avance en el ámbito de los compromisos mutuos a favor del desarrollo. Al mismo tiempo hay que hacer hincapié en que la ayuda por sí sola no resuelve los problemas. Cuando se mejoren radicalmente las opciones comerciales de los países en vías de desarrollo disminuirá la apremiante necesidad de ayuda para el desarrollo. Mediante un alivio de la deuda constructivo aumentarán las posibilidades de que estos países emprendan nuevos esfuerzos. Sin embargo, el alivio incondicional de la deuda no siempre produce los resultados esperados. El CESE recomienda que el alivio de la deuda se supedite a un progreso cuantificable hacia el desarrollo sostenible, incluida la protección del medio ambiente. Asimismo, recomienda que la UE examine más a fondo la posibilidad de renovar esfuerzos para ampliar el alivio de la deuda de los países en vías de desarrollo.

11) La supresión gradual de las barreras comerciales es esencial para fomentar el desarrollo. La Unión Europea ha dado un paso adelante con su decisión de suprimir los aranceles en todos los ámbitos del comercio («todo, excepto las armas») con los 48 países más pobres. El CESE insta a los gobiernos de los demás países desarrollados a avanzar en la misma dirección. Asimismo, insta a la Comisión Europea a que estudie la posibilidad de extender la iniciativa «todo, excepto las armas» a más países en vías de desarrollo.

12) La creación de nuevos puestos de trabajo es parte fundamental de todo plan de reducción de la pobreza. En el pasado, la creación de puestos de trabajo se ha hecho en muchos casos a costa del medio ambiente. La situación tiene que cambiar. La Cumbre Mundial debería insistir en las relaciones positivas entre las buenas prácticas medioambientales y la creación de puestos de trabajo. Además, debe establecer la creación de empleo como una de las vías fundamentales para alcanzar los objetivos del milenio. La creación de puestos de trabajo debe ir pareja a la promoción de los derechos laborales fundamentales.

13) La Cumbre Mundial debe subrayar la importancia de las mujeres en el proceso de desarrollo, sobre todo en los países menos desarrollados. Deben establecerse nuevas asociaciones con objeto de ofrecer servicios de educación y formación a las mujeres en particular y que cubran tanto temas básicos, como la salud o la seguridad alimentaria, como temas económicos, como el desarrollo de cooperativas y técnicas empresariales.

14) Es preciso aumentar enormemente la producción agraria en los países en vías de desarrollo si se quiere cumplir el objetivo de reducir a la mitad la proporción de personas que viven en condiciones de pobreza extrema. Ayudar al sector agrario a ser viable y capaz de sostenerse es un aspecto delicado pero esencial de cualquier estrategia global de desarrollo sostenible.

15) Si se quiere que los países en vías de desarrollo se beneficien de la mundialización, es muy importante contar con buenos gobiernos y administraciones. La Cumbre Mundial debería poner en marcha asociaciones para la formación de administradores en los países en vías de desarrollo.

16) Las inversión extranjera directa de las empresas constituye la mayor parte del flujo financiero dirigido a los países en vías de desarrollo. Un objetivo de la Cumbre Mundial debería ser establecer asociaciones para inversiones ente las empresas y los gobiernos. Esto podría formar parte de esfuerzos similares a los de la iniciativa Pacto Mundial (Global Compact) de las Naciones Unidas. Como demuestran numerosos estudios, las inversiones empresariales se dirigen cada vez más a lugares que disponen de mano de obra muy cualificada.

17) El desarrollo sostenible a escala nacional, regional y mundial presupone un conocimiento avanzado generado en la investigación y el desarrollo. El desarrollo sostenible es en sí mismo un llamamiento a impulsar el conocimiento. El CESE propone poner en marcha nuevas redes científicas mundiales que trabajen en temas de desarrollo sostenible a largo plazo, sobre todo en los ámbitos de la energía, el abastecimiento de agua y la seguridad alimentaria.

18) La sociedad civil organizada, y dentro de ella los interlocutores sociales, tienen que desempeñar una importante misión en la promoción del desarrollo sostenible a nivel nacional, regional y mundial. La sociedad civil organizada debe participar activamente en todo el proceso de desarrollo contribuyendo a los programas sociales, económicos y medioambientales. La sociedad civil organizada también tiene que desempeñar un papel clave en lo que se refiere a aumentar la comprensión. El CESE propone establecer, como está haciendo la UE, foros bienales nacionales, regionales o mundiales de interesados como medio de participación pública en la promoción y seguimiento del desarrollo sostenible.

19) El CESE insta a los gobiernos que participan en la Cumbre Mundial a que hagan todo lo posible por guiar la cumbre hacia resultados constructivos, concretos y claros, emprendiendo nuevos esfuerzos en pro del progreso económico, social y medioambiental a nivel mundial y presentando medidas para alcanzar los ocho objetivos de desarrollo del Milenio. Se han suscitado grandes expectativas. Las ONG y otros órganos activos de la sociedad están muy comprometidos y prestan todo su apoyo. Se trata realmente de una oportunidad única.

1. El largo camino a Johannesburgo

1.1. La Cumbre de la Tierra de Río de Janeiro planteó el desarrollo sostenible como objetivo mundial, con los tres pilares del desarrollo económico, social y medioambiental como igualmente importantes y mutuamente interrelacionados. El factor clave de este objetivo mundial era y sigue siendo la solidaridad entre generaciones y entre pueblos y países.

El desarrollo sostenible es esencialmente un marco global de acción con el objetivo de aumentar el bienestar de las generaciones actuales sin poner en peligro las opciones de las venideras.

La Cumbre resaltó que en la práctica el desarrollo sostenible tiene que fundamentarse en la participación, en última instancia a nivel local y provincial. La Agenda 21 agrupó una amplia serie de iniciativas que fueron bien acogidas.

1.2. En general, sin embargo, es preciso reconocer que las expectativas de Río no se han cumplido.

A nivel mundial se ha registrado una serie de retrocesos, especialmente las dificultades a la hora de aprobar el Protocolo de Kioto sobre las emisiones de gases de efecto invernadero.

Los retrasos a la hora de traducir los objetivos de Río en medidas concretas pueden considerarse también efecto de la recesión económica mundial acaecida durante la década de los noventa. Sin embargo, es evidente que los países han encontrado los objetivos de Río más difíciles de cumplir de lo que esperaban.

1.3. Sin embargo, un grupo de países ha dado una respuesta concreta y decidida a las expectativas de Río.

En junio de 2001, el Consejo aprobó para la Unión Europea una estrategia de largo alcance y un plan de acción para el desarrollo sostenible y puso de manifiesto que todas las iniciativas y medidas futuras deberían evaluarse en función del impacto que tengan en el desarrollo sostenible.

Por tanto, la UE se está poniendo a la vanguardia en lo que respecta a convertir de los objetivos de Río en medidas políticas concretas.

1.4. En la estrategia de la UE tiene especial importancia el compromiso de los Estados miembros de desarrollar estrategias nacionales de desarrollo sostenible y presentar informes anuales sobre el trabajo realizado. Esto da una valiosa oportunidad de comparar las acciones y los resultados.

1.5. Los trabajos preparatorios de la Cumbre Mundial han durado varios años, y son muchos los estudios, seminarios y conferencias realizados. Un acontecimiento clave reciente ha sido la Conferencia Internacional sobre la Financiación del Desarrollo celebrada en Monterrey. En general, los resultados de la conferencia han sido positivos para el mundo en vías de desarrollo: los países desarrollados acordaron aumentar sustancialmente en los próximos años su ayuda al desarrollo hasta alcanzar el nivel general del 0,7 % del PIB en ocho años (lo que significa 200 000 millones de dólares más en ayuda al desarrollo).

1.6. En la Comisión Europea, los trabajos preparatorios empezaron fundamentalmente con una Comunicación sobre las experiencias obtenidas tras la Cumbre de Río, publicada en la primavera de 2001.

1.7. La Comisión Europea ha sugerido cuatro objetivos estratégicos que la UE debería procurar obtener en la Cumbre, a saber:

- mayor justicia a nivel mundial y una asociación eficaz a favor del desarrollo sostenible
- mejor integración y coherencia a nivel internacional
- aprobación de objetivos medioambientales y de desarrollo para revitalizar y profundizar el compromiso político, y
- medidas más efectivas a nivel nacional supervisadas internacionalmente.

1.8. En febrero de 2002, la Comisión aprobó una nueva Comunicación relativa a la Cumbre Mundial.

En dicho texto, la Comisión plantea una nueva asociación mundial a favor del desarrollo sostenible y señala temas que deberán centrar la atención de la Cumbre Mundial y que pueden abordarse en términos concretos. Vistas las dificultades de los preparativos en las Naciones Unidas, se están revisando las prioridades de la UE para la Cumbre Mundial con el fin de hacerlas más prácticas, centrándolas en educación, salud, pesca, bosques, agua, energía, financiación, gobernanza y coherencia política.

2. **Elaboración de una estrategia mundial para el desarrollo sostenible**

2.1. Los preparativos de las Naciones Unidas con vistas a la Cumbre Mundial indican una serie de temas de programación similares a los de la UE.

2.1.1. El desarrollo sostenible es, por definición, un programa basado en consideraciones paralelas e interrelacionadas sobre cuestiones económicas, sociales y medioambientales. Se ha señalado acertadamente que el aspecto más importante de la estrategia es conceder la misma importancia a los aspectos medioambientales que a los económicos y sociales. Sin embargo, se ha visto que la interacción entre los tres pilares es difícil de ilustrar y concretar. Por ejemplo, ¿cuál es la relación entre los objetivos medioambientales y la creación de puestos de trabajo? O, en otras palabras, ¿cómo evitar los conflictos entre el medio ambiente, de un lado, y el desarrollo de la economía y el empleo, de otro?

La experiencia de la UE revela que las teorías que hay detrás de la interacción de los tres pilares interrelacionados requieren una nueva forma de planificación modular.

2.1.2. La Cumbre Europea de Gotemburgo, celebrada en junio de 2001, declaró solemnemente que el desarrollo sostenible debía ser uno de los objetivos principales de la Unión y que toda nueva medida o programa propuesto debía someterse a valoraciones de impacto al respecto. En realidad, esta aspiración es muy difícil de cumplir. La coherencia política entre una amplia y heterogénea serie de organizaciones es extremadamente difícil. En última instancia, probablemente requiere coordinación política a un nivel gubernamental muy alto. De otra forma, los objetivos del desarrollo sostenible pueden reducirse a una visión sin efectos reales.

2.1.3. A más largo plazo, el desarrollo sostenible tendrá profundos efectos en ámbitos como el transporte y el consumo energético e influirá en las políticas de seguridad alimentaria y producción agraria. Otros tantos ejemplos son la lucha contra el cambio climático o la reducción del uso inadecuado de los recursos naturales. La lista puede ampliarse mucho más. La cuestión es que todas las políticas que afectan y cambian la vida cotidiana de los ciudadanos deben basarse en última instancia en un respaldo pleno y activo de los propios ciudadanos. Las estrategias de desarrollo sostenible no pueden construirse sólo de arriba abajo, aunque sea necesario empezar por ahí. Es necesario contar con un proceso paralelo de abajo arriba.

Es necesario consultar activamente a la sociedad civil organizada, incluidos los interlocutores sociales, sobre el seguimiento y aplicación de las medidas de desarrollo sostenible; en la práctica, es la única manera de lograr un resultado positivo.

2.1.4. Normalmente, se considera que las estrategias de desarrollo sostenible sólo abarcan cuestiones económicas, sociales y medioambientales. Sin embargo, al ser por naturaleza estrategias internacionales, hay otros aspectos que merecen atención. Comprender por qué otro país ha tomado una decisión determinada significa intentar entender parte de su historia o su sistema de valores. De ello se deduce que las estrategias de desarrollo sostenible deben tener en cuenta la comunicación y la conciencia cultural en relación con los países vecinos.

2.2. La Declaración del Milenio sobre los objetivos clave de desarrollo que deben alcanzarse en un plazo limitado representa un gran avance en los intentos mundiales por crear una política a largo plazo, realista y concreta a favor del desarrollo mundial. La decisión de adoptar los ocho objetivos la tomaron las Naciones Unidas, el FMI, el Banco Mundial, la OCDE, el G7, el G20 y todos los principales países desarrollados y en vías de desarrollo.

En este contexto, uno de los retos decisivos de la Cumbre Mundial de 2002 será llegar a un acuerdo sobre cómo establecer prioridades y modalidades en la aplicación de dichos objetivos del Milenio.

2.3. Evidentemente, los temas clave de la Cumbre Mundial serán cómo, cuándo y con qué recursos se lograrán los objetivos, más que la fijación de otros nuevos.

2.3.1. Tendrán especial importancia los siguientes temas:

- mejorar las condiciones en que los países más pobres participan en la economía mundial y, en particular, aprobar un régimen comercial preferencial para ellos;
- aprobación a nivel internacional por parte de las empresas de normas empresariales que les comprometan como socios leales y coherentes en el proceso de desarrollo;
- transferencia sustancial de recursos adicionales de los países más ricos a los más pobres en forma de inversiones al desarrollo.

2.3.2. La lista es un ejemplo de los efectos de la mundialización y los desafíos que plantea tanto a los países desarrollados como a los que están en vías de desarrollo. Los gobiernos deben tomar nota del clima intensamente competitivo de la economía globalizada. La eficacia administrativa es más importante que nunca. Crear un entorno atractivo a la inversión requiere liderazgo político, buena gestión y capacidad para cooperar. El comercio se está convirtiendo cada vez más en un tema clave del proceso de desarrollo. La ayuda oficial al desarrollo y las inversiones directas incrementan los recursos, pero para la mayoría de los países el comercio es lo principal.

2.4. El cometido de la Cumbre Mundial es ciertamente múltiple: tiene que abordar a nivel global cuestiones a largo plazo para conseguir el desarrollo sostenible, y al mismo tiempo contrarrestar los temores populares frente a la globalización con propuestas normativas en ámbitos como la sanidad, la protección de los consumidores y el medio ambiente, y garantizar el mantenimiento de las normas laborales fundamentales.

3. Una plataforma para la UE en Johannesburgo

3.1. La Comunicación de la Comisión de febrero de 2002 recoge una lista de 39 medidas comunitarias agrupadas en seis ámbitos: comercio, lucha contra la pobreza y fomento del desarrollo social, gestión sostenible de los recursos naturales y medioambientales, mejora de la coherencia de las políticas de la UE, mejor gobernanza a todos los niveles y financiación del desarrollo sostenible.

El CESE apoya esta forma más concreta de establecer las prioridades como medidas para la Cumbre Mundial.

El CESE realiza los siguientes comentarios a la Comunicación de la Comisión.

4. Aprovechar la globalización: el comercio al servicio del desarrollo sostenible.

4.1. El programa de desarrollo de Doha es la base del acuerdo de la Cumbre Mundial en materia de comercio. El cometido de la Cumbre Mundial debe ser determinar medidas que apoyen y complementen los procesos de Doha y Monterrey. Se trata de un ámbito de incentivos para una producción y un comercio medioambiental y socialmente sostenibles.

4.2. La Comisión propone ocho temas más concretos para que la UE continúe trabajando, como fomentar la participación de los países en vías de desarrollo en el sistema comercial internacional haciendo presión dentro de la OMC. La Comisión desea reforzar el papel del Sistema de Preferencias Generalizadas (SPG) a favor del desarrollo sostenible mediante la introducción en 2004 de un sistema más modulado; asimismo, aboga en términos más generales por reforzar la dimensión sostenible de los acuerdos comerciales bilaterales y regionales.

4.3. El CESE apoya las líneas generales de la propuesta de una posición comunitaria sobre comercio y desarrollo. La propuesta es coherente con las posiciones adoptadas por la UE en la reunión de la OMC en Doha.

4.4. Sin embargo, el Comité desea añadir algunos comentarios. La OMC, que es el instrumento clave para promover el comercio, debe desarrollar su posición, mostrarse más activa y dar a sus programas y medidas un semblante más humano. El Comité prevé trabajar en la elaboración de un dictamen en el que expresa justamente esta idea.

4.5. Hay margen para nuevas iniciativas de promoción del comercio entre los países en vías de desarrollo y los industrializados. Recientemente, un Estado miembro de la UE ha sugerido establecer un centro de apoyo de expertos (una especie de «ombudsman») que ayude a los países en vías de desarrollo a superar los problemas administrativos a los que se enfrentan sus exportaciones a los países desarrollados. El CESE considera que dicha iniciativa merece ser examinada con vistas a la Cumbre Mundial.

4.6. Un tema que cabría haber esperado en la Comunicación de la Comisión es la iniciativa «todo, excepto las armas», así como la cuestión de cómo motivar a otros países a que la adopten. La iniciativa abarca a los 48 países menos desarrollados. Esta es la ocasión de considerar la posibilidad de ampliar esta iniciativa.

4.7. El Comité toma nota y apoya firmemente la propuesta de la Comisión de animar a las empresas europeas a guiarse por principios de responsabilidad social de la empresa y adherirse a las directrices de la OCDE para los inversores externos, así como desarrollar iniciativas que estén en línea con el Libro Verde de la Comisión Fomentar un marco europeo para la responsabilidad social de las empresas.

4.8. El comercio fomenta la inversión directa, sobre todo en instalaciones de producción. Es fundamental establecer un entorno positivo para tales inversiones directas de las empresas. El programa de desarrollo de Doha aporta una serie de pasos en esta dirección. La conferencia de Monterrey añadió otros. La iniciativa Pacto Mundial (Global Compact) de las Naciones Unidas constituye otro. Algunas ONG, como OXFAM, y centros de análisis han añadido recientemente su aportación. El Banco Mundial ha emprendido un ambicioso programa destinado a elevar los niveles de capital humano mediante la enseñanza de técnicas, la educación y la formación. La OIT ha añadido una importante dimensión con su programa para lograr un trabajo digno.

4.9. El CESE considera urgente y esencial que la Cumbre Mundial acuerde, en línea con Doha y Monterrey en particular, una serie de medidas para estimular la inversión extranjera directa en los países menos desarrollados.

4.10. Asimismo, la Cumbre Mundial debe tener en cuenta la necesidad de elaborar una política global que abarque la ayuda, la inversión y el alivio de la deuda. Para muchos países en vías de desarrollo, el alivio de la deuda sigue siendo un tema clave que hay que resolver para que puedan ser más autosuficientes y aprovechar mejor los recursos externos.

El CESE insta a la UE a que examine qué posibilidades hay para redoblar esfuerzos con objeto de aliviar la deuda de los países en vías de desarrollo.

