

Diario Oficial

de la Unión Europea

C 302

47º año

Edición
en lengua española

Comunicaciones e informaciones

7 de diciembre de 2004

<u>Número de información</u>	Sumario	Página
	I <i>Comunicaciones</i>	
	
	II <i>Actos jurídicos preparatorios</i>	
	Comité Económico y Social Europeo	
	410º Pleno de los días 30 de junio y 1 de julio de 2004	
2004/C 302/01	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones LeaderSHIP 2015 — Definir el futuro de la industria europea de la construcción naval y la reparación de buques — Competitividad a través de la excelencia» [COM(2003) 717 final]	1
2004/C 302/02	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Propuesta de Decisión del Parlamento Europeo y del Consejo por la que se modifica la Decisión 2000/819/CE relativa al Programa plurianual en favor de la empresa y el espíritu empresarial, en particular para las pequeñas y medianas empresas (PYME) (2001-2005)» [COM(2003) 758 final — 2003/0292 (COD)]	8
2004/C 302/03	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo relativa a un nuevo marco jurídico para los pagos en el mercado interior» [COM(2003) 718 final]	12
2004/C 302/04	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Propuesta de Decisión del Consejo relativa a los procedimientos de consulta y de información en materia de seguros de crédito, garantías y créditos financieros» [COM(2004) 159 final — 2004/0056 (CNS)]	19
2004/C 302/05	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo sobre la aplicación en la Comunidad del Código internacional de gestión de la seguridad» [COM(2003) 767 final — 2003/0291 (COD)]	20

ES

Precio:
22 EUR

(continúa al dorso)

<u>Número de información</u>	Sumario (<i>continuación</i>)	<i>Página</i>
2004/C 302/06	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo de mejora de la protección portuaria» [COM(2004) 76 final — 2004/0031 (COD)]	23
2004/C 302/07	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre el tema «La energía de fusión»	27
2004/C 302/08	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo: situación del programa de investigación GALILEO a principios de 2004» [COM(2004) 112 final]	35
2004/C 302/09	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo sobre concesión de licencias a las empresas ferroviarias (versión codificada)» [COM(2004) 232 final — 2004/0074 (COD)]	38
2004/C 302/10	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo que modifica el Reglamento (CE) n° 1228/2003 en relación con la aplicación de determinadas disposiciones a Eslovenia» [COM(2004) 309 final — 2004/0109 (COD)]	39
2004/C 302/11	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre el tema «Transformaciones industriales y cohesión económica, social y territorial»	41
2004/C 302/12	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre «La Convención internacional para los trabajadores migratorios»	49
2004/C 302/13	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre el tema «El segundo pilar de la PAC: las perspectivas de adaptación de la política de desarrollo de los territorios rurales (Seguimiento de la Conferencia de Salzburgo)»	53
2004/C 302/14	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre el «Tercer informe sobre la cohesión económica y social — Una nueva asociación para la cohesión: convergencia, competitividad y cooperación» [COM(2004) 107 final]	60
2004/C 302/15	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo y al Comité Económico y Social Europeo — Imposición de dividendos percibidos por personas físicas en el mercado interior» [COM(2003) 810 final]	70
2004/C 302/16	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones y a los interlocutores sociales a nivel comunitario en relación con la revisión de la Directiva 93/104/CE relativa a determinados aspectos de la ordenación del tiempo de trabajo» [COM(2003) 843 final]	74
2004/C 302/17	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre «Las relaciones UE-Turquía ante la perspectiva del Consejo Europeo de diciembre de 2004»	80
2004/C 302/18	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones — Modernización de la protección social para crear más y mejores empleos: Un enfoque general que contribuya a hacer que trabajar sea rentable» [COM(2003) 842 final]	86
2004/C 302/19	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones — El futuro del sector textil y de la confección en la Unión Europea ampliada» [COM(2003) 649 final]	90
2004/C 302/20	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre «Las áreas metropolitanas europeas: repercusiones socioeconómicas para el futuro de Europa»	101