5. Combatir la pobreza y fomentar el desarrollo social

5.1. La Comisión se centra en medidas de reducción de la pobreza y erradicación del hambre, en línea con los objetivos de desarrollo del Milenio. Concretamente, propone seguir centrandose la política de desarrollo comunitaria en el objetivo clave de reducción de la pobreza, que debe reflejarse en una mayor concentración de recursos en los países menos desarrollados y en los grupos de población más pobres de los países en vías de desarrollo.

5.2. El CESE apoya las acciones propuestas. Es esencial que, conforme subraya la Comisión, incluyan medidas de distribución de agua y saneamiento y, en un sentido más amplio, medidas a favor de servicios de salud con acceso a medicinas (a precios diferenciados).

5.3. La Comisión propone integrar más la perspectiva de género en las políticas comunitarias. El Comité desearía que profundizase más en su análisis al respecto, aún teniendo en cuenta que la Comisión publicó el año pasado una Comunicación sobre la integración del factor género en la cooperación al desarrollo (COM(2001) 295 final). Una plataforma de la UE para la Cumbre Mundial constituye una oportunidad muy importante con vistas a la comunicación en este ámbito.

5.4. El papel de las mujeres en la transformación de los estilos de vida y la promoción de la aceptación de nuevos enfoques es fundamental. Por tanto, es prioritario que los esfuerzos educativos en este sentido lleguen a las mujeres, igual que las medidas de asistencia para cambiar los hábitos alimentarios, sanitarios e higiénicos.

5.5. En este contexto, es preciso recordar la decisión de la Conferencia Internacional sobre la Población y el Desarrollo de 1994. En dicha conferencia se acordó que el acceso a los servicios de planificación familiar por parte de las mujeres y la aceptación de sus derechos reproductivos son condiciones necesarias para mejorar su situación.

5.6. El Comité toma nota de la propuesta de fomentar la investigación en temas relacionados con el desarrollo sostenible y la apoya firmemente. Asimismo ha tomado nota de nuevos proyectos de investigación sobre modalidades para cambiar las pautas de producción y consumo. Evidentemente en este ámbito resulta urgente disponer de más información básica y de una base de diálogo más amplia.

6. Gestión sostenible de los recursos naturales y medioambientales

6.1. La primera prioridad es garantizar que las tendencias actuales de pérdida de recursos medioambientales se inviertan efectivamente a escala nacional y mundial antes de 2015. Una segunda prioridad consiste en definir objetivos sectoriales e intermedios en algunos sectores clave, como el agua, la tierra y los suelos, la energía y la biodiversidad.

6.2. Más concretamente, la Comisión pretende poner en marcha en la Cumbre Mundial una iniciativa para crear una asociación mundial que fomente el uso sostenible de los recursos hídricos.

6.3. El CESE apoya las propuestas de la Comisión en este importante ámbito. Las propuestas relativas al agua y la energía, sobre todo la provisión de fuentes renovables de energía, son muy importantes y deben tener la máxima prioridad en la Cumbre. Aunque algunos países y regiones puedan ir por delante, para que las soluciones globales sean sostenibles es necesario actualizar y extender las mejores prácticas y las tecnologías punta por todo el mundo, no guardarlas como privilegio de unos pocos.

6.4. En este contexto, el desarrollo de la estrategia comunitaria de desarrollo sostenible es una de las mejores contribuciones que cabe hacer a la Cumbre Mundial y a los trabajos posteriores. Los planes de elaborar un programa de acción sobre la aplicación de la legislación forestal, la gobernanza y el comercio constituyen una importante contribución, así como las iniciativas internacionales para combatir las prácticas contrarias a la legislación forestal y los delitos cometidos contra el patrimonio forestal. Otro buen ejemplo es el desarrollo de una estrategia comunitaria para la pesca de altura.

6.5. La ratificación del Protocolo de Kioto es un paso clave en los esfuerzos a largo plazo por detener el cambio climático. Sin embargo, más allá de dicha ratificación, es necesario plantear una perspectiva a más largo plazo, hacia otros pasos futuros. La UE debería tomar la iniciativa en relación con los nuevos compromisos de mayores objetivos de reducción de emisiones.

6.6. Una propuesta señala la necesidad de fomentar las inversiones en medios de transporte sostenibles, respetuosos con el medio ambiente y a precios asequibles. El Comité desearía que se profundizase en este punto.

6.7. El transporte se está convirtiendo en un elemento importante en todas las estrategias de desarrollo sostenible, tanto en los países desarrollados como en los que están en vías de desarrollo. Está muy relacionado con el desarrollo urbano y rural y con la manera en que las sociedades organizan su trabajo y su vida. Está directamente ligado al desarrollo de las tecnologías de transporte. El Comité desea que la Comisión afronte estos problemas de forma enérgica.

6.8. La Comisión sugiere que la UE conceda especial atención a fomentar respuestas regionales y subregionales a los desafíos medioambientales, sociales y económicos dentro del objetivo general de propiciar el desarrollo sostenible. Este enfoque podría integrarse en la cooperación Euromed.

6.9. El Comité apoya firmemente la propuesta, que está en línea con la experiencia del Comité en materia de cooperación con el área mediterránea. Los países candidatos representan otro desafío; como miembros pasarán automáticamente a formar parte de la estrategia general de la UE, pero necesitarán un apoyo considerable antes y después de la adhesión para ponerse a la altura de los actuales Estados miembros.

7. Mejorar la coherencia de las políticas de la Unión Europea

7.1. En línea con la estructura y la dirección de la estrategia de desarrollo sostenible de la UE, la Comisión subraya la necesidad de nuevas iniciativas para analizar la coherencia de todas las políticas relacionadas con el desarrollo sostenible.

7.2. El Comité ha tenido ocasión de subrayar la importancia clave de este aspecto en una serie de dictámenes.

El Comité reitera su firme opinión de que las instituciones de la Unión Europea deben tomar medidas más enérgicas para conseguir el grado de coherencia política necesario para aplicar una política coherente de desarrollo sostenible, tanto dentro de Europa como en el marco del esfuerzo global resultante de la Cumbre Mundial.

8. Mejorar la gobernanza a todos los niveles

8.1. Es prioritario garantizar una buena gobernanza a todos los niveles y dentro de todos los países con objeto de alcanzar objetivos comunes de desarrollo sostenible.

El Comité toma nota de las observaciones de la Comisión sobre la necesidad de una gobernanza comunicativa y eficaz a todos los niveles que incluya la participación activa de la sociedad civil organizada, incluidos los interlocutores sociales, tanto en la planificación como en la aplicación.

El Comité ha tenido ocasión de referirse a este asunto en sus dictámenes anteriores sobre el desarrollo sostenible⁽¹⁾.

8.2. Debe impulsarse el papel de las empresas en la promoción del desarrollo. Las Naciones Unidas han puesto en marcha la iniciativa Pacto Mundial (Global Compact) como mecanismo para fomentar la participación empresarial activa en los procesos de desarrollo y en los esfuerzos por alcanzar los objetivos del Milenio.

⁽¹⁾ Dictamen del CES sobre el tema «Preparación de una estrategia de la Unión Europea para el desarrollo sostenible» — DO C 221 de 7.8.2001.

Dictamen del CES sobre el tema «Una Europa sostenible para un mundo mejor» — DO C 48 de 21.2.2002.

Dictamen del CES sobre el tema «Mensajes para Barcelona (Estrategia para el desarrollo sostenible)» — DO C 94 de 18.4.2002.

8.3. El CESE apoya decididamente esta iniciativa y desea expresar su esperanza de que se adopten iniciativas paralelas a nivel nacional y europeo.

9. Financiación del desarrollo sostenible

9.1. La conferencia de las Naciones Unidas celebrada en Monterrey en marzo de 2002 alcanzó un acuerdo sobre aumentos lentos pero constantes en la cantidad de recursos financieros puestos a disposición del desarrollo sostenible. El resultado de la conferencia puede considerarse un éxito en líneas generales.

Evidentemente, dichos recursos serán insuficientes. Por otro lado, suponen un importante cambio de tendencia.

9.2. Un tema clave que debe seguir estudiándose es cómo estimular el aumento de la inversión directa en los países en vías de desarrollo.

En este sentido, la clave del asunto reside una vez más en los criterios que determinan dónde hacer la inversión. Y, de nuevo, el capital humano es fundamental.

Al apoyar el acuerdo de Monterrey, conforme al cual los países industrializados deben aumentar su ayuda oficial al desarrollo hasta el 0,7 % del PIB, el CESE insta a que se pongan en marcha nuevas iniciativas que estimulen la inversión directa del sector privado.

10. Temas adicionales de una estrategia mundial de desarrollo sostenible

10.1. La Comisión ha presentado una plataforma bien concebida para las negociaciones que tendrán lugar antes y durante la Cumbre Mundial de Johannesburgo. El CESE ha aportado sus observaciones más arriba.

Además de estas consideraciones, el Comité desea proponer la inclusión de los siguientes aspectos en la base de negociación de la Cumbre.

10.2. El objetivo del Milenio de lograr la educación primaria para todos los niños para el año 2015 debe verse como un primer paso en una inversión mundial en el capital humano. La inclusión parcial de la formación profesional en la escuela primaria y también más allá de ella debe ser el siguiente paso estratégico en la creación de una sociedad mundial del conocimiento. Un informe reciente la UNCTAD ha señalado los riesgos para los países en vías de desarrollo de no invertir más en educación y formación: los componentes de productos que requieren elevadas cualificaciones siguen siendo importantes, y en los países en vías de desarrollo sólo se localizan las partes que requieren cualificaciones elementales.

10.3. El CESE propone que la Cumbre Mundial estudie la creación de un comité especial con la doble tarea de hacer un seguimiento de la aplicación del objetivo del milenio y elaborar los planes para impulsar la formación profesional. El seguimiento de una economía global basada en el conocimiento exige dar nueva vigencia a las inversiones en educación y formación.

10.4. La extensión de determinadas pautas de pensamiento culturales o tradicionales hace que a menudo se subestime el papel de las mujeres en el desarrollo sostenible. En lo que se refiere a los países menos desarrollados, las mujeres desempeñan un papel especial en la transformación de los hábitos alimentarios, sanitarios y de higiene.

10.5. El CESE propone que la Cumbre Mundial ponga de relieve la importancia de las mujeres en el proceso de desarrollo y emprenda un nuevo esfuerzo conjunto para apoyar a las mujeres que quieren ser económicamente activas como empresarias aportando formación, capital a nivel macroeconómico y ayuda administrativa e intercambiando experiencias. La Unión Europea debería asumir una responsabilidad especial a la hora de iniciar este esfuerzo mediante asociaciones con los interlocutores sociales, la industria, los centros de enseñanza, las instituciones comerciales y los organismos internacionales.

10.6. El objetivo del Milenio de reducir a la mitad el número de personas que viven con un dólar diario para 2015 requiere una amplia serie de iniciativas interrelacionadas. La creación de empleo es obviamente una de las más importantes; para ello es necesario contar con posibilidades de producción, mercados, capital inversor y opciones de educación y formación, entre otros requisitos. Por otra parte, la creación de puestos de trabajo depende de las necesidades de los servicios de interés público y la financiación de la que dispongan. Ante todo debe haber consumidores y mercados para los productos los servicios.

10.7. El CESE propone que la Cumbre Mundial ponga de relieve la importancia de la creación de empleo como instrumento para lograr una serie de objetivos de desarrollo. El Comité propone crear un grupo operativo internacional encargado de idear estrategias y medidas para la creación de empleo a la luz de los resultados de Monterrey y de la propia Cumbre Mundial.

10.8. Los aspectos demográficos tienen una importancia integral evidente en todas las consideraciones de desarrollo sostenible. Algunas nuevas tendencias de la estadística demográfica parecen indicar que la evolución observada hasta ahora quizá no sea tan irreversible como se había pensado. Unos trece países entre los más poblados han experimentado agudos

descensos en la tasa de natalidad, hasta alcanzar un nivel inferior o igual a los dos hijos por mujer. La causa obvia es que cada vez son más las mujeres que quieren entrar en el mercado laboral.

10.9. Aún reconociendo la importancia de las nuevas tendencias estadísticas, el CESE propone que la Cumbre Mundial aborde el tema del crecimiento demográfico. Una posible conclusión podría ser la elaboración de un nuevo estudio global coherente sobre las actuales tendencias de la natalidad y sobre esta base proponer posibles estrategias para lograr un equilibrio entre el desarrollo económico, social y medioambiental, de un lado, y el desarrollo demográfico, de otro. Este estudio debería también tener en cuenta el envejecimiento de las poblaciones en todo el mundo y sus consecuencias demográficas y económicas.

10.10. Las grandes aglomeraciones urbanas de los países en vías de desarrollo plantean desafíos especiales al desarrollo sostenible. A menudo también plantean problemas muy agudos las zonas rurales. En ambos casos, la situación actual es resultado de muchos años de incapacidad para comprender y actuar sobre los complejos factores que causan la superpoblación de las áreas urbanas y la despoblación —y a veces subdesarrollo extremo— de las áreas rurales. Al mismo tiempo, las zonas urbanas enormes constituyen grandes problemas en relación con la alimentación, la salud, la higiene y el transporte.

10.11. El CESE está convencido de que las medidas globales a favor del desarrollo sostenible deben incluir esfuerzos especiales para contrarrestar las actuales tendencias de las áreas urbanas y rurales, que de un tiempo a esta parte también se han manifestado en una serie de países industrializados. El Comité propone que la Cumbre Mundial tome nota de la situación en las áreas urbanas y rurales de muchos países en vías de desarrollo y solicita a los países que compartan sus experiencias y soluciones. Deberían iniciarse los preparativos para un programa mundial sobre planificación urbana a gran escala.

10.12. Conforme a los resultados de la Conferencia de Río de hace diez años, los países deberían elaborar estrategias nacionales de desarrollo sostenible. Algunos países de la UE ya lo han hecho, a instancias de la Cumbre Europea de Gotemburgo celebrada en junio de 2001.

A pesar de que dichos planes de acción nacionales están en la fase inicial de desarrollo, constituyen una rica fuente de información y experiencia. El Comité propone que la Comisión Europea, en cooperación con otras instituciones internacionales importantes, elabore una documentación nueva y de fácil acceso y cree servicios de información, para que todo el mundo tenga acceso a ella.

10.13. Inevitablemente, la energía y el transporte están en primera línea de todos los debates sobre el desarrollo sostenible. El Comité Económico y Social Europeo ha expuesto sus puntos de vista al respecto en varias ocasiones.

Dada la importancia de estos aspectos y la existencia de una considerable cantidad de estudios y análisis al respecto, el Comité Económico y Social Europeo propone que la Cumbre Mundial ponga en marcha un balance conjunto, con la idea no tanto de encontrar nuevas soluciones sino de elaborar un estudio sobre el estado de la cuestión, como base para nuevas medidas.

10.14. La industria tiene un papel obvio y esencial en los esfuerzos en pro del desarrollo. Se ha tomado una serie de iniciativas para que la industria participe más en proyectos e invierta más en producir en países en vías de desarrollo.

10.15. El CESE ha tomado nota de las diversas iniciativas emprendidas para que las empresas y la industria participen en los procesos de desarrollo económico, social y medioambiental. Es un hecho que los principales esfuerzos se han realizado en el primer pilar del desarrollo sostenible. Convencido de que la industria en su conjunto comprenderá y apreciará los beneficios de su participación activa en el desarrollo económico, social y medioambiental, el Comité propone que la Cumbre Mundial exprese su apoyo a la plena participación de la industria en el proceso del desarrollo sostenible y preste atención a las directrices de la OCDE para las empresas multinacionales.

El Comité acoge positivamente iniciativas como el Pacto Mundial (Global Compact) y expresa su esperanza de que se divulgue más esta iniciativa concreta.

10.16. A los interlocutores sociales y la sociedad civil organizada en su conjunto les corresponde un papel crucial en el desarrollo sostenible mundial, por ambas partes. La Comisión Europea lo ha reconocido así, igual que el comité de las

Naciones Unidas encargado de los preparativos (a pesar de que aún no haya logrado alcanzar un acuerdo sobre el texto).

10.17. El CESE subraya su propia posición de que los interlocutores sociales y la sociedad civil organizada en su conjunto tienen que desempeñar una función esencial en todos estos procesos, desde la planificación inicial hasta la evaluación final y el seguimiento, pasando por el control y la aplicación.

10.18. El Comité reitera su posición de que es preciso dar a los representantes de los interlocutores sociales y de la sociedad civil organizada en general la posibilidad de participar en los procesos de seguimiento bienales o trienales. Los foros de interesados que se encarguen de hacerlo constituyen una oportunidad magnífica para lograr la participación democrática, la transparencia y la responsabilidad.

11. El papel de la Unión Europea

11.1. Las dificultades para alcanzar una base de acuerdo para la Cumbre Mundial y los acuerdos previos encaminados a ello sugieren que la Cumbre podría terminar con resultados más limitados de lo esperado, algo que sería muy de lamentar. En tales circunstancias, para la UE es de la mayor importancia asumir el liderazgo para crear dicha base y un programa de acción que permita alcanzar un amplio acuerdo en Johannesburgo.

11.2. El desarrollo sostenible mundial es un ámbito en el que la UE puede aportar una contribución muy especial basada en la experiencia dentro de la propia Unión. La UE debe estar preparada para desempeñar un papel de auténtico liderazgo con vistas a Johannesburgo. Asimismo, debe estar preparada para asumir un papel activo en el seguimiento de la Cumbre.

11.3. En este largo proceso de desarrollo global, el próximo hito después de Johannesburgo no debería ser dentro de diez años. Las conclusiones de la Cumbre Mundial deberían incluir un programa completo y dinámico con vistas a su seguimiento.

Bruselas, 30 de mayo de 2002.

El Presidente
del Comité Económico y Social
Göke FRERICHS

Dictamen del Comité Económico y Social sobre

- las «Propuestas de Decisiones del Consejo relativas a los programas específicos a través de los cuales se ejecuta el Programa Marco de la Comunidad Europea 2002-2006 de acciones de investigación, desarrollo tecnológico y demostración y relativas a los programas específicos a través de los cuales se ejecuta el Programa Marco de la Comunidad Europea de la Energía Atómica 2002-2006 de actividades de investigación y formación», y

(COM(2001) 279 final — 2001/0122 (CNS), 2001/0123 (CNS), 2001/0124 (CNS), 2001/0125 (CNS), 2001/0126 (CNS))

- la «Propuesta modificada de Decisión del Consejo sobre el programa específico 2002-2006 de investigación, desarrollo tecnológico y demostración destinado a la integración y el fortalecimiento del Espacio Europeo de la Investigación»

(COM(2001) 594 final — 2001/0122 (CNS))

(2002/C 221/21)

El 6 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 las propuestas mencionadas arriba.

El 8 de noviembre 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 arriba.

La Sección de Mercado Único, Producción y Consumo, encargada de preparar los trabajos en este asunto, aprobó su dictamen el 8 de mayo de 2002 (ponente: Sr. Bernabei).

En su 391º Pleno de los días 29 y 30 de mayo de 2002 (sesión del 30 de mayo), el Comité Económico y Social ha aprobado por unanimidad el presente Dictamen.

1. Recapitulación de las recomendaciones

1.1. El Comité Económico y Social Europeo, considerando:

1.1.1. la necesidad de incorporar los programas específicos en el objetivo estratégico del proceso de Lisboa, ratificado en el Consejo Europeo de Barcelona de los días 15 y 16 de marzo de 2002, sobre todo en términos de competitividad y sostenibilidad del desarrollo de la economía europea basada en el conocimiento;

1.1.2. la oportunidad de establecer un incremento en torno al 50 % como objetivo a medio plazo para el período sucesivo al VI Programa Marco, y dirigiéndose a los Estados Miembros y a la industria para que actúen también en este sentido, como se subrayó solemnemente en Barcelona tanto en términos de recursos económicos como de recursos humanos;

1.1.3. la exigencia de dar una respuesta a los retos mencionados con una plena integración de los esfuerzos en materia de investigación e innovación a través de la concentración de objetivos, un marco equilibrado de instrumentos tradicionales e innovadores, la continuidad en la intervención, la simplificación, la flexibilidad, la transparencia y autonomía y, ante todo, la ampliación de la base tecnológica común y una fuerte apertura y capacidad de atracción internacional;

1.1.4. el elemento catalizador, representado por los programas específicos del proceso de integración de los distintos componentes europeos —públicos y privados, académicos y empresariales, grandes y pequeños—, así como por los esfuerzos nacionales y regionales, comunitarios y europeos, en la perspectiva de desarrollo científico-tecnológico-innovador y de opciones viables para el futuro VII Programa Marco 2006-2010;

1.1.5. la imprescindible necesidad de acompañar el desarrollo de los programas y de cada una de las líneas de acción con un sistema bien estructurado y definido de órganos de gestión y consultivos a los distintos niveles, como plataformas de interrelación y diálogo, orientación y supervisión para un marco coherente y equilibrado de gobernanza en el Espacio integrado de la Investigación y la Innovación.

1.2. Recomienda al Parlamento Europeo, al Consejo y a la Comisión:

1.2.1. desarrollar una estrategia de acción para llevar a cabo una política común fuerte y coherente en materia de investigación e innovación, que comprenda tanto el VI Programa Marco como una estrategia integrada investigación-educación, la modernización de las normas de intervención pública para apoyar los procesos de interacción en materia de innovación tecnológica, una más fácil incorporación en el

mercado de los resultados de las investigaciones —especialmente en el ámbito público—, una interacción más enérgica y estructurada entre el mundo de la empresa y las comunidades científica y académica, unas modalidades más amplias y ágiles de asociación entre los sectores público y privado, así como un sistema europeo establecido y transparente de servicio a la innovación;

1.2.2. lograr una mejor articulación de los programas específicos para responder a criterios de máxima claridad y transparencia, así como una mayor capacidad para agregar la totalidad de los componentes, independientemente de su carácter y dimensiones, con vistas a una ampliación equilibrada de la base científica y tecnológica común sobre una determinada serie de temáticas prioritarias;

1.2.3. dividir el programa específico «Integración y fortalecimiento del Espacio Europeo de la Investigación» en dos:

- un programa específico con las prioridades temáticas a medio y largo plazo basado en siete líneas presupuestarias y con actividades horizontales a corto y medio plazo estructuradas en tres líneas presupuestarias, y
- un programa específico denominado «Coordinación y desarrollo coherentes del EEL», que deberá comprender el apoyo a la coordinación de las actividades nacionales/europeas con protocolos de cooperación definidos, el apoyo al desarrollo coherente de las políticas y la creación de un ciclo permanente de inteligencia estratégica distribuida, también con vistas a una formulación clara, consciente y transparente del VII Programa Marco;

1.2.4. ampliar los campos, los modelos y las modalidades de cooperación internacional con la ampliación de las áreas geográficas de América Latina y Asia, los países ACP y Sudáfrica, previendo la posibilidad de cooperación adecuada también con entidades menores del tipo de Craft internacionales;

1.2.5. incluir en el programa específico «Estructuración del Espacio Europeo de la Investigación» una línea presupuestaria destinada no sólo a la interrelación entre investigación e innovación, sino también a las iniciativas regionales en materia de I+DT;

1.2.6. lograr la plena aplicación de la Carta Europea de la Pequeña Empresa y, en especial, de las propuestas del Comité en materia de investigación e innovación por medio de los instrumentos apropiados, los medios tecnológicos y una política de información y consulta con una implicación directa y más activa de los organismos económicos y profesionales intermediarios, como las asociaciones industriales y las cámaras de comercio y artesanales;

1.2.7. asegurar las posibilidades de participación de las PYME tanto en las actividades horizontales específicas y de la línea presupuestaria «Interrelación investigación/Innovación e iniciativas de I+DT-REGIO» del programa específico «Estructu-

ración del Espacio Europeo de la Investigación», como en el ámbito de cada una de las líneas prioritarias (por lo menos, un 15 %), con sus propuestas autónomas y también con sus instrumentos de investigación colectiva y cooperativa;

1.2.8. desarrollar los programas específicos «CCI-CE» y «CCI-Euratom», no sólo como nuevas centrales a escala comunitaria de una red paneuropea de investigación y de sistemas de referencia técnico-científica, sino también como integradores de conocimientos e investigadores a escala internacional, y como puente de unión con la sociedad civil y con los responsables políticos, reforzándose el personal fijo con cuotas de becarios internacionales que oscilarían entre el 15 y el 20 %;

1.2.9. potenciar el programa específico «Energía nuclear» en aras de una energía segura, limpia y exenta de peligros apoyando, al mismo tiempo, la fusión y el proyecto ITER, y reforzando y ampliando las actividades relativas a los residuos radiactivos y a la seguridad nuclear en una Unión ampliada, sobre todo con el desarrollo de nuevas tecnologías más seguras y generadoras de menos desechos;

1.2.10. ofrecer, y no predeterminar, un «cajón de herramientas» con instrumentos para todos los posibles autores de propuestas garantizando, así, una ampliación dinámica y no una restricción anticipada de la participación: es necesario introducir «nuevos» y «viejos» instrumentos para que se impongan los mejores, aquellos más «sencillos para el usuario» y que respondan a las exigencias de los usuarios finales;

1.2.11. especificar ya en las decisiones básicas de carácter comunitario que se sometan al orden del día interinstitucional las características, criterios y modalidades transparentes de los nuevos instrumentos que contemplan los proyectos integrados, las redes de excelencia y los proyectos de investigación colectiva. Los criterios de selección y valoración deberán formar parte en especial de un espectro de elementos preestablecidos en el que los programas de trabajo, los «paquetes informativos» y las convocatorias podrán determinar cuáles son los más pertinentes;

1.2.12. prever pequeños proyectos integrados con un número de participantes y una duración reducida, y convocatorias orientadas a asegurar que se asigne, por lo menos, el 15 % de los recursos de las prioridades temáticas a las entidades menores de la Comunidad y de los países candidatos; lograr que, entre otros instrumentos para la ejecución de los programas específicos, se incluyan los proyectos de vigilancia como instrumentos encaminados a apoyar, ante todo, a las entidades menores en las iniciativas de investigación e innovación, acelerando así su incorporación en el camino de la excelencia;

1.2.13. garantizar un sistema de gobernanza de los programas específicos del VI Programa Marco que permita apoyar, dirigir y controlar el imponente proceso de integración mediante un marco consultivo y de gestión de índole orgánica, sistemática e intercomunicada, y asegurar la presencia de comités de programa y su articulación temática y específica en subcomités, el relanzamiento de un nuevo CREST, los Grupos Consultivos Europeos (EAG) —uno por programa específico y línea presupuestaria—, así como la interrelación, por un lado, con los comités científicos de proyectos integrados y de redes de excelencia y, por el otro, con el nuevo organismo EURAB.

2. Introducción

2.1. El Consejo de Investigación alcanzó el 10 de diciembre de 2001 un acuerdo político sobre los dos programas marco, y el 28 de enero de 2002 tuvo lugar la adopción de una posición común al respecto. Para llevar a cabo sus propuestas sobre estos dos programas marco 2002-2006, la Comisión Europea aprobó el 30 de enero de 2002 las propuestas modificadas de decisión relativas a los programas específicos, estableciendo una estructura basada en cinco programas.

2.2. El 10 de enero de 2002 la Comisión presentó las propuestas modificadas sobre las normas de participación acerca de las cuales el Comité pudo expresar sus puntos de vista el 21 de febrero de 2002.

2.3. Por lo que respecta, en particular, al VI Programa Marco de la Comunidad Europea, la Comisión propone que los programas específicos de actuación se estructuren de la manera siguiente:

- agrupando todos los sectores temáticos en un único programa específico denominado «Integración y fortalecimiento del Espacio Europeo de la Investigación», así como las acciones para la coordinación y el desarrollo coherente de las políticas de investigación e innovación, por un total de 12 855 millones EUR con cargo al presupuesto comunitario;
- aunando todas las actividades horizontales, de apoyo y de naturaleza estructuradora en un programa específico denominado «Estructuración del Espacio Europeo de la Investigación», con unos recursos presupuestarios por valor de 2 655 millones EUR;
- asignando, de conformidad con lo estipulado en el Tratado CE, un programa específico apropiado al Centro Común de Investigación (CCI), con una dotación presupuestaria de 760 millones EUR.

2.4. Por lo que respecta al VI Programa Marco de la Energía Atómica, la Comisión propone ejecutar sus propuestas programáticas recurriendo a dos programas específicos:

- un programa único de carácter específico, y denominado «Energía Nuclear», en relación con la fisión y la fusión, la seguridad y la eliminación de residuos radiactivos, con una dotación presupuestaria por valor de 940 millones EUR;

- un programa específico para las acciones directas que deberá realizar el Centro Común de Investigación para la Comunidad Económica de la Energía Atómica, con una dotación de 290 millones EUR con cargo al presupuesto comunitario.

3. Observaciones generales

3.1. El Comité se muestra profundamente convencido de que la ejecución del VI Programa Marco —mediante el pleno desarrollo de los programas específicos en que se estructura— ha de incorporarse completamente en el objetivo estratégico establecido en el Consejo Europeo de Lisboa —y, posteriormente, ratificado en las cumbres de Estocolmo y Gotemburgo— de convertir durante la próxima década a la Unión Europea en la economía basada en el conocimiento más competitiva del mundo en términos de sostenibilidad, más y mejor empleo, y mayor solidez en su cohesión económica y social.

3.2. A este respecto, el Comité lamenta la lenta respuesta que está teniendo este objetivo y, en particular, el hecho de que se haya frenado la ratificación de algunos componentes fundamentales de dicha estrategia, como son la adopción de la patente comunitaria y de un sistema europeo de patentes transparente y competitivo⁽¹⁾, la puesta en marcha efectiva de la iniciativa común Galileo⁽²⁾ y un mayor avance en la decisión acerca de ITER. Además, el Comité considera que, para lograr la máxima repercusión económica y social de las acciones comunitarias en materia de investigación e innovación, es necesario dotarse de un marco más agresivo por lo que concierne a los desafíos tecnológicos, y que deberá mejorarse aún más su capacidad para involucrar a todas las fuerzas actuales y futuras, ampliando la base de recursos humanos, académicos, industriales y financieros del sistema científico y tecnológico europeo.

3.3. El Comité acoge favorablemente la posición común adoptada por el Consejo, que «pone de manifiesto una gran convergencia con la posición del Parlamento Europeo y la Comisión»⁽³⁾, alimentando así la esperanza de que se apruebe rápidamente el VI Programa Marco y, por ende, sus programas específicos de actuación, todo lo cual permitiría llevar a cabo, junto con la aprobación definitiva de las normas de participación⁽⁴⁾, las acciones comunitarias de investigación, desarrollo tecnológico y demostración en el plazo y el modo más adecuados para su desarrollo y ejecución, sin que esto represente una solución de continuidad respecto al V Programa Marco.

(1) DO C 155 de 29.5.2001.

(2) DO C 48 de 21.2.2002.

(3) Véase la Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo SEC (2002) 105 final, de 30.1.2002.

(4) Véase el Dictamen del CES sobre las normas de participación en el VI Programa Marco, DO C 94 de 18.4.2002.

3.4. Así pues, en opinión del Comité, la formulación de la estructura, los instrumentos, los contenidos científicos y tecnológicos y las modalidades de aplicación de los programas específicos del VI Programa Marco deberán responder claramente a este desafío:

- no sólo atendiendo a una integración interna de los esfuerzos de investigación, el efecto estructurador de las líneas de acción, la concentración de los recursos en un número limitado de temas prioritarios, la definición de un marco equilibrado de instrumentos viejos y nuevos de intervención, la simplificación de su gestión interna, una mayor flexibilidad y autonomía organizativa, o la continuidad de las acciones comunitarias en materia de investigación e innovación;
- sino teniendo también presentes la transparencia e igualdad de acceso, unos criterios de selección y valoración adecuados y previamente establecidos, la apertura y simplificación del acceso, un enfoque sencillo para los posibles autores de propuestas de cualquier dimensión e índole, la visibilidad del impacto económico y social, un empleo mayor y más cualificado, la aparición de nuevas empresas innovadoras desde el punto de vista tecnológico, una integración y un mayor diálogo tanto entre ciencia y sociedad como entre el mundo académico y el empresarial, así como una dimensión internacional exterior con mayor presencia, visible en el concierto mundial y capaz de hacerse notar y atraer cooperación y conocimientos científicos y tecnológicos en un mayor espectro de ámbitos temáticos y geográficos, sobre la base del interés recíproco y la coherencia con las respectivas políticas comunitarias.

3.5. El Comité considera que la importancia clave de la estrategia de Lisboa deberá reflejarse plenamente en la ejecución del VI Programa Marco y que su aplicación concreta deberá constituir un cambio positivo, tanto para contribuir a la realización de un Espacio Europeo de la Investigación y la Innovación capaz de concentrar en el continente un número cada vez mayor de empresas, centros de investigación y universidades de todas las dimensiones por el camino de la excelencia y la sociedad del conocimiento, como en el sentido de estructurar un Espacio Europeo de la Investigación y la Innovación capaz de atraer hacia nuestro continente la capacidad de excelencia y los conocimientos del resto del mundo.

3.6. A este respecto, el Comité resalta que, para lograr el éxito de las acciones comunitarias, es imprescindible que la formulación de los programas de aplicación del VI Programa Marco refleje de manera suficiente todos estos aspectos para permitir la necesaria y cada vez mayor incorporación de nuevos actores de investigación e innovación dentro de Europa, así como para atraer principalmente a nuevos actores y valores externos hacia este continente, y todo ello sin sacrificar al mismo tiempo los requisitos de integración y masa crítica, flexibilidad, autonomía organizativa y simplificación de la gestión interna, los principios básicos de transparencia e igualdad en el acceso, la certeza y univocidad de los criterios de elegibilidad, selección y valoración, la claridad y la unidad en los puntos de referencia y en el enfoque sencillo para el usuario, así como la visibilidad de la repercusión económica y social de las acciones en materia de investigación e innovación.

3.7. Como ya ha tenido ocasión de resaltar en sus dictámenes sobre el Espacio Europeo de la Investigación y la evaluación del impacto del V Programa Marco en el VI Programa Marco, así como en las propuestas de este último programa, el Comité considera necesario que se siga velando por que:

- se reduzcan al mínimo los riesgos que supone la introducción de nuevas estructuras y nuevos instrumentos no sometidos a comprobación, y que se asegure su continuidad;
- en las convocatorias, se permita a los autores de las propuestas aplicar tanto los actuales instrumentos como los nuevos instrumentos que se proponen en el VI Programa Marco;
- se eviten los clubes restringidos, los poderes discrecionales y las desigualdades de acceso a las «convocatorias derivadas», y que se imprima transparencia a criterios de selección y evaluación previamente establecidos;
- se dote a los nuevos instrumentos de medidas de acompañamiento (con vigilancia externa por parte de la Comisión) y de formación, así como estudios o proyectos de viabilidad y carácter exploratorio, proporcionado tutores externos que sean capaces de realizar un seguimiento de cada uno de los proyectos de acuerdo con los nuevos instrumentos;
- se evite un aumento generalizado de la burocracia y se reduzcan las cargas y los costes de gestión de los proyectos, independientemente de quien los apoye;
- se mantengan las actividades de investigación de base como fuente de nuevas ideas y tecnologías, así como las actividades de investigación aplicada e innovación para fomentar un proceso global interactivo y una gestión financiera eficaz y responsable;
- se lleve a cabo un Espacio Europeo de la Investigación abierto con el objetivo de cooperar con los países asociados y con los demás terceros países que muestren interés en proyectos comunes de investigación, basados en el interés recíproco, desde una perspectiva geográfica más amplia que comprenda también América Latina, Asia, los países ACP y Sudáfrica. La cooperación con los países industrializados —como Estados Unidos, Japón, Canadá y Australia— deberá fomentarse sobre la base de una apertura recíproca y de mutuo interés;
- de acuerdo con el espíritu de la Carta Europea de la Pequeña Empresa ⁽¹⁾, se potencie y amplíe la participación de las PYME en el VI Programa Marco, actualmente a un nivel que oscila entre el 20 y el 22 %, y —en especial— la participación de las pequeñas empresas y microempresas de actividades tradicionales y tecnologías intermedias a través de una política activa de sensibilización y asesoramiento para explotar al máximo sus posibilidades, bien en sus ámbitos prioritarios como autores de las propuestas, bien mediante una investigación a corto plazo cada vez más importante y basada en un planteamiento de abajo arriba;

(1) DO C 48 de 21.2.2002.