II

(Actos jurídicos preparatorios)

COMITÉ ECONÓMICO Y SOCIAL EUROPEO

410º PLENO DE LOS DÍAS 30 DE JUNIO Y 1 DE JULIO DE 2004

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones LeaderSHIP 2015 — Definir el futuro de la industria europea de la construcción naval y la reparación de buques — Competitividad a través de la excelencia»

[COM(2003) 717 final]

(2004/C 302/01)

El 21 de noviembre de 2003, de conformidad con el artículo 262 del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea, la Comisión Europea decidió consultar al Comité Económico y Social Europeo sobre la propuesta mencionada.

La Sección Especializada de Mercado Único, Producción y Consumo, encargada de preparar los trabajos del Comité en este asunto, aprobó su dictamen el 9 de junio de 2004. Ponente: Sr. van IERSEL

En su 410º Pleno de los días 30 de junio y 1 de julio de 2004 (sesión del 30 de junio de 2004) el Comité Económico y Social Europeo ha aprobado por 109 votos a favor, 3 votos en contra y 1 abstención el presente Dictamen.

1. Resumen

La Comisión, en estrecha colaboración con la industria europea de la construcción naval y la reparación de buques, ha desarrollado un nuevo plan de política industrial para el sector. Es sorprendente que en un tiempo récord las partes hayan logrado elaborar un amplio paquete de medidas destinadas a garantizar la producción y la competitividad de este sector. El CESE toma nota con satisfacción del método seguido y del contenido de LeaderSHIP 2015. Todas las partes interesadas reconocen que un enfoque nacional ya no ofrece perspectivas y que únicamente un enfoque europeo puede aportar soluciones duraderas. En este planteamiento se ha optado acertadamente por un conjunto de medidas coherente y por el respeto de las normas del mercado. El CESE subraya que la credibilidad de las propuestas depende completamente de su aplicación. Por ello, el seguimiento es fundamental. Deben garantizarse la participación, la transparencia y una gestión escrupulosa de los diferentes procesos. El CESE apoya plenamente el objetivo de que la aplicación de las medidas previstas cree unas condiciones de competencia equitativas en Europa. A su vez, ello constituye el requisito para establecer unas condiciones de competencia equitativas en el ámbito internacional.

2. Antecedentes

2.1 El mercado de la construcción naval

2.1.1 La producción de buques viene experimentando desde hace más de dos décadas un fuerte y continuo crecimiento. Los

rápidos avances tecnológicos se han traducido en una significativa reducción de los costes del transporte marítimo, impulsando de manera efectiva el comercio en todo el mundo y haciendo del transporte mundial el principal motor de la globalización.

2.1.2 Desde una perspectiva económica, los buques son bienes de inversión móviles que no se importan, sino que se registran bajo el pabellón que elija el armador. En sí, este producto no requiere un gran esfuerzo de marketing ni redes de distribuidores o mantenimiento. Además, es natural que los costes de transporte de las embarcaciones sean muy reducidos. Habida cuenta de que, por lo general, los costes de transacción son bajos y de que no se aplican normas antidumping, el mercado de la construcción naval viene determinado en gran medida por los precios de oferta.

2.1.3 Si se tienen en cuenta el papel crucial que desempeña como medio esencial de transporte para el comercio mundial y la necesidad de construir equipos modernos para cubrir las necesidades de seguridad y defensa, y de desarrollar avanzadas tecnologías con numerosas aplicaciones derivadas para otros sectores, cabe considerar que la construcción naval representa una industria estratégicamente importante para la mayor parte de los países industrializados o en vías de industrialización.

2.1.4 En Europa se ha creado una red diversificada de empresas relacionadas con la construcción naval —en la que se incluyen los astilleros, los fabricantes de equipos marinos y los distintos proveedores de servicios especializados— que proporcionan directamente más de 350 000 puestos de trabajo altamente cualificados. El volumen de facturación de este sector en la UE se cifra en torno a los 34 000 millones de euros ⁽¹⁾.