- se promuevan todas las fuentes de innovación, incluidas las tradicionales, mediante la asignación de una parte considerable de los recursos reservados a las PYME en temas prioritarios, y todo ello mediante instrumentos flexibles de participación;
- se orienten las acciones de movilidad para lograr una mayor interacción entre el mundo académico y el empresarial, el desarrollo del Espacio Europeo de la Investigación, un pleno compromiso por parte de los países candidatos y una mayor cooperación a escala internacional;
- se garantice una mayor interacción entre la investigación y la innovación con medidas orientadas a crear y racionalizar redes, actividades de información económica y tecnológica, así como nuevas iniciativas regionales en materia de investigación y desarrollo tecnológico que hagan énfasis en los nuevos instrumentos desde una perspectiva regional;
- se potencie el papel estratégico interinstitucional del CCI a la hora de prestar asistencia a los responsables políticos en beneficio de la seguridad ciudadana, que constituirá la base neutral de referencia científica y tecnológica tanto para las políticas e instituciones comunitarias, como para el propio Comité;
- se creen redes de información estratégica para llevar a cabo un seguimiento y controlar la calidad, la excelencia y el desarrollo de nuevas perspectivas con vistas a la preparación de un VII Programa Marco transparente y eficaz;
- se refuerce el programa Euratom para lograr una energía nuclear más segura, donde se incluirían también los aspectos relacionados con la producción, el transporte, el depósito de los residuos nucleares y el desarrollo de la fusión.

3.8. A pesar de los esfuerzos que se han realizado hasta la fecha para desarrollar una estrategia de acción encaminada a lograr —como elemento central de una sociedad del conocimiento competitiva— una política común fuerte y coherente en materia de investigación e innovación europea, el Comité considera que se deberán llevar a cabo más esfuerzos concretos en este sentido, creando un espacio verdaderamente integrado con una estrategia conjunta de investigación y educación, la modernización de las normas relativas a las ayudas de Estado para apoyar los procesos interactivos de innovación, la introducción de incentivos para incorporar al mercado los resultados de la investigación pública, una mayor interacción en redes entre, por una parte, la industria y el mundo académico y, por otra, la asociación de los sectores público y privado, así como el apoyo al establecimiento de un sistema europeo de servicios a la innovación.

3.9. Según el Comité, una estrategia de acción no se debe limitar a estimular el desarrollo científico y tecnológico, sino que deberá desarrollar también medidas complementarias que acompañen a los cambios estructurales para poder explotar plenamente el potencial de los nuevos actores y las nuevas tecnologías. De este modo se garantiza que toda la sociedad pueda participar de los beneficios que se deriven y se aprovecha el potencial innovador de la Unión, tanto en el ámbito de los recursos humanos como en el del capital financiero y tecnológico, eliminando los obstáculos estructurales jurídicos, fiscales, administrativos y operativos, y estableciendo, al mismo tiempo, unas condiciones marco apropiadas desde el punto de vista económico.

3.10. Por otro lado, el Comité resalta una vez más la validez de su recomendación «de establecer un aumento en torno al 50 %, como objetivo a medio plazo, para el periodo posterior al VI Programa Marco, e insta a los Estados miembros y a la industria a que actúen por su parte en el mismo sentido» ⁽¹⁾.

4. Estructura de aplicación y contenidos de los programas específicos de la CE

4.1. El Comité considera que la estructura del VI Programa Marco CE debería responder a criterios de máxima claridad y transparencia, concentración y equilibrio, coherencia interna y externa, control, visibilidad y accesibilidad, e integrarse plenamente en la estrategia de acción del Espacio integrado de la Investigación y la Innovación, de acuerdo con lo esbozado en los puntos 2.8 y 2.9, con el establecimiento desde este momento de modelos de integración como elementos constitutivos de la próxima programación plurianual.

4.2. Según el Comité, la estructura del VI Programa Marco debería estructurarse de la manera siguiente:

- un programa específico sobre dos grupos prioritarios: el primero sobre ámbitos temáticos prioritarios de investigación a medio y largo plazo, y el segundo sobre actividades específicas prioritarias a corto y medio plazo, con líneas presupuestarias específicas para cada una de estas prioridades;
- un programa específico estructural, con tres líneas presupuestarias y de gestión particulares: una para la interacción entre investigación e innovación y las iniciativas regionales de investigación, la segunda para la movilidad de los investigadores, y la tercera para las infraestructuras de investigación;
- un programa específico para la coordinación y el desarrollo coherente de las actividades de investigación en los distintos ámbitos del Espacio Europeo de la Investigación, de las relaciones entre ciencia y sociedad, y de las actividades para equilibrar los diversos sectores, así como la divulgación de información estratégica;
- un programa específico dedicado al CCI-CE.

5. El primer programa específico: Integración y fortalecimiento del EEI

El Comité estima que el primer programa específico debería articularse de la manera siguiente:

⁽¹⁾ DO C 260 de 17.9.2001, punto 4.1.1.1.

5.1. *Prioridades de investigación temática con efectos a medio y largo plazo:*

5.1.1. A) para el mantenimiento, la mejora, la seguridad básica de nuestras condiciones de vida y de sus recursos:

5.1.1.1. una línea presupuestaria específica para la genómica y la biotecnología aplicadas a la salud, que comprende dos ámbitos determinados:

- a) Genómica avanzada y sus aplicaciones a la salud (expresión de genes y proteómicas, genómica estructural, genómica comparativa y genética de las poblaciones, bioinformática, planteamientos genómicos funcionales multidisciplinarios de los procesos biológicos básicos, aplicación de los conocimientos y las tecnologías sobre la genómica y la biotecnología en el campo de la salud, plataformas tecnológicas para fomentar los avances de los nuevos instrumentos de diagnóstico, prevención y terapéuticos).
- b) Lucha contra las principales enfermedades (lucha contra las enfermedades cardiovasculares, la diabetes y las enfermedades poco comunes, lucha contra la resistencia a los antibióticos y otros medicamentos, estudio del cerebro y lucha contra las enfermedades del sistema nervioso, estudio del desarrollo humano y del proceso de envejecimiento, lucha contra el cáncer, lucha contra las principales enfermedades transmisibles vinculadas a la pobreza, como el HIV y la TBC; lucha contra la malaria).

5.1.1.1.1. A este respecto, y como se pone de manifiesto en el Dictamen del Comité sobre la «Visión Estratégica de la Ciencia de la Vida y la Biotecnología»⁽¹⁾, el Comité recomienda otorgar una mayor prioridad a la investigación de los aspectos de bioseguridad y biovigilancia, a la vez que muestra su satisfacción por la declaración verbal que hizo la Comisión sobre los aspectos bioéticos, coincidiendo con el Consejo de Investigación que se celebró el 10 de diciembre de 2001. Además, se debería hacer un mayor hincapié, por un lado, en las tecnologías biomédicas y, por otro, en las enfermedades degenerativas. El Comité considera oportuno que se incluyan también en la letra b) las cuestiones relacionadas con las alergias no alimentarias y las relativas a las patologías reumáticas.

5.1.1.2. Una línea presupuestaria dedicada a la energía, los transportes, el desarrollo sostenible y el cambio planetario;

- a) Sistemas de energías sostenibles:⁽²⁾ 1) Actividades con efectos a corto y largo plazo: energía limpia, en particular fuentes de energías renovables y su integración en el sistema energético, incluidos el almacenamiento, la distribución y la utilización; ahorro de energía y eficiencia energética, incluidos los resultados obtenidos a partir del uso de materias primas renovables; combustibles alternativos para motores; 2) Actividades de investigación con efectos a medio y largo plazo: pilas de combustible, incluidas sus aplicaciones; nuevas tecnologías para vectores energéticos, transporte y almacenamiento de energía —en particular de hidrógeno—; conceptos nuevos y avanzados en el ámbito tecnológico de las energías renovables.

⁽¹⁾ Véase el Dictamen del CES 1425/2001, DO C 94 de 18.4.2002; existe un nuevo dictamen en fase de preparación.

⁽²⁾ El Comité está preparando un dictamen adicional sobre la investigación en el ámbito de la energía.

- b) Transporte de superficie sostenible: 1) Desarrollo de sistemas de transporte respetuosos con el medio ambiente: nuevos conceptos y tecnologías para todos los modos de transporte de superficie (carretera, ferrocarril, navegación); técnicas avanzadas de diseño y producción; 2) Un transporte de superficie más seguro, eficaz y competitivo: reequilibrio e integración de diferentes modos de transportes; seguridad viaria, ferroviaria y en la navegación fluvial, y lucha contra la congestión del tráfico.
- c) Cambio planetario y ecosistemas: Impacto y mecanismo de las emisiones de gases de invernadero y de los contaminantes atmosféricos en el clima, la reducción del ozono y los sumideros de carbono (océanos, bosques y suelos); ciclo del agua, incluidos aspectos relacionados con los suelos; biodiversidad y ecosistemas; estrategias para una gestión sostenible de las tierras, incluidas las zonas costeras, los terrenos agrícolas y los bosques; previsión y modernización relativas, incluidos los sistemas de observación del cambio climático mundial; investigación complementaria sobre la aplicación de métodos avanzados de evaluación de riesgos y métodos de valoración de la calidad medioambiental, incluida la investigación de normativa pertinente sobre medición y realización de pruebas a tales efectos.

5.1.1.2.1. El Comité expresa su gran satisfacción por la acogida que han tenido sus indicaciones⁽³⁾ acerca de las prioridades temáticas en los capítulos de «Energía» y «Transporte», pero considera que, teniendo en cuenta la próxima asimilación del Tratado CECA, se debería volver a incluir la temática relacionada con los combustibles convencionales, y recomienda formular nuevamente el título de esta prioridad con arreglo a lo ya señalado anteriormente: «Energía y Transporte, Desarrollo Sostenible y Cambios Planetarios». Además, reitera que, en el considerando, se debería hacer hincapié en el aspecto de «Sostenibilidad» como un factor común a todas las temáticas de los programas específicos del VI Programa Marco.

5.1.1.3. Una línea presupuestaria dedicada a la calidad y la seguridad alimentaria que abarca los siguientes puntos:

- epidemiología de las afecciones relacionadas con la alimentación y las alergias, incluido el impacto de la dieta en la salud de los niños; riesgos para la salud vinculados a la cadena alimentaria; influencia que ejercen en la salud los alimentos como, por ejemplo, los nuevos productos, los productos derivados de la agricultura ecológica, los alimentos funcionales o los productos que contengan OMG⁽⁴⁾ y los derivados de los avances recientes de la biotecnología; procedimientos de rastreabilidad a lo largo de toda la cadena de producción; métodos de análisis, detección y control; métodos de producción más seguros y respetuosos con el medio ambiente y de obtención de alimentos más sanos; efectos en la salud humana de los productos destinados a la alimentación animal y de los tratamientos médicos a animales; riesgos para la salud derivados del medio ambiente y vinculados a la cadena alimentaria (químicos, biológicos y físicos).

⁽³⁾ DO C 260 de 17.9.2001, puntos 1.1 y 7.3.2.

⁽⁴⁾ Organismos Modificados Genéticamente.

5.1.1.3.1. El Comité valora positivamente el hincapié que se hace no sólo en los factores fundamentales de seguridad, sino también en la calidad alimentaria, con una mayor vigilancia tanto por parte de los consumidores como de los productores. No obstante, no se puede pasar por alto que diversos aspectos de este ámbito prioritario pueden solaparse con la primera prioridad temática y con la prioridad 2c, con el posible riesgo de confusión para los potenciales autores de propuestas. En cualquier caso, esta línea temática deberá relacionarse con las distintas actividades del CCI y con las actividades horizontales de apoyo a las políticas comunitarias, especialmente en lo que se refiere a las políticas comunes en materia de agricultura y pesca. Además, como ya ha quedado de manifiesto en su Dictamen sobre la «Visión Estratégica de la Ciencia de la Vida y la Biotecnología»⁽¹⁾, el Comité recomienda, en particular, que se abran nuevos ámbitos de investigación para aquellos interrogantes que aún persisten acerca de los Organismos Modificados Genéticamente y se conceda prioridad a las estrategias encaminadas a la mejora de la calidad alimentaria. El Comité estima que es necesario emprender proyectos para facilitar la adaptación de las empresas alimentarias a las nuevas normas de calidad, a los nuevos descubrimientos y a las nuevas tecnologías.

5.1.1.4. Una línea presupuestaria dedicada a la ciudadanía, la democracia y las nuevas formas de gobernanza/ciencia y gobernanza.

- Consecuencias de la integración europea y la ampliación de la Unión para la gobernanza y el ciudadano; articulación de los ámbitos de responsabilidad y nuevas formas de gobernanza; cuestiones relacionadas con la resolución de conflictos y el restablecimiento de la paz y la justicia; nuevas formas de ciudadanía y de identidad cultural.

5.1.1.4.1. El Comité concede una gran importancia a esta línea de investigación en materia de ciencias humanísticas y sociales aunque, en su opinión, debería volver a incluir las acciones relacionadas con «Ciencia y Sociedad». Este capítulo está recogido ahora en el segundo programa específico «Estructuración del Espacio Europeo de la Investigación», con el que está estrechamente relacionado —sobre todo por lo que respecta a los aspectos de «Ciencia y Gobernanza»—, y que deberá ser, en todo caso, sometido a coordinación. Por otra parte, parece importante establecer un vínculo con las actividades del CCI, sobre todo en el ámbito de las perspectivas tecnoeconómicas. Se debería incluir de manera explícita el campo temático «Sociedad basada en el conocimiento y cohesión social», así como el denominado «Ciencia y mundo laboral y empresarial».

5.1.2. B) para la mejora y la promoción de los conocimientos científicos y del desarrollo tecnológico con vistas al refuerzo de la competitividad:

5.1.2.1. una línea presupuestaria dedicada a las tecnologías de la sociedad de la información:

- Investigación aplicada sobre las TSI para hacer frente a grandes retos económicos y sociales; tecnologías que promuevan la confianza y la seguridad; investigación destinada a resolver problemas sociales, investigación encaminada a resolver problemas relacionados con las actividades económicas y laborales; resolución de problemas complejos en el ámbito de la ciencia, la ingeniería, o la actividad económica y la sociedad en general;

- Tecnologías informáticas, de tratamiento de la información y de los elaboradores; tecnologías de comunicaciones y redes; tecnologías de elaboradores, sistema de fuga y sistemas distribuidos;
- Componentes y microsistemas; micro, nano y optoelectrónica; micro y nanotecnologías, microsistemas y pantallas;
- Tecnologías de las interfaces y del conocimiento: tecnologías del conocimiento y contenidos digitales; superficies e interfaces inteligentes.

5.1.2.1.1. El Comité aboga por una formulación distinta de estas prioridades temáticas, orientadas, por una parte, a la resolución de problemas y, por otra, a las tecnologías correspondientes contempladas en la prioridad 6, y se pregunta si no es necesario imprimir una mayor claridad, sobre todo para orientar a los posibles autores de propuestas: la formulación recogida en la posición común del Consejo parece más clara. Según el Comité, se ha de hacer mayor hincapié en la investigación relacionada con la seguridad digital.

5.1.2.2. Una línea presupuestaria dedicada a las nanotecnologías y las nanociencias, los materiales multifuncionales basados en el conocimiento, nuevos procesos y dispositivos de producción:

- Nanotecnología y nanociencias: investigación interdisciplinaria a largo plazo para la comprensión de los fenómenos, el dominio de los procesos y el desarrollo de instrumentos de investigación; técnicas de ingeniería a escala nanométrica para la creación de materiales y componentes; desarrollo de dispositivos e instrumentos de manipulación y control; aplicaciones en campos como la salud, la química, la energía, la óptica y el medio ambiente;
- Materiales multifuncionales basados en el conocimiento: desarrollo de los conocimientos fundamentales; tecnologías asociadas a la producción, transformación y procesamiento de materiales multifuncionales basados en el conocimiento y de biomateriales; soporte de ingeniería para desarrollo de materiales;
- Nuevos procesos y dispositivos de producción: desarrollo de nuevos procesos y sistemas de fabricación flexibles e inteligentes; investigación sistémica y control de riesgos; optimización del ciclo de vida de los sistemas, productos y servicios industriales (a través de tecnologías híbridas y nuevas estructuras organizativas).

5.1.2.2.1. El Comité considera que debería hacerse hincapié en la investigación sobre la seguridad de los productos y los materiales. Además, el Comité considera oportuna, como se señala en la posición común del Consejo, la inclusión de la temática relativa a las arquitecturas supramoleculares y macromoleculares, así como la robótica quirúrgica por imágenes y la nano y microrrobótica.

(1) Véase el Dictamen del CES 192/2002 de 20.2.2002, DO C 94 de 18.4.2002.

5.1.2.3. Una línea presupuestaria dedicada a la aeronáutica y el espacio:

- aeronáutica: refuerzo de la competitividad; reducción del impacto ambiental en lo que se refiere a emisiones y ruidos de los motores; mejora de la seguridad de las aeronaves; aumento de la capacidad operativa y la seguridad del sistema de transporte aéreo; Espacio: Galileo; GMES.

5.1.2.3.1. El Comité subraya la importancia de la investigación relacionada con el Programa Galileo, en estrecha coordinación con la Agencia Espacial Europea (AEE), a la que se le debería asignar un peso relevante si se tiene en cuenta la gran repercusión que este programa tendrá en múltiples sectores de la economía y la sociedad europea. Además, y por lo que respecta a la aeronáutica, el Comité resalta, de conformidad con las decisiones del Consejo y del Parlamento en primera lectura, la necesidad de incluir de manera explícita todas las circunstancias que rodean la aeronáutica civil con el fin de salvaguardar las competencias y conocimientos de importantes sectores industriales europeos que afrontan una gran competencia internacional, así como para lograr la participación del mayor número posible de actores.

5.2. *Actividades prioritarias horizontales de carácter específico con efectos a corto y medio plazo:*

5.2.1. apoyo a las políticas comunitarias y anticipación de las necesidades científicas y tecnológicas:

- Investigación de apoyo a las políticas: gestión sostenible de los recursos naturales de Europa; garantizar la salud, la seguridad, y el futuro de los europeos; reforzar el potencial económico y la cohesión de una Europa ampliada y más integrada;
- Investigación para explorar problemas científicos y tecnológicos nuevos y emergentes.

5.2.1.1. El Comité está de acuerdo con los objetivos que se han expresado para apoyar las políticas comunes en materia de agricultura y pesca, la política común de transportes, las políticas ambientales y de energía y otras políticas, así como los objetivos de las políticas comunitarias establecidos por los sucesivos Consejos Europeos. Por lo que respecta a la exploración de nuevas tecnologías emergentes en las fronteras del conocimiento, especialmente en los ámbitos multitématicos e interdisciplinarios, considera importante que se indiquen de manera transparente en el marco de la programación plurianual y teniendo plenamente en cuenta los puntos de vista expresados por los grupos consultivos europeos que han de acompañar el desarrollo de las prioridades temáticas del Programa Marco y los comités (y subcomités) de gestión de los programas específicos, así como del organismo EURAB. Será necesario elaborar un informe independiente sobre las actividades de este ámbito, donde deberán abordarse los análisis del Instituto de Prospectiva Tecnológica (IPTS) de Sevilla, así como los sumarios de las actividades en materia de divulgación de información estratégica —que deberán presentarse cada año al Parlamento Europeo, al Consejo y al Comité Económico y Social— con vistas a la preparación de las futuras líneas programáticas de la acción comunitaria en materia de IDT y demostración.

5.2.2. Aumento de la investigación e innovación en las PYME, para la cooperación entre las PYME y los centros de investigación y universidades, las agrupaciones («clusters») y las organizaciones empresariales y profesionales de investigación colectiva, para la creación de nuevas empresas de alta tecnología y, por último, para la creación de nuevas redes innovadoras de PYME.

5.2.2.1. El Comité considera que la línea de actividades horizontales de investigación relacionada con las PYME ha de tener un carácter adicional a la cuota mínima del 15 % de actividad que se contempla en las líneas de prioridades temáticas reservadas a las propias PYME en el primer programa específico. Reitera firmemente que las actividades horizontales «de abajo arriba» deben asegurar una masa crítica de recursos financieros que supere el 50 % del nivel asignado en primera lectura. Las normas de participación en los proyectos de investigación cooperativa y colectiva han de permitir una participación cada vez mayor, tanto por medio de organizaciones intermedias a nivel nacional y regional como de asociaciones industriales y profesionales, cámaras de comercio y de artesanado, así como de la pequeña empresa —tanto en actividades de carácter horizontal como temático—, para todo lo cual se remite al dictamen aprobado por el Comité a este respecto ⁽¹⁾.

5.2.3. Cooperación internacional, con acciones de interés recíproco orientadas a las necesidades económicas y sociales de grupos de terceros países.

5.2.3.1. El Comité subraya que las actividades de cooperación internacional son esenciales para desarrollar un espacio europeo de la investigación e innovación lo suficientemente atractivo y abierto para polarizar recursos humanos y financieros —internos y externos— con el objetivo de colocar a la sociedad europea del conocimiento a la vanguardia del desarrollo económico sostenible a nivel mundial. Recuerda que se han asignado dos líneas de acción de igual importancia a favor de actividades de cooperación internacional: mientras que la primera se centra en el ámbito de las prioridades temáticas, la segunda lo hace en el ámbito de las actividades horizontales. El Comité considera indispensable que estas dos líneas se coordinen de manera uniforme y que se establezcan claramente las responsabilidades de esta coordinación dentro y, sobre todo, fuera de la Unión.

5.2.3.2. El Comité hace un especial hincapié en que es indispensable aportar claridad y transparencia a la dimensión internacional de la política europea en materia de investigación, y propone nuevamente que las actividades horizontales de cooperación internacional abarquen los siguientes grupos de terceros países: países mediterráneos y balcánicos, América Latina y países asiáticos, Estados de la antigua Unión Soviética, países ACP y Sudáfrica. Por lo que respecta a los países industrializados como Estados Unidos, Japón, Canadá y Australia, se debería fomentar la participación sobre la base de una verdadera apertura y de intereses recíprocos.

⁽¹⁾ Véase el Dictamen del CES 185/2002; DO C 94 de 18.4.2002.

5.2.3.3. En opinión del Comité, se deberían prever mecanismos específicos para facilitar la cooperación internacional a efectos de las PYME y los centros de investigación de menores dimensiones como Craft International. El Comité subraya la importancia de disponer de modelos preestablecidos con mecanismos automáticos que permitan un verdadero efecto sinérgico, de activación y operatividad en las acciones de cooperación científica y tecnología internacional, con los programas comunitarios de cooperación y asistencia técnica que se refieran a las zonas geográficas anteriormente mencionadas, con el fin de asegurar la coherencia y visibilidad en la proyección externa de las políticas de la Unión.

6. El segundo programa específico: Estructuración del EEI

Se debería dedicar un segundo programa específico a los aspectos estructuradores del Programa Marco, con miras a la realización del Espacio Europeo de la Investigación y la Innovación, de acuerdo con las tres líneas presupuestarias siguientes:

6.1. interfaces investigación/innovación e iniciativas regionales de investigación e innovación; para coordinar y mejorar los distintos tipos de redes existentes y emergentes; para crear servicios Cordis nacionales y regionales en conexión con los servicios Cordis europeos; para reforzar la información económica y tecnológica; para aumentar al máximo los flujos de capital de riesgo invertido en innovación en el mercado del euro; para reforzar las estructuras y las redes interregionales con instrumentos que se sirvan de programas integrados transregionales y redes de excelencia transregional; para coordinar las actividades de innovación y divulgación de los proyectos integrados temáticos y de las redes de excelencia; para desarrollar proyectos de evaluación comparativa y de trazado de mapas a escala regional; para ayudar a las entidades menores en la activación y gestión de proyectos de investigación europeos; para respaldar la constitución de sistemas de tipo GRID entre empresas, centros de investigación y universidades a escala regional e interregional, también con las áreas limítrofes a la Unión; para la activación conjunta de las acciones de I+D con los Fondos Estructurales y los demás instrumentos financieros y de cooperación correspondientes, con especial atención a la iniciativa «Innovation 2000», el FEI y el BEI.

6.1.1. El Comité lamenta que los recursos financieros de esta línea presupuestaria sean incluso inferiores a los contemplados en el anterior Programa Marco, y opina que deberían aumentarse. Reitera el papel fundamental que, para llevar a cabo el Espacio Europeo de la Investigación e Innovación, deberán desempeñar las actividades de innovación y las iniciativas regionales e interregionales desde la perspectiva del proceso de Lisboa, con el fin de hacer frente a las paradojas europeas en materia de innovación. Además, el Comité subraya la importancia de contar con instrumentos dedicados a los proyectos integrados y redes de excelencia transregional, así como medidas de control, sobre todo para los entes menores y de estructuras preestablecidas, de activación conjunta, con las acciones comunitarias en materia de innovación y desarrollo regional.

6.1.2. El Comité resalta la importancia de las actuaciones relacionadas con los servicios de información económica y tecnológica, y expresa su deseo de que se incremente su dotación financiera.

6.2. Movilidad de los recursos humanos: intercambios entre el mundo académico y la industria, y entre los centros de investigación públicos y privados; apoyo a los investigadores a título individual; fomento de la excelencia; regreso y reinserción; apoyo a los jóvenes investigadores y al equilibrio entre los sexos. De manera particular:

- Acciones de acogida: redes de formación mediante la investigación Marie Curie; becas iniciales de formación Marie Curie para la formación de investigadores al inicio de su carrera; becas de acogida Marie Curie para la transferencia de conocimientos; encuentros de científicos y programas de formación Marie Curie;
- Acciones individuales: becas intraeuropeas Marie Curie para investigadores de la Unión Europea y los países asociados; becas internacionales Marie Curie «de salida» para investigadores de la Unión Europea y los países asociados; becas internacionales Marie Curie «de entrada» para beneficiarios de terceros países;
- Promoción y reconocimiento de la excelencia: premios a la excelencia Marie Curie para la elaboración de un programa de investigación bien definido; premio a la excelencia para el reconocimiento público de los investigadores; Cátedras Marie Curie;
- Mecanismos de regreso y reinserción: primas de regreso y reinserción —en el sector profesional y en el país o región de origen— a investigadores de la UE y los países asociados, ya sea para quienes se hayan beneficiado de una beca Marie Curie en Europa o para investigadores europeos que se encuentren fuera de Europa;
- Iniciativas que creen sinergias con los programas nacionales y regionales: se incluye un «apoyo de proximidad» a los investigadores y un «apoyo a la conexión en red», así como a las «diferentes modalidades de gestión» de las estructuras a nivel nacional o regional;
- Apoyo a acciones de formación en otras actividades del Programa Marco: en concepto de asistencia con arreglo a criterios de evaluación y selección comunes, y promoción de enfoques comunes entre las diversas actividades.

6.2.1. El Comité considera que la actividad de formación y movilidad de los recursos humanos científicos y tecnológicos es fundamental para Europa y, por tal motivo, no puede expresar más que satisfacción por los considerables recursos financieros que se han asignado a esta línea presupuestaria. Por otra parte, considera que una parte notable de estos recursos (por lo menos un tercio) debería relacionarse de manera más directa con las prioridades temáticas del Programa Marco; que la interacción entre el mundo académico y la industria (en ambos sentidos) debería constituir una cuestión

de la más alta prioridad, bien en la masa crítica de los recursos financieros, bien en el desarrollo de las actividades; que la gestión de los recursos deberá alcanzar el mayor grado posible de descentralización, desburocratización, rapidez y proximidad al usuario final; que se deberá incorporar una investigación sobre los obstáculos de carácter administrativo, fiscal y aquellos relacionados con la seguridad social con los que se enfrenta la movilidad intraeuropea de científicos, ingenieros e investigadores, y todo ello para eliminar los obstáculos a la movilidad —tal como ha decidido el Consejo— y dotar a estas profesiones de un marco académico aceptado en toda Europa y, en especial, por la industria y el mundo académico.

6.3. Infraestructuras de investigación con apoyos destinados a: grandes infraestructuras y redes; desarrollo de las pequeñas y medias infraestructuras; desarrollo de nuevas infraestructuras. En especial, esta línea presupuestaria tiene como objetivo:

- facilitar el acceso de los investigadores europeos a las infraestructuras que precisen;
- alcanzar un enfoque coordinado del desarrollo de las infraestructuras existentes y futuras, también a escala regional y transregional;

6.3.1. Se proponen cinco fórmulas de apoyo:

- Acceso transnacional de equipos de investigación o investigadores individuales a las grandes infraestructuras;
- Actividades de integración para la prestación de servicios en red y la ejecución de proyectos conjuntos con el fin de facilitar el aprovechamiento de los resultados de la investigación, especialmente por parte de las PYME, mediante las iniciativas integradas y las acciones de coordinación;
- Desarrollo de la red de comunicaciones, en conjunción con el campo temático prioritario de la investigación sobre las tecnologías de la sociedad de la información, para todos los investigadores europeos a través de sistemas Geant, sistemas de cálculo distribuido, de tipo GRID, bancos específicos de pruebas de alto rendimiento y servicios electrónicos de publicación;
- Estudios preliminares de viabilidad o de índole técnica para preparar nuevas infraestructuras, teniendo en cuenta las necesidades de todos los usuarios potenciales y en sinergia con las aportaciones del BEI y los Fondos Estructurales;
- Desarrollo de nuevas infraestructuras con una serie limitada de proyectos que tengan en cuenta la opinión de los Estados miembros y que complementen las contribuciones del BEI y de los Fondos Estructurales.

6.3.2. El Comité coincide en la importancia que se concede al apoyo a las infraestructuras de investigación, que pueden contribuir claramente a aumentar la competitividad de la Unión en el futuro, elevar y acelerar el rendimiento de la investigación europea, prestar servicios de excelencia

—especialmente a las PYME— y favorecer la divulgación y el aprovechamiento de los resultados de la investigación, así como constituir puntos de referencia de alta calidad para el desarrollo regional transnacional. La utilización con efectos sinérgicos de los instrumentos comunitarios de política regional se facilitaría si se enfocaran aún más hacia el objetivo estratégico de instaurar en toda la Unión la sociedad del conocimiento más competitiva del mundo.

6.3.3. A este respecto, el Comité subraya la importancia que reviste la excelencia por lo que respecta a la capacidad de las redes, independientemente de las dimensiones —grandes, pequeñas o medianas— de las infraestructuras participantes, también con vistas a un apoyo eficaz a la proximidad de las redes para la realización de un Espacio Europeo de la Investigación y la Innovación bien equipado y cohesionado.

6.4. En lo relativo a la propuesta de una línea presupuestaria «Ciencia y Sociedad», el Comité se remite al punto 5.1.1.4.1 de acuerdo con las directrices establecidas en el Dictamen correspondiente que ya aprobó esta institución⁽¹⁾.

7. El tercer programa específico: coordinación y desarrollo coherentes del Espacio Europeo de la Investigación (EEI)

En opinión del Comité, se debería dedicar un tercer programa específico a las acciones permanentes de coordinación de las actividades, al desarrollo coherente de las políticas, a la construcción y al desarrollo de un ciclo permanente de seguimiento/valoración/evaluación/previsión de las actividades de investigación e innovación a los distintos niveles, que permitieran su estructuración en el Espacio Europeo de acuerdo con las siguientes líneas presupuestarias:

7.1. Apoyo a la coordinación de las actividades, con especial hincapié en el desarrollo de iniciativas en materia de:

- coordinación de las actividades nacionales, especialmente en ámbitos como la salud, la biotecnología, el medio ambiente y la energía, incentivando y apoyando iniciativas conjuntas de más países y desarrollando instrumentos con efectos sinérgicos entre las actividades nacionales de interés estratégico común;
- coordinación de las actividades a nivel europeo, desarrollando la colaboración y las iniciativas comunes no sólo con plataformas como COST, Eureka o AEE, sino también con el OEA, LEMB, ESFR, ILL y CERN, permitiendo, además, nuevas iniciativas europeas similares y desarrollando la cooperación internacional con iniciativas como los sistemas de fabricación inteligentes (IMS) y «Human Frontiers»;

⁽¹⁾ DO C 221 de 7.8.2001.

7.2. Apoyo al desarrollo coherente de las políticas: creación de sistemas de alarmas para procesos «de abajo arriba» y para nuevos procesos, ideas y posibles conceptos; definición de los desafíos y los sectores de interés común; activación de instrumentos armonizados de evaluación comparativa de las políticas nacionales; elaboración previa de cuadros sinópticos sistemáticos, continuos y desglosados de los componentes homogéneos que conforman las iniciativas nacionales y regionales de investigación e innovación para su uso por parte de los operadores públicos y privados; puesta en marcha, con el apoyo del CCI, de una amplia red de organismos de previsión en apoyo de las decisiones que adopten los gobiernos y parlamentos; desarrollo de una evaluación comparativa de las políticas de investigación e innovación de ámbito nacional, regional y europeo; ampliación de las actividades de cartografía de la excelencia; elaboración de estudios y divulgación de buenas prácticas para mejorar el entorno reglamentario y administrativo de la investigación y la innovación en Europa, especialmente con vistas a fomentar la inversión del sector privado en investigación y tecnología.

7.3. Ciclo permanente de inteligencia estratégica distribuida (nueva línea presupuestaria): A fin de garantizar una visión unitaria, la claridad y la transparencia de la repercusión económica y social, así como una dinámica y una legitimidad concretas en la futura proyección de las acciones programáticas comunitarias a la hora de desarrollar un Espacio Europeo de la Investigación e Innovación coherente y coordinado, es fundamental que se cree y financie una red de información de difusión europea, nacional y regional para hacer un seguimiento de la evolución tecnológica y de los resultados que se obtengan, proceder a su evaluación y prever la posible evolución futura en un ciclo integrado de seguimiento, valoración, evaluación y previsión por medio de un proceso «de abajo arriba».

7.3.1. El Comité considera que las actividades de coordinación interna en el Programa Marco y del ámbito comunitario con otras instancias internacionales, europeas, nacionales o regionales deberán representar un elemento significativo del VI Programa Marco, al igual que también deberá serlo el desarrollo coherente de las políticas: el nivel aún demasiado reducido de los recursos presupuestarios comunitarios en relación con el montante global del esfuerzo europeo sólo permite asignar a la Comunidad un papel de catalizador a este respecto. Por este motivo, el Comité considera fundamental que estas actividades se organicen en un programa específico autónomo —con un comité de gestión y un grupo consultivo europeo (EAG) propios— que deberá constituir el núcleo central a la hora de establecer la acción programática futura del VII Programa Marco y de integrarla plenamente en la estrategia de acción hacia un verdadero y propio Espacio integrado de la Investigación y la Innovación, como ha quedado reflejado en los puntos 2.8 y 2.9.

7.3.2. El Comité, es, por lo tanto, favorable a que se refuercen de modo eficaz estas actividades y recomienda que se desarrollen esquemas voluntarios y comunes de normalización en materia de procedimientos, formato de las convocato-

rias, sistemas de selección y evaluación, transparencia y carácter público del acceso. Además, recomienda que se desarrollen las actividades normativas de carácter previo y conjunto de manera coordinada y coherente, como factor fundamental para la competitividad del sistema europeo y de los sistemas armonizados de recopilación estadística, también de manera desglosada. El Comité resalta la oportunidad de formalizar en protocolos de cooperación, como el firmado con el CERN, la colaboración con los demás organismos europeos de investigación, así como en modelos comunitarios consensuados y normalizados de protocolos, que podrán ofrecerse para la cooperación entre los Estados miembros y entre las regiones.

7.3.3. Por último, el Comité recalca, como ya señaló en su Dictamen sobre el VI Programa Marco ⁽¹⁾, que, para lograr un Espacio Europeo de la Investigación y la Innovación cohesionado y coherente, una ejecución del VI Programa Marco eficaz y consciente, así como una aplicación clara, decidida y transparente del VII Programa Marco, es fundamental una enérgica acción en materia de información estratégica distribuida, con arreglo a lo descrito en el punto 6.3 y con los recursos financieros adecuados.

8. El programa específico CCI-CE

8.1. El programa específico del Centro Común de Investigación (CCI) se estructura en las propuestas de la Comisión con arreglo a los siguientes contenidos:

- Alimentación, productos químicos y salud, centrándose en las siguientes prioridades: calidad y seguridad de los alimentos, organismos modificados genéticamente, productos químicos y aplicaciones biomédicas;
- Medio ambiente y sostenibilidad: evaluación y prevención del cambio planetario, protección del medio ambiente europeo (aire, agua y recursos terrestres), contribución al desarrollo sostenible, evaluación medioambiental y apoyo al GMES (Global Monitoring for Environment and Security);
- La prospectiva tecnológica: la prospectiva tecnoeconómica y el foro internacional de cooperación sobre prospectiva;
- Medidas y materiales de referencia: Oficina Comunitaria de Referencia (BCR) y materiales de referencia certificados; metrología en química y física;
- Seguridad pública y lucha contra el fraude: seguridad civil internacional; riesgos, peligros y situaciones de emergencia naturales y tecnológicas; ciberseguridad; control del cumplimiento de los reglamentos comunitarios y lucha contra el fraude;
- Formación mediante la investigación y acceso a infraestructuras: becas de formación y movilidad internacional de los investigadores.

⁽¹⁾ DO C 260 de 17.9.2001, puntos 11.4, 11.4.1, 11.4.2 y 11.4.3.

8.2. El Comité considera que el CCI deberá emprender actividades fundamentales en materia de interconexión para apoyar el Espacio Europeo de la Investigación y la Innovación, y respaldar las demás políticas comunitarias, la seguridad de los productos y de los procesos, la cooperación internacional, la ampliación y la cooperación mediterránea, la formación y la movilidad de los investigadores, así como la prospectiva tecnológica de apoyo al ciclo permanente de información estratégica distribuida. Subraya el papel estratégico e interinstitucional que podrá desempeñar el CCI a la hora de asistir a los responsables políticos del proceso decisorio, proporcionando una base científica y tecnológica neutral a las políticas e instituciones comunitarias, incluido el Comité Económico y Social.

8.3. El Comité estima que el CCI constituye una estructura central, a nivel comunitario, de una red paneuropea de investigación, de una red europea de sistemas de referencia técnico-científicas, como integrador de conocimientos e investigadores a escala internacional y como puente de unión entre la investigación y la sociedad civil; por lo que respecta a este último punto, el Comité subraya la importancia de las sinergias con el tema prioritario «Ciudadanía, democracia y nuevas formas de gobernanza/ciencia y gobernanza». El Comité considera que todas las actividades horizontales y, en especial, las relacionadas con la prospectiva tecnológica, deberán disponer de mayores recursos financieros, al igual que ocurre con las actividades de formación en materia de investigación y apoyo al acceso a las infraestructuras. El Comité propugna firmemente la posibilidad de que el CCI participe en todos los instrumentos comunitarios, más allá de las acciones directas de los propios institutos, y subraya el papel que el propio CCI deberá desempeñar en la formación del personal científico, a escala mundial, a fin de atraer los conocimientos y aptitudes de las comunidades científicas e industriales en el plano internacional: la reducción que se ha planteado en torno al 10 % del personal fijo deberá ser ampliamente compensada con una cuota de becarios internacionales que oscile entre el 15 y el 20 %.

9. Estructura de ejecución y contenidos de los programas específicos Euratom

El Comité se muestra de acuerdo con la estructura de ejecución de los programas específicos del Sexto Programa Marco Euratom; es decir:

- un programa específico para la energía nuclear;
- un programa específico para el Centro Común de Investigación (CCI) en el ámbito de Euratom.

9.1. Existen en la actualidad dos principios diferentes de producción de energía mediante la reacción nuclear: la fusión, que usa núcleos muy ligeros como el deuterio, el tritio y el helio, y la fisión, que hace uso de núcleos más pesados, como el uranio. El Comité recuerda que ambos principios difieren significativamente por lo que respecta a las correspondientes soluciones técnicas, problemas derivados, recursos disponibles y aspectos medioambientales. Por todo ello, se debe hacer una distinción en la valoración de su potencial a largo plazo y en las medidas que se adopten al respecto.

9.1.1. La fusión nuclear promete grandes posibilidades en términos de seguridad, disponibilidad de unos recursos prácticamente ilimitados, cantidad mínima de residuos y ausencia de emisiones de cualquier gas de efecto «climático»; aunque la investigación en esta materia se encuentra aún en fase de desarrollo, los experimentos europeos ofrecen impresionantes resultados, y el Comité está convencido de la necesidad de proseguir y acelerar los esfuerzos comunitarios, por lo que defiende plenamente el carácter positivo de esta opción con unos recursos financieros adecuados.

9.1.2. Los reactores de fisión han dado como resultado decenas de importantes aportaciones en términos de eficacia y seguridad en el mercado energético de la UE y que, por su propia naturaleza, contribuyen a la reducción del equilibrio del CO₂. No obstante, uno de los problemas intrínsecos de los actuales reactores estriba en el hecho de que, aunque éstos no producen emisiones de CO₂ o de otros gases de efecto climático, sí dan lugar a considerables cantidades de residuos nucleares, sin olvidar tampoco las cuestiones de seguridad de las instalaciones. La falta de un enfoque ampliamente consensuado sobre el tratamiento y almacenamiento de los residuos constituye uno de los principales obstáculos para que en el futuro se haga un uso más amplio de la energía de fisión. El Comité reitera la necesidad de emprender actividades de investigación con vistas a desarrollar y probar tecnologías para el tratamiento de residuos, encontrar emplazamientos adecuados, promover los conocimientos científicos de métodos con vistas a elaborar evaluaciones de seguridad, desarrollar un proceso decisorio justo, así como estudiar nuevos tipos de reactores y de ciclos de combustible, sin dejar de clarificar la prospectiva del tratamiento a escala industrial, con unos costes adecuados en materia de seguridad.

9.1.3. El Comité está convencido de que uno de los factores que explican la renuencia de la sociedad a aceptar las tecnologías nucleares es de naturaleza socioeconómica, y estriba en la falta de información adecuada y fiable sobre las ventajas y los riesgos que comportan estas tecnologías. Por este motivo, es importante remediar estas lagunas, principalmente con la divulgación de actividades educativas en las escuelas y universidades, garantizando, asimismo, que la investigación y la enseñanza no se limiten a los grandes proyectos de estas disciplinas. En un contexto más amplio, estas carencias forman parte del problema más general que plantean las deficiencias de la opinión pública en el ámbito educativo de las ciencias naturales y de las tecnologías modernas afines, como ya queda reflejado en el Dictamen del Comité sobre «Ciencia, sociedad y ciudadanos en Europa»⁽¹⁾.

9.2. El programa específico para la energía nuclear

El programa específico para la energía nuclear se estructura en tres prioridades temáticas de investigación:

- Fusión termonuclear controlada;
- Gestión de residuos radioactivos;
- Protección contra las radiaciones.

⁽¹⁾ DO C 221 de 7.8.2001.

A estas tres líneas presupuestarias cabe añadir aún otras actividades en el campo tecnológico y de la seguridad nuclear.

9.2.1. Por lo que respecta a la línea presupuestaria dedicada a la fusión termonuclear controlada, el Comité está convencido de que los progresos realizados en la investigación de la fusión nuclear justifican el mantenimiento de un constante y enérgico esfuerzo hacia la adopción de las centrales energéticas de fusión, y considera que la energía de fusión podrá contribuir en la segunda mitad de este siglo a la producción de electricidad a gran escala y sin emisiones. Las aportaciones de JET y otros laboratorios europeos a estos avances son también la demostración del éxito que ya ha cosechado el Espacio Europeo de Investigación en dicha disciplina.

9.2.1.1. El Comité está de acuerdo con los contenidos que se proponen en relación con la puesta en marcha del dispositivo Next Step para demostrar la viabilidad científica de la fusión, el aprovechamiento de JET y de las instalaciones existentes en apoyo de Next Step con el desarrollo de conceptos como Stellarator, para explotar al máximo las especificidades técnicas de uso comercial, así como el desarrollo de los fundamentos físicos y tecnológicos de los materiales necesarios para la energía y la fusión.

9.2.1.2. El Comité recomienda nuevamente que se aumenten los recursos financieros en el ámbito de la fusión por encima, incluso, de los 750 millones EUR que se proponen en la posición del Consejo —y que ha hecho suya la Comisión—, especialmente para apoyar el proyecto ITER (con 200 millones EUR) y las negociaciones para la constitución de una entidad legal ITER, su instalación en Europa y su puesta en marcha, de manera conjunta, con los socios internacionales. El Comité constata con satisfacción que esta opinión es compartida por el Parlamento Europeo.

9.2.2. Por lo que respecta a la línea presupuestaria sobre la gestión de los residuos radioactivos, el Comité estima que se deben ampliar las propuestas de la Comisión relativas a los contenidos de dicha línea presupuestaria, a fin de integrar el tratamiento y el condicionamiento de los residuos, y que, además, se debe iniciar la investigación sobre los procesos de almacenamiento, la investigación para reducir el impacto de los residuos, la investigación en nuevas tecnologías de reactores y, en especial, el Reactor de Alta Temperatura (HTR), así como el estudio de sistemas de conversión de potencia y sus aplicaciones.

9.2.2.1. En el ámbito de los recursos, el Comité muestra su preocupación por las reducciones presupuestarias excesivas y, en su opinión, injustificadas que se han propuesto, en especial por lo que respecta a la gestión de los residuos radioactivos, con unos recortes que podrían llegar al 40 % de la suma inicialmente propuesta por la Comisión. Este recorte contradice claramente la necesidad de desarrollar tecnologías adecuadas y probadas que permitan ofrecer a los responsables políticos y a la opinión pública elementos concretos de valoración para minimizar los riesgos y valorizar las ventajas que reportan las centrales nucleares de fisión, que no solamente no producen emisiones, sino que, además, generan residuos radioactivos menores y plenamente gestionables.

9.2.3. En lo relativo a la línea presupuestaria sobre protección contra las radiaciones, el Comité considera que las actividades en este campo, los estudios de conceptos innovadores para desarrollar nuevos procesos más seguros, así como la instrucción y la formación en materia de seguridad nuclear y protección contra las radiaciones son esenciales no sólo para Europa y su industria, sino también para la protección de los ciudadanos y para el mantenimiento de la energía de fisión como un elemento importante y una opción a largo plazo para garantizar el suministro de una energía segura y exenta de peligros. El Comité reitera las recomendaciones que ya formuló a este respecto en su Dictamen sobre el «VI Programa Marco de acciones de investigación, desarrollo tecnológico y demostración»⁽¹⁾, en relación con las centrales nucleares existentes en los países candidatos y su inmediata proximidad, que deberán llevar a la Unión Europea —y a la industria europea— a desarrollar una política y aportar unas soluciones técnicas y científicas apropiadas, sin pasar por alto los planes más recientes de Rusia y Estados Unidos para desarrollar tipos de reactores avanzados y construir un mayor número de nuevas centrales.

9.2.3.1. En lo que concierne a la asignación presupuestaria de estas actividades, el Comité considera que, habida cuenta de la importancia que revisten las actividades de este ámbito, se necesitaría también una revisión de los limitados recursos que se han asignado.

9.2.4. El resto de las actividades en el ámbito de la tecnología y la seguridad nuclear está relacionado con el apoyo a las políticas comunitarias en materia de salud, energía y medio ambiente, a fin de mantener a un elevado nivel la capacidad de algunos sectores no incluidos en las prioridades temáticas y de contribuir a la creación del EEI. A juicio del Comité, se debería llevar a cabo una remodelación de los recursos financieros asignados a estas actividades para favorecer la línea presupuestaria sobre gestión de residuos radiactivos.

9.3. *El programa específico para el CCI-Euratom*

Se propone que las actividades del programa específico CCI-Euratom se estructuren de la manera siguiente:

- Gestión de residuos radiactivos y control de seguridad en materiales nucleares: gestión y almacenamiento de combustible irradiado y de residuos de alto nivel de actividad; control de seguridad de Euratom y garantías del OIEA; apoyo a las actividades encaminadas a la no proliferación de armas de destrucción masiva;
- Seguridad de los diferentes tipos de reactores, control y metrología de las radiaciones: seguridad de los diferentes tipos de reactores y control de las radiaciones ionizantes.

9.3.1. El Comité se interroga sobre la ausencia en el programa específico CCI-Euratom de actividades relacionadas con las aplicaciones médicas de la investigación nuclear, que presentan una larga tradición de éxitos y revisten un gran interés para las redes universitarias, los centros de investigación, las asociaciones médicas y la industria farmacéutica; la

⁽¹⁾ DO C 260 de 17.9.2001.

mención que se hace de estas actividades en el programa específico CCI-CE no parece ni suficiente ni pertinente. Considera injustificado el recorte presupuestario en todo el programa y, en especial, por lo que respecta a la gestión de los residuos y la seguridad del material fisible y de los reactores, sobre todo con vistas a la ampliación. Además, estima que es importante destinar recursos financieros bien definidos a la formación de investigadores y de personal altamente cualificado para preservar y potenciar los conocimientos técnicos nucleares en la Unión y en los Estados asociados, particularmente de cara a la ampliación.

10. Instrumentos propuestos para la ejecución de los programas específicos

10.1. El Comité ya se ha pronunciado sobre el marco general de los nuevos instrumentos propuestos en el proyecto del programa marco para los programas específicos temáticos, habiendo manifestado unánimemente la necesidad de:

- precisar sus mecanismos, sometiéndolos a un control de eficacia y verdadera viabilidad;
- apoyarlos con alguno de los actuales instrumentos del V Programa Marco para garantizar una ampliación, y no una restricción, de la participación de todos los agentes;
- reforzar los mecanismos previstos en las medidas de acompañamiento con instrumentos de tutoría, formación y estudios, así como proyectos de viabilidad con carácter exploratorio;
- adaptar la dimensión y duración de los proyectos para garantizar su accesibilidad y gestionabilidad por parte de todos los posibles participantes, incluidos los de dimensiones más reducidas;
- proporcionar un «cajón de herramientas» a elección de los autores de las propuestas y que no esté previamente determinado en las convocatorias;
- condicionar la posibilidad de que «los propios consorcios puedan recurrir por sí mismos a las convocatorias» al hecho de que «todo ello se lleve a cabo siguiendo el marco definido por la Comisión con el fin garantizar la transparencia, la igualdad de trato y la coherencia con los objetivos del programa»⁽¹⁾.

10.1.1. A este respecto, el Comité valora positivamente que la Comisión haya hecho suyas algunas de las propuestas planteadas en su Dictamen de 11 de julio de 2001, especialmente por lo que se refiere al mantenimiento de los instrumentos del V Programa Marco —como los proyectos de investigación específicos— junto con los nuevos instrumentos propuestos en el VI Programa Marco, a fin de garantizar una participación más amplia de los agentes, incluso los de menores dimensiones, en las acciones de investigación comunitaria como protagonistas que son del Espacio Europeo de Investigación e Innovación.

10.1.2. Por lo que se refiere a los instrumentos previstos para las diversas articulaciones de los programas específicos, es necesario un marco claro, transparente y sencillo de los instrumentos de acceso y de las modalidades de intervención y participación financiera, y todo ello en línea inequívoca, en cualquier caso, con las directrices de la propia Comisión sobre las ayudas estatales a la investigación.

10.2. *Los instrumentos previstos en las propuestas de programas específicos son los siguientes:*

10.2.1. Redes de excelencia

10.2.1.1. El Comité considera que, entre los elementos que demuestran el nivel de integración de las redes de excelencia, se ha de incluir necesariamente el grado de integración entre el mundo industrial y el académico, y que, entre los criterios relevantes que se deberán tener en cuenta, figura el nivel de excelencia de los servicios prestados a las comunidades científica e industrial. Además, estima que este criterio deberá dotar de una clara dinámica al instrumento de las redes de excelencia, evitando que se creen clubes preestablecidos con objetivos intermedios previamente determinados, mensurables y controlados por la Oficina Científica de la Comisión. Asimismo, el Comité propugna firmemente que, dentro del grupo de participantes en las redes de excelencia, se prevea explícitamente, cuando sea adecuado, la presencia de un asociado industrial y de los usuarios de la propia red de excelencia —en especial de las PYME— a fin de garantizar su inclusión en la estrategia de acción definida en los puntos 2.8 y 2.9 del presente Dictamen. Según el Comité, los criterios de selección y evaluación deberán —en cualquier caso— formar parte de un espectro predefinido de elementos, en el que podrán figurar los elementos ya contemplados en los «programas de trabajo» y el «paquete informativo»: éstos deberán tener presente la necesidad de favorecer también la creación de nuevas redes de excelencia, así como de redes de excelencia de pequeñas y medianas dimensiones. Las modificaciones de los objetivos y los cambios de socios que se produzcan deberán garantizar la máxima transparencia sobre la base de normas comunes preestablecidas, bajo la supervisión y el control comunitarios.

10.2.1.2. El Comité plantea serias dudas sobre el sistema de vínculos solidarios e individuales que se propone, y remite de manera explícita a su Dictamen sobre las normas de participación⁽²⁾. En opinión del Comité, se debe proceder ya desde ahora a la clarificación de las dos formulaciones divergentes en función de los costes admisibles: la lista negativa que propone el VI Programa Marco y la lista positiva recogida en la normativa relativa a las ayudas estatales en el ámbito de la I+DT.

(1) Véase el Dictamen del CES, DO C 94 de 18.4.2002.

(2) Véase el Dictamen de CES, DO C 94 de 18.4.2002, puntos 3.2.5, 3.2.5.1 y 3.2.5.2.

10.2.1.3. El Comité sostiene que los subcomités de gestión que se deberán constituir para cada línea presupuestaria deberán ser un elemento de codecisión, en la evaluación final, para la aceptación de las propuestas de modificación de las redes de excelencia.

10.2.2. Proyecto integrado

10.2.2.1. El Comité valora positivamente el hecho de que las dimensiones del proyecto integrado hayan dejado de ser un factor discriminatorio para el acceso a dicho instrumento, y que se valore cualitativamente, y no cuantitativamente, su masa crítica, aunque también debería evitarse cualquier discrecionalidad. El Comité considera, asimismo, que, para los proyectos integrados, es fundamental que el consorcio consiga un gran efecto sinérgico entre el mundo industrial y el mundo académico, entre los entes privados y los entes públicos, con la plena participación de los entes más pequeños —en especial, las PYME— y de los usuarios finales; a este respecto, se debería prever en cada uno de los proyectos integrados la presencia de socios procedentes del mundo académico y de las PYME, así como del colectivo de los usuarios, en su calidad de participantes y autores de propuestas.

10.2.2.2. El Comité considera que, por motivos de adaptabilidad y flexibilidad, el instrumento que constituye el proyecto integrado deberá volver a abarcar un capítulo expresamente dedicado a las entidades menores bajo la forma de nanoproyectos integrados, que deberían representar una gran parte del 15 % de los recursos que se reservan a las PYME en las prioridades temáticas, tener una duración más limitada (de dos a tres años), asociados reducidos (dos entidades de dos países distintos) y convocatorias específicas.

10.2.2.3. Según el Comité, los objetivos definidos, mensurables y cuantificables del proyecto integrado deberán volver a incluir elementos claros que hagan referencia a posibles previsiones del potencial innovador y utilicen los conocimientos adquiridos en las fases media y final (esto es, nuevas actividades o expansión de las existentes, «spin-off», creación de nuevas empresas innovadoras y comercialización de los conocimientos). Como ocurre con las redes de excelencia, los criterios de selección y evaluación han de formar parte de un espectro de elementos predefinidos en la normativa sometida a examen. En las modificaciones de objetivos y composición del proyecto integrado habrá que garantizar la máxima transparencia a nivel comunitario.

10.2.3. Proyectos de investigación colectiva

10.2.3.1. El Comité reitera su postura plenamente favorable al nuevo instrumento, que no deberá aplicarse únicamente en el ámbito de la línea presupuestaria dedicada a las actividades horizontales de las PYME, sino que deberá garantizarse también su disponibilidad para la ejecución de las otras líneas presupuestarias específicas del programa «Integración del Espacio Europeo de la Investigación» y, en especial, de las prioridades temáticas y las medidas específicas de apoyo a la coopera-

ción internacional en el ámbito de estas líneas financieras. Igualmente, el Comité estima que dicho instrumento debería utilizarse en el campo de acción de la línea presupuestaria «Interacción investigación/innovación e iniciativas regionales en materia de investigación e innovación», en el área del programa específico «Estructuración del Espacio Europeo de Investigación».

10.2.3.2. El Comité considera, además, que, en lo referente a la línea presupuestaria susceptible de apoyo sobre las «Actividades horizontales de investigación relacionadas con las PYME», se debería reservar un porcentaje adecuado para permitir su ejecución por medio de dicho instrumento.

10.2.4. Proyectos de investigación cooperativa

10.2.4.1. El Comité valora positivamente el mantenimiento de este instrumento, que ya ha dado buena prueba de su importancia en los anteriores programas marco. Según el Comité, el uso de dicho instrumento debería ampliarse a la ejecución de las líneas de todo el programa «Integración del Espacio Europeo de la Investigación», especialmente por lo que respecta a la financiación de las actividades temáticas y de las actividades de cooperación internacional, para las que el Comité sostiene que es oportuno apoyar la iniciativa Craft International. Además, como reitera en su propio Dictamen sobre las normas de participación⁽¹⁾, el Comité formula una vez más su recomendación para que se adopten las medidas adecuadas que permitan simplificar el método de presentación de los documentos, e invita a elaborar un plan de acción que esboce estos procedimientos, por ejemplo, a través de la descentralización de los sistemas de preselección y la asignación de subvenciones globales a los intermediarios.

10.2.5. Participación en los programas nacionales de ejecución conjunta (con arreglo al artículo 169 del Tratado CE)

10.2.5.1. Los programas nacionales en los ámbitos prioritarios de investigación del VI Programa Marco de ejecución conjunta conllevarán la elaboración de programas de trabajo armonizados, la coordinación de la asignación presupuestaria, la reorientación de determinadas actividades para reforzar la complementariedad y la publicación de convocatorias de propuestas conjuntas⁽²⁾.

10.2.5.2. El Comité ya ha tenido la oportunidad de expresar sus observaciones al respecto en su Dictamen sobre las propuestas de programa marco (en especial en el punto 7.4.5 y siguientes), al cual remite⁽³⁾.

⁽¹⁾ Dictamen del CES, DO C 94 de 18.4.2002.

⁽²⁾ Véase COM(2002) 43, p. 88.

⁽³⁾ DO C 260 de 17.9.2001.

10.2.6. Proyectos específicos focalizados de investigación

10.2.6.1. La configuración de estos proyectos equivale a la de los contemplados en el V Programa Marco 1998-2002 y, en opinión del Comité, deben ser parte integrante de las opciones que se ofrecen en paralelo con los demás instrumentos mencionados hasta este momento en cada convocatoria relativa a la ejecución de las prioridades temáticas. El Comité considera un factor positivo y de progreso el hecho de que se apliquen instrumentos de ejecución para medir su verdadera eficacia y su grado de adaptación a las exigencias de los usuarios, públicos y privados, que son los protagonistas principales en la ejecución del progreso tecnológico y de su aplicación para llevar a cabo la estrategia de Lisboa y el Espacio Integrado de la Investigación y la Innovación en Europa.

10.2.6.2. A pesar de estar de acuerdo con las propuestas para utilizar los nuevos instrumentos de redes de excelencia y los proyectos integrados «desde el inicio del programa temático», el Comité considera que todos los instrumentos anteriormente descritos deberán ofrecerse de manera paralela para la ejecución del programa específico «Integración de la Investigación Comunitaria», para conseguir que ganen los mejores y aquellos más sencillos para el usuario y que respondan a las exigencias de los participantes, y no los más convenientes a las exigencias que plantean los responsables comunitarios de los programas y las convocatorias correspondientes.

10.3. Otros instrumentos

10.3.1. Entre los demás instrumentos propuestos para la ejecución de los programas específicos figuran:

- acciones de coordinación;
- acciones específicas de apoyo;
- proyectos de innovación específicos y localizados;
- iniciativas integradas o relacionadas con las infraestructuras;
- acciones para fomentar y desarrollar los recursos humanos y la movilidad.

10.3.2. El Comité estima que, por lo que respecta a los instrumentos de ejecución del segundo programa específico «Estructuración del Espacio Europeo de la Investigación», se debería contemplar también un instrumento específico como «proyecto de tutoría», destinado a apoyar, ante todo, a las entidades menores en las iniciativas de investigación e innovación, acelerando así el camino hacia un camino de excelencia mediante la plena participación, sobre todo en los proyectos integrados y las redes de excelencia transregionales.

10.3.3. Por lo que se refiere a las acciones de promoción y desarrollo de los recursos humanos y de la movilidad, el Comité considera que este instrumento habría de tener como objetivo principal la interconexión de los mundos académico e industrial, y que debería enfocarse para atraer los mejores

valores internos e internacionales —sobre todo valores jóvenes—, así como relacionarse de manera coherente con las prioridades temáticas⁽¹⁾ y prever procedimientos sencillos, descentralizados y próximos a los posibles usuarios.

10.3.4. En lo relativo a las iniciativas integradas para las infraestructuras de investigación, el Comité coincide con el apoyo a las actividades de redes asociadas con actividades de apoyo o de investigación, garantizando la financiación de las nuevas infraestructuras, aunque también apoya el fomento de aquellas infraestructuras de menores dimensiones ya existentes. En todo caso, y por lo que respecta a las acciones específicas de apoyo, éstas deberían tener como elemento constituyente la interconexión con el proyecto Geant, al que se reserva casi un tercio de los recursos comunitarios de esta línea presupuestaria.

10.3.5. Por último, y por lo que respecta a las acciones de coordinación y las demás acciones específicas de apoyo relativas tanto al primero como al segundo programa específico, así como a la coordinación y cohesión de las políticas y a la inteligencia estratégica distribuida, el Comité considera que estas acciones deberán precisarse mejor en sus modalidades de intervención y, en todo caso, no deberán limitarse a la mera organización de conferencias y reuniones y a la creación de grupos de expertos.

10.3.6. Según el Comité, estas acciones revisten un carácter estratégico y operativo fundamental para garantizar la realización del Espacio Integrado de la Investigación y la Innovación, y su desarrollo armónico, a la vez que servirán para proporcionar los elementos esenciales de cara a su proyección responsable y consciente en el VII Programa Marco 2006-2010, y en la sucesiva programación de la acción comunitaria. En opinión del Comité, entre las acciones específicas de apoyo podrían figurar también, y no sólo por lo que respecta a las nuevas infraestructuras de investigación, las subvenciones a estudios de viabilidad y a proyectos de carácter exploratorio para las entidades menores de investigación, y, más en particular, a las situadas en regiones periféricas y ultraperiféricas y en los países candidatos, con el fin de facilitar su participación en el Programa Marco.

11. La gobernanza de los programas específicos

11.1. La ejecución del VI Programa Marco presenta importantes aspectos innovadores, tanto en sus finalidades y su formulación como en su articulación y sus instrumentos y modalidades de aplicación, alzándose como elemento catalizador de un imponente proceso de integración de los distintos componentes públicos y privados, académicos e industriales de la investigación europea, así como de los esfuerzos nacionales y regionales, comunitarios y europeos, logrando a la vez una fuerte interrelación entre los distintos niveles de la toma de decisiones.

⁽¹⁾ DO C 260 de 17.9.2001.

11.2. Según el Comité, es, por lo tanto, indispensable que la Comisión pueda dotarse de un sistema bien articulado y definido de órganos de gestión y consultivos con los que entablar una interrelación y un diálogo que permitan compartir las opciones y las orientaciones en la aplicación de los programas específicos de un programa marco encaminado a la realización del Espacio Integrado de la Investigación y la Innovación en Europa, el cual, por su propia naturaleza, deberá implicar a los distintos agentes de los Estados miembros y de los países candidatos y asociados.

11.3. En este orden cosas, la presencia de los comités de programas, de composición gubernamental, del Comité Europeo de Expertos Gubernamentales en materia de investigación científica y técnica (CREST), del organismo independiente de representantes de los mundos académico e industrial (EURAB), de los grupos consultivos europeos de la industria y de la investigación (EAG), debe, en opinión del Comité, actuar como revulsivo —proactivo e interactivo— de la acción de la Comisión para estructurar los elementos fundamentales del sistema europeo de investigación e innovación de una manera transparente, armónica, coherente y cohesionada. Por lo que respecta al CCI, el Comité considera oportuno que los consejos de administración de los correspondientes institutos puedan actuar también como órganos de supervisión e incluir observadores de las demás instituciones europeas, entre las que figura el Comité Económico y Social.

11.4. Por lo que respecta a los órganos de gestión de los programas, el Comité es favorable a un Comité horizontal para cada programa específico, que pueda coordinar con una visión de conjunto las distintas acciones del propio programa. Esta circunstancia contribuiría a afianzar el papel central de dicho comité y de los respectivos subcomités para cada una de las acciones temáticas y, cuando así se solicitara, también para sus respectivas subtemáticas. En opinión del Comité, estos organismos constituyen el principal espacio donde se forma y cataliza un verdadero espacio europeo de la investigación en cada ámbito de la ciencia y la tecnología, y donde la distribución de tareas de la cooperación encuentra sus bases de desarrollo.

11.5. No obstante, el Comité cree que se deben precisar en detalle los ámbitos de acción y las competencias de dichos comités, que deberán articularse sobre la base de esquemas de reuniones preestablecidos, con composición diversa dependiendo de cada una de las líneas presupuestarias previstas en los programas, con carácter regular y con funciones no solamente consultivas, sino también de carácter codecisorio, especialmente por lo que se refiere a la definición de los programas de trabajo, los paquetes informativos, las convocatorias, la evaluación de las propuestas y las orientaciones a los usuarios.

11.6. Por lo que respecta al papel y las funciones de un nuevo CREST en la ejecución del VI Programa Marco, el Comité considera que este organismo, fundado hace ya varias décadas, deberá revalorizarse y reforzarse para poder desempeñar una valiosa función de nexo entre los interlocutores y expertos en temas específicos de los distintos niveles —comunitario, nacional y regional—, con vistas a la realización de un Espacio Integrado de la Investigación y la Innovación. Con este objetivo, el nuevo CREST debería estructurarse también en secciones según las distintas temáticas individuales del Programa Marco, favoreciendo la integración entre el nivel comunitario y en los planos nacional y regional.

11.7. En cuanto a los grupos europeos consultivos (EAG), el Comité sostiene la necesidad de instituir uno por cada una de las líneas presupuestarias establecidas en los programas específicos, con el fin de favorecer la plena incorporación del mundo científico e industrial y de las PYME, así como de los usuarios intermedios y finales en la progresiva ejecución del VI Programa Marco, así como en la preparación del VII Programa Marco. Estos grupos europeos consultivos deberían, además, desarrollar sus contactos y relaciones con el nuevo organismo EURAB de reciente creación y del que deberían precisarse en mayor detalle sus tareas y funciones; asimismo, debería imprimirse a sus actividades la transparencia, visibilidad y publicidad adecuadas.

Bruselas, 30 de mayo de 2002.

El Presidente
del Comité Económico y Social
Göke FRERICHS

Dictamen del Comité Económico y Social sobre la «Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo sobre alimentos y piensos modificados genéticamente»

(COM(2001) 425 final — 2001/0173 (COD))

(2002/C 221/22)

El 2 de octubre 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 Agricultura, Desarrollo Rural y Medio Ambiente, encargada de preparar los trabajos en este asunto, aprobó su dictamen el 6 de mayo de 2002 (ponente: Sra. Thomas).

En su 391º Pleno de los días 29 y 30 de mayo de 2002 (sesión del 30 de mayo), el Comité Económico y Social ha aprobado por 53 votos a favor, 40 en contra y 4 abstenciones el presente Dictamen.

1. Introducción

1.1. La propuesta de la Comisión tiene por objeto la creación de un marco para establecer un procedimiento mejorado, armonizado, uniforme y transparente para evaluar la seguridad de los alimentos y de los piensos modificados genéticamente. Sus objetivos principales consisten en proteger la salud de las personas y de los animales, establecer procedimientos comunitarios para regular los alimentos y los piensos modificados genéticamente y establecer disposiciones relativas al etiquetado de los alimentos y piensos modificados genéticamente, con el fin de ofrecer al consumidor la posibilidad real de elegir.

1.2. La propuesta de la Comisión se refiere a los alimentos y piensos que son OMG, que contengan o estén compuestos por OMG y a los que se hayan producido a partir de OMG o que contengan ingredientes producidos a partir de estos organismos (artículos 3 y 16). Los alimentos y piensos «producidos a partir de un organismo modificado genéticamente» son productos en los que una proporción del producto final procede del material original modificado genéticamente. El Reglamento propuesto sí abarcaría estos alimentos y piensos. Pero no estarán cubiertos los productos producidos con un organismo modificado genéticamente, como son los alimentos o piensos producidos con ayuda de un organismo modificado genéticamente, pero en que el producto final no contenga ningún material derivado de este organismo. Esto está en consonancia con las actuales disposiciones del Reglamento sobre nuevos alimentos.

1.3. La propuesta hará posible cumplimentar una única solicitud para obtener tanto la autorización para la liberación intencional de un OMG en el medio ambiente como la autorización para el uso de este OMG en alimentos o piensos.

1.4. El actual procedimiento de autorización de los alimentos modificados genéticamente queda establecido en el Reglamento (CE) nº 258/97 sobre nuevos alimentos y nuevos ingredientes alimentarios⁽¹⁾. Los piensos que contienen OMG se han autorizado hasta ahora de conformidad con la Directiva 90/220/CEE⁽²⁾. No existe ningún procedimiento de autorización para los piensos modificados genéticamente.

1.5. La autorización concedida conforme al procedimiento establecido será válida en toda la Comunidad por un período de diez años, renovable.

2. Etiquetado

2.1. La propuesta sometida a examen amplía las actuales disposiciones sobre el etiquetado a todos los alimentos modificados genéticamente, al margen de la detectabilidad del ADN o las proteínas. Así, todos los productos sujetos a la autorización conforme al Reglamento propuesto estarían también sujetos al etiquetado obligatorio. Por lo tanto, esta propuesta acarrearía el etiquetado de una serie de productos alimentarios cuyo etiquetado no es actualmente obligatorio, como los aceites muy refinados originados a partir de OMG. De la misma manera, habrían de etiquetarse varios tipos de piensos cuyo etiquetado tampoco es actualmente obligatorio.

⁽¹⁾ Véase el Dictamen del Comité Económico y Social sobre la «Propuesta de Reglamento (CEE) del Consejo sobre alimentos e ingredientes alimentarios nuevos», DO C 108 de 19.4.1993, p. 8.

⁽²⁾ Véase el Dictamen del Comité Económico y Social sobre la «Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo por la que se modifica la Directiva 90/220/CEE sobre la liberación intencional en el medio ambiente de organismos modificados genéticamente», DO C 407 de 28.12.1998, p. 1.

3. Aplicación

3.1. Pueden aparecer restos diminutos de OMG en los alimentos y los piensos convencionales como consecuencia de una contaminación accidental o técnicamente inevitable. En estos casos, el alimento o el pienso no debe estar sujeto a los requisitos de etiquetado establecidos en el Reglamento propuesto. Para ello, se propone establecer un umbral del 1 % de restos diminutos de OMG por debajo del cual el etiquetado de los alimentos o de los piensos no sea obligatorio.

3.2. A fin de asegurar la aplicabilidad del Reglamento, la propuesta establece que los solicitantes deben proporcionar un método de detección que pueda utilizarse con fines de control, en especial un método de muestreo e identificación del proceso de transformación.

3.3. Se propone establecer un laboratorio comunitario de referencia encargado de poner a prueba y validar los métodos de muestreo y detección propuestos, a fin de proporcionar los medios que han de facilitar un planteamiento armonizado de los controles en toda la Comunidad.

3.4. Los Estados miembros establecerán unas sanciones eficaces para las infracciones de lo dispuesto por el Reglamento objeto de examen (artículo 44).

4. Observaciones generales

4.1. La propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo sobre alimentos y piensos modificados genéticamente sobre la que trata el presente dictamen debe ser examinada en un contexto social más amplio. La moratoria todavía prácticamente en vigor en Europa en relación con la comercialización de nuevos OMG está cercana a expirar. La agricultura europea está a punto de entrar en una nueva era, la del cultivo en grandes extensiones de productos modificados genéticamente.

4.2. El Comité considera como un gran fallo el hecho de que no se utilice el tiempo restante de moratoria para llevar a cabo un debate estructurado con amplios sectores de la sociedad sobre los pros y los contras del uso de la ingeniería genética en la agricultura.

4.3. Las posturas planteadas en la sociedad en relación con la ingeniería genética son muy diferentes. No obstante, cabe señalar que los argumentos son de muy distinta naturaleza. Se establece una clara definición entre la «ingeniería genética roja» (es decir, el uso de productos modificados genéticamente en el ámbito de la medicina) y la «ingeniería genética verde» (el uso de productos modificados genéticamente en los ámbitos de la agricultura y la alimentación).

4.4. También por lo que respecta a la «ingeniería genética verde» pueden distinguirse dos corrientes de debate. La primera se refiere al despliegue de organismos modificados genéticamente en terrenos abiertos (es decir, fuera de sistemas cerra-

dos), así como a su correspondiente uso por parte del ser humano y de los animales. La segunda corriente se refiere al uso de enzimas, vitaminas, aditivos, etc., modificados genéticamente y producidos en sistemas cerrados, en el proceso de elaboración al que se someten las materias primas agrícolas. Uno de los objetivos importantes para el CESE es que la Comisión asuma esta distinción.

4.5. También en el contexto del informe de la Agencia Europea de Medio Ambiente publicado recientemente sobre la transferencia genética de vegetales modificados genéticamente⁽¹⁾ puede observarse el deseo de los consumidores de recibir informaciones claras no sólo sobre el producto, sino también sobre la cadena de producción.

4.6. El Comité Económico y Social Europeo aprueba la iniciativa de la Comisión de combinar la propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo sobre la trazabilidad y el etiquetado de los organismos modificados genéticamente y la trazabilidad de los alimentos y piensos producidos a partir de organismos modificados genéticamente, por la que se modifica la Directiva 2001/18/CE⁽²⁾ y la propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo sobre alimentos y piensos modificados genéticamente. El Comité considera especialmente adaptado el procedimiento único («one door-one key»), cuya aplicación debería reforzar la seguridad y confianza de los consumidores. El CESE reconoce la necesidad de extender la legislación actual sobre los OMG a los piensos y de llevar a cabo una evaluación específica de la modificación genética en relación con sustancias tales como aditivos alimentarios, aromatizantes o aditivos para piensos, cuando han sido producidas a partir de OMG. El CESE manifiesta su preocupación por que las dos propuestas de Reglamento en la materia sólo traten de productos producidos a partir de OMG, pero no de productos producidos con OMG, lo que supone excluir de su ámbito de aplicación algunos eslabones importantes de la cadena agroalimentaria. Y, por otra parte, insta a la Comisión a que apoye campañas de información al consumidor resaltando las ventajas y los riesgos que puedan comportar los OMG, a fin de que puedan elegir con un conocimiento más completo.

4.6.1. El Comité observa que algunas partes de la propuesta son confusas y pueden dar lugar a interpretaciones equivocadas, como ocurre con el texto del considerando 15 y los artículos 3 y 16, por lo que recomienda a la Comisión que clarifique y simplifique conceptos como los contemplados en los puntos 3 y 6 del artículo 2.

(1) «Genetically modified organisms (GMO): The significance of gene flow through pollen transfer» (Organismos modificados genéticamente (OMG): Importancia del flujo genético mediante transferencia de polen), Informe Medioambiental n.º 28, Agencia Europea de Medio Ambiente.

(2) Véase el Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo relativo a la trazabilidad y etiquetado de los organismos modificados genéticamente y la trazabilidad de los alimentos y piensos producidos a partir de éstos y por el que se modifica la Directiva 2001/18/CE», aprobado el 21 de marzo de 2002.

4.7. La propuesta de la Comisión sobre OMG llega en un momento en que la confianza de los consumidores en la seguridad se ha visto mermada por una serie de alarmas alimentarias. La inevitable sensación de incertidumbre con respecto a productos alimentarios nuevos y desconocidos es aprovechada por los medios de comunicación. Algunos consumidores tienen ciertas dudas sobre el rigor de las pruebas de seguridad encaminadas a evaluar los riesgos para la salud humana. Además, existe una desconfianza creciente de los departamentos gubernamentales, los políticos, los periodistas, e incluso los científicos; a ello ha contribuido la lenta reacción, respecto a la crisis de la EEB. Por consiguiente, el Comité subraya la importancia de la creación efectiva de la Autoridad Europea de Seguridad Alimentaria, con el fin de garantizar un nivel adecuado de seguridad alimentaria. Asimismo, una clasificación y un etiquetado claros, comprensibles, precisos e informativos podrían contribuir considerablemente a disipar estas dudas. Los datos del Eurobarómetro proporcionan pruebas abrumadoras de que los consumidores desean poder identificar fácilmente los alimentos que contienen material modificado genéticamente o que han sido producidos con sustancias modificadas genéticamente. Sólo mediante el etiquetado puede garantizarse el derecho de elección de los consumidores.

4.8. Es necesario explicar más claramente la razón por la que deben etiquetarse los alimentos y los piensos que no contienen OMG pero que se han producido a partir de OMG. El Comité observa que estos productos ya habrán sido objeto de evaluaciones rigurosas de seguridad para la salud humana (incluido el riesgo de alergia). Si el objetivo de etiquetar estos productos es informar al consumidor de que dichos productos, aunque no contienen OMG, sí proceden de cultivos modificados genéticamente, y brindarle así una posibilidad de elección más amplia, habría que decirlo explícitamente. El CESE considera que esta propuesta constituye, en principio, un importante avance. Sin embargo, para los consumidores será muy difícil comprender por qué, por ejemplo, los aceites muy refinados producidos a partir de productos agrarios modificados genéticamente deberán ser etiquetados (incluso cuando la secuencia de ADN modificada no sea detectable), mientras que los productos de origen animal procedentes de animales alimentados con piensos modificados genéticamente, por el contrario, no estarán sometidos a esta obligación. El Comité considera que, para garantizar que el consumidor puede realmente elegir, es indispensable definir de la forma más transparente y clara posible el sistema de etiquetado de los OMG, incluyendo los alimentos y los piensos derivados de plantas modificadas genéticamente y los productos obtenidos con OMG, independientemente de que contengan proteínas o material genético detectable en los análisis.

4.9. El CESE pide a la Comisión que reflexione una vez más sobre el fundamento del proyecto presentado. La cuestión del uso de la ingeniería genética viene precedida por la reflexión de que sólo deberían autorizarse y utilizarse los productos que de ninguna manera perjudiquen ni al medio ambiente ni a la

salud de los consumidores. De esta forma, el consumidor podría tener «confianza ciega» en todos los productos. La Comisión, no obstante, desea facilitar a los consumidores una información que les permita la libertad de elección. Se trata de algo que el Comité acoge con enorme satisfacción. Sin embargo, si, por ejemplo, los productos de origen animal procedentes de animales alimentados con piensos genéticamente modificados se excluyen de la normativa sobre etiquetado, se privará al consumidor de la libertad de elección en relación con el conjunto de la cadena de producción de un «producto de origen animal»; el consumidor no podrá darse cuenta de si en la constitución del producto que adquiere ha intervenido o no la ingeniería genética.

4.10. Los alimentos y los piensos derivados de organismos modificados genéticamente pero que no contienen ningún material modificado genéticamente (por ejemplo, ADN o proteínas) podrían fomentar prácticas ilegales o fraudes. El Comité teme que no sea suficiente confiar en la certificación de la autenticidad para evitar fraudes. Efectivamente, algunos productos derivados de cultivos modificados genéticamente, como los aceites muy refinados, tendrán una composición idéntica a la de productos no modificados genéticamente. El etiquetado y los procedimientos de detección establecidos en el Reglamento propuesto no indican claramente cómo se hará frente al fraude. El Comité considera que, para solucionar estos problemas y poder realizar un seguimiento con garantías de los productos modificados genéticamente en toda la cadena alimentaria, debe determinarse mejor un sistema eficaz de trazabilidad.

4.10.1. El Comité celebra que el Reglamento propuesto se aplique también a las importaciones procedentes de terceros países. No obstante, habrá que garantizar efectivamente que los productos importados cumplan las mismas condiciones. En aras de una competencia leal entre la UE y terceros países, los sistemas de control y etiquetado deberán ser fiables y eficaces, especialmente en el caso de los productos importados. El Comité sugiere que se establezca un marco reglamentario sobre contaminación accidental inferior al umbral establecido para los productos modificados genéticamente autorizados en terceros países pero no autorizados en la UE.

4.11. Se teme que el Reglamento propuesto conduzca a un incremento del coste para el consumidor. El Comité admite que los nuevos requisitos de etiquetado supondrán ciertos costes para el producto final, pero es consciente de que las ventajas para los consumidores recaban una amplia opinión favorable del público en general, como se desprende, por ejemplo, de la encuesta Eurobarómetro ⁽¹⁾ realizada en 2001. No obstante, el Comité propone que la Comisión lleve a cabo un análisis de impacto regulador para determinar el coste de la trazabilidad, segregación y etiquetado.

⁽¹⁾ Eurobarómetro 55.2 «Europeans, Science and Technology», diciembre de 2001, Comisión Europea, DG de Investigación.

4.12. El CESE considera que la autorización de vegetales modificados genéticamente sin una normativa clara en materia de responsabilidades constituiría una seria deficiencia. Hoy por hoy ya puede preverse que se presentarán demandas ante los tribunales. Por ejemplo, si a un terreno explotado de acuerdo con el Reglamento de la UE sobre agricultura ecológica llegara polen modificado genéticamente, ello significaría que el agricultor en cuestión ya no estaría autorizado a comercializar sus productos como «ecológicos», ya que éstos contendrían componentes (aunque hubieran llegado indirectamente) modificados genéticamente. En consecuencia, estaríamos claramente ante un perjuicio económico por el que, a falta de una normativa clara sobre responsabilidades, no se podría hacer responsable a nadie. El CESE considera inadmisibles que no se haya adoptado una normativa clara en materia de responsabilidades.

5. Observaciones específicas

5.1. El Comité reconoce la necesidad de establecer un umbral razonable para los restos diminutos de materiales modificados genéticamente que aparezcan en alimentos cultivados tradicionalmente (es decir, sin OMG). Asimismo, considera que el nivel del 1 % se corresponde actualmente con el umbral que se aplica a otras sustancias y con lo que es técnicamente factible (artículos 5 y 18). No obstante, la situación debería revisarse constantemente a medida que mejoren los métodos de detección, de modo que los límites puedan ajustarse al umbral de detectabilidad.

5.2. Respecto de la definición y establecimiento de umbrales máximos de contaminación para los alimentos y piensos, el Comité considera necesario fijar un método de análisis normalizado y reconocido a nivel comunitario e internacional que sirva de referencia. En consecuencia, el Comité acoge favorablemente la propuesta de la Comisión de establecer un laboratorio comunitario de referencia encargado de poner a prueba y validar los métodos de muestreo y detección propuestos. Efectivamente, considera que la eficacia de la aplicación y gestión del etiquetado y de la trazabilidad de los organismos modificados genéticamente que se proponen dependerá de la eficacia y armonización del enfoque que se adopte en la Comunidad (artículo 33).

6. Conclusión

6.1. El Comité Económico y Social Europeo aprueba, en líneas generales, la iniciativa presentada por la Comisión con objeto de esclarecer y ampliar el marco reglamentario actual. Se están cosechando cultivos modificados genéticamente en ciertas partes del mundo, como Estados Unidos, China y Argentina. En Europa, donde está en vigor una moratoria sobre la autorización para comercializar nuevos OMG, la mayoría de los ciudadanos desea evitar los alimentos modificados genéticamente. El Comité observa que el principal objetivo de la propuesta consiste en proteger la salud humana y el

bienestar de los animales, así como los intereses de los consumidores (artículo 1). No obstante, la propuesta trata de la autorización para el uso y consumo y del etiquetado de los productos que habrán sido objeto previamente de una rigurosa evaluación de los riesgos para la salud y el medio ambiente. Los nuevos reglamentos aumentarán la transparencia al promover el etiquetado de los alimentos modificados genéticamente en la cadena alimentaria y fomentarán la elección del consumidor. En particular, se acoge muy favorablemente la extensión de los controles reguladores a los piensos.

6.2. No obstante, el CESE considera que el etiquetado de los productos modificados genéticamente debería extenderse a todos los alimentos y piensos producidos a partir de OMG, es decir, a los productos elaborados con ayuda de auxiliares tecnológicos modificados genéticamente, como las enzimas, así como con enzimas no modificadas genéticamente pero que hayan sido producidas a partir de microorganismos modificados genéticamente. Esta extensión del etiquetado permitirá a los consumidores ser plenamente conscientes de las aplicaciones de la ingeniería genética en toda la cadena alimentaria y realizar su elección con mayor conocimiento de causa.

6.3. El CESE acoge favorablemente la propuesta consistente en etiquetar como productos modificados genéticamente los alimentos y piensos cuyo contenido accidental de material modificado genéticamente sea igual o superior al 1 %. Asimismo, recomienda que se adopte una serie de normas aplicables a los productos importados modificados genéticamente que hayan sido aprobados en su país de origen pero no en la UE. El CESE opina que, en el futuro, muchos consumidores considerarán como «productos de calidad» aquellos productos en cuyo proceso de producción y en el conjunto de la cadena de producción no se rebase el umbral del 1 % de OMG, como ocurre, por ejemplo, con determinados productos regionales, huevos biológicos o productos ecológicos.

6.4. El Comité también recomienda que se establezca claramente la necesidad de etiquetar los productos alimentarios derivados de productos modificados genéticamente pero que no contienen OMG. Si la principal razón para etiquetar estos productos alimentarios es aumentar la aceptabilidad social y política de los alimentos procedentes de cultivos modificados genéticamente, este argumento debería exponerse explícitamente. La introducción del etiquetado podría ir acompañada de una iniciativa paralela para explicar a los consumidores la diferencia entre alimentos elaborados «con» OMG y alimentos elaborados «a partir de» OMG.

6.5. El Comité sugiere que se evalúe la vulnerabilidad del sistema propuesto con respecto a las posibilidades de fraude y se examine la cuestión más amplia de la aplicación. Esto se aplica especialmente a la propuesta de etiquetar los productos alimentarios procedentes de cultivos modificados genéticamente pero en los que no se pueda detectar la presencia de ADN o de proteínas modificadas genéticamente.

6.5.1. Los consumidores tienen derecho, y exigen, que las normas de seguridad de los alimentos sean cada vez más estrictas en la cadena alimentaria. El Comité considera que para responder al desafío de las demandas de los consumidores es primordial el papel que desempeña la industria europea garantizando la puesta en el mercado de productos seguros y

de calidad, así como promoviendo la investigación y métodos de evaluación adecuados. Las industrias europeas, sometidas a estrictos controles, tienen que facilitar una información veraz, transparente y completa, por lo que, teniendo en cuenta los riesgos y ventajas que puede comportar la utilización de los OMG, pueden ofrecer la mejor opción para el consumidor.

Bruselas, 30 de mayo de 2002.

El Presidente
del Comité Económico y Social
Göke FRERICHS

ANEXO

al Dictamen del Comité Económico y Social

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

Punto 4.6

Suprímase la siguiente frase:

«El CESE manifiesta su preocupación por que las dos propuestas de Reglamento en la materia sólo traten de productos producidos a partir de OMG, pero no de productos producidos con OMG, lo que supone excluir de su ámbito de aplicación algunos eslabones importantes de la cadena agroalimentaria.»

Exposición de motivos

Si hubiera que etiquetar los productos que no contienen OMG detectables, ello podría dar lugar a fraudes; además, se daría la impresión de que, tratándose de productos idénticos, hay diferencias en materia de seguridad de los alimentos, lo cual no es cierto.

Resultado de la votación

Votos a favor: 46, votos en contra: 55, abstenciones: 1.

Punto 4.8

Suprímase la siguiente frase al final del apartado:

«El Comité considera que, para garantizar que el consumidor puede realmente elegir, es indispensable definir de la forma más transparente y clara posible el sistema de etiquetado de los OMG, incluyendo los alimentos y los piensos derivados de plantas modificadas genéticamente y los productos obtenidos con OMG, independientemente de que contengan proteínas o material genético detectable en los análisis.»

Exposición de motivos

Si hubiera que etiquetar los productos que no contienen OMG detectables, ello podría dar lugar a fraudes; además, se daría la impresión de que, tratándose de productos idénticos, hay diferencias en materia de seguridad de los alimentos, lo cual no es cierto.

Resultado de la votación

Votos a favor: 42, votos en contra: 54, abstenciones: 1.

Punto 4.9

Suprímense las siguientes frases al final del apartado:

«De esta forma, el consumidor podría tener “confianza ciega” en todos los productos. La Comisión, no obstante, desea facilitar a los consumidores una información que les permita la libertad de elección. Se trata de algo que el Comité acoge con enorme satisfacción. Sin embargo, si, por ejemplo, los productos de origen animal procedentes de animales alimentados con piensos genéticamente modificados se excluyen de la normativa sobre etiquetado, se privará al consumidor de la libertad de elección en relación con el conjunto de la cadena de producción de un “producto de origen animal”; el consumidor no podrá decidir si en la constitución del producto que adquiere ha intervenido o no la ingeniería genética.»

Exposición de motivos

Una vez más, se hace referencia injustificadamente a la seguridad de los alimentos y, además, se exige el etiquetado de un número mayor de productos cuyos análisis no permiten detectar la presencia de OMG. Esto entraña un incremento de los precios, induce al fraude y da lugar a distorsiones de la competencia, porque en las importaciones no se pueden efectuar controles efectivos.

Resultado de la votación

Votos a favor: 43, votos en contra: 58, abstenciones: 1.

Punto 5.1

Sustitúyase la última parte del punto, que comienza con « Asimismo, considera que el nivel del 1 % ...», por la siguiente frase:

«El CESE propone que se reconsidere con más detenimiento el umbral del 1 % y que cualquier nuevo umbral que se adopte permita el cultivo de productos que no contienen OMG sin necesidad de medidas que entrañen un incremento de los precios en circunstancias prácticas de producción.»

Exposición de motivos

Se da la impresión, erróneamente, de que se trata de sustancias peligrosas, cuando los productos que contienen OMG cumplen todos los requisitos de seguridad. Debe quedar claro que si se adopta un umbral inferior al 1 %, en la práctica ya no será posible cultivar productos que no contienen OMG sin que los costes de éstos provoquen un aumento excesivo de los precios.

Resultado de la votación

Votos a favor: 36, votos en contra: 54, abstenciones: 6.

Punto 6.2

Suprímase.

Exposición de motivos

Una ampliación del etiquetado como la que se propone es totalmente innecesaria porque de ninguna manera pueden detectarse OMG. Lo único que se conseguiría es aumentar la susceptibilidad frente al fraude. Además, en el contexto de la OMC no es sostenible un etiquetado así.

Resultado de la votación

Votos a favor: 41, votos en contra: 57, abstenciones: 1.

Punto 6

Añádase un nuevo párrafo al punto 6:

«Los productores comunitarios de productos sin OMG no deben verse sometidos a una carga adicional como resultado de la normativa sobre el etiquetado y el cultivo de productos que contienen OMG. Esto implica que el umbral por encima del cual se exige el etiquetado debe ser suficientemente alto para que en circunstancias normales de producción no sea necesario adoptar medidas especiales para mantenerse por debajo del umbral de etiquetado.»

Exposición de motivos

Es preciso incluir esta conclusión para evitar que el cultivo de productos sin OMG se vea amenazado por el cultivo de productos con OMG. Por un lado, es posible que sea necesario adoptar medidas que entrañen un aumento de los precios; por otra parte, se corre el riesgo de producir menos cosechas si un producto ha de etiquetarse como consecuencia de un cruce con productos que contienen OMG. Esto último ocurriría, por ejemplo, en el momento en que un producto biológico ya no pueda venderse como tal por rebasarse el umbral de etiquetado. Dependiendo de la evolución del mercado, podría producirse una disminución de cosechas de productos «no biológicos» que no contengan OMG.

Resultado de la votación

Votos a favor: 38, votos en contra: 54, abstenciones: 3.