2.1.5 No obstante, la construcción de buques comerciales en la UE ha perdido una enorme cuota de mercado como consecuencia de las prácticas comerciales perniciosas, principalmente de Corea del Sur, y ha de hacer frente a graves dificultades. La cuota de mercado de nuevos pedidos (en toneladas de arqueo bruto compensadas o «CGT») ha caído en dos terceras partes desde el año 2000, pasando del 19 % de aquel año al 6,5 % en 2003 ⁽²⁾. La situación se agravó a mediados de 2003 por una caída de los precios hasta los niveles más bajos de los últimos trece años, acompañada por una revalorización del euro respecto de la divisa de transacción —el dólar estadounidense— y de las divisas de los principales competidores asiáticos. En particular, el comercio internacional ha aumentado espectacularmente durante el año pasado, impulsado por el extraordinario crecimiento de la demanda china de energía y materias primas, y por la importación y exportación de productos manufacturados. Esta demanda se ha traducido en un récord de nuevos pedidos en el segmento de los buques cisterna, los graneleros y los portacontenedores. Los constructores navales europeos se han visto beneficiados por este repentino aumento de la demanda y, en comparación con el año precedente, han podido duplicar prácticamente su cartera de pedidos en 2003. No obstante, su cuota de mercado mundial en el ámbito de la construcción naval continúa disminuyendo.

2.1.6 Esta drástica tendencia continuó hasta mediados de 2003 y se ha estabilizado en cierta medida en algunos Estados miembros. Sin embargo, es posible que la reciente situación no sea duradera, por lo que Europa deberá buscar en breve soluciones sostenibles para su industria de la construcción naval. De no ser así, Europa se arriesgaría seriamente a perder un sector de alta tecnología vital como es éste. Y la experiencia demuestra que, una vez perdida, es muy improbable que se pueda recuperar la capacidad de construir buques.

2.2 Evolución de la política en materia de construcción naval

2.2.1 En su condición de sector estratégicamente importante, la construcción naval ha sido tradicionalmente una industria sometida en todo el mundo a una enérgica intervención estatal. Así, la política comunitaria en materia de construcción naval se centró desde los años setenta en establecer las condiciones de los sistemas de ayuda estatal. El máximo autorizado en las ayudas a la explotación se fue reduciendo paulatinamente —desde el 28 % del valor contractual en 1987 hasta el 9 % en 1992—, para terminar suprimiéndose por completo en el año 2000.

⁽¹⁾ Datos extraídos del estudio «Economic Impact of Maritime Industries in Europe» (Impacto económico de las industrias marítimas en Europa), encargado por la Comisión Europea a Policy Research Corporation N V & ISL.

⁽²⁾ Fuente: Lloyds' Register.

2.2.2 A iniciativa de los EE.UU., en 1989 se emprendieron negociaciones en el marco de la OCDE al objeto de establecer una nueva disciplina internacional para todas las ayudas estatales a la construcción naval. Estas negociaciones concluyeron con éxito en 1994 con la firma por parte de las Comunidades Europeas, Finlandia, Japón, la República de Corea, Noruega, Suecia y los Estados Unidos del Acta Final del «Acuerdo sobre las Condiciones Normales de Competencia de la Industria de la Construcción y de la Reparación de Buques Mercantes». No obstante, este acuerdo no llegó a entrar en vigor porque los EE.UU. no llevaron hasta el final su procedimiento nacional de ratificación.

2.2.3 Ante la falta de un acuerdo internacional, el Consejo instituyó en 1998 una nueva regulación sobre ayudas a la construcción naval (CE 1540/98) en la que se establecía un nuevo conjunto de normas para las ayudas estatales que incluía, entre otras medidas, la supresión total con carácter unilateral de las ayudas a la explotación antes del 31 de diciembre de 2000. Asimismo, este Reglamento obligaba a la Comisión a hacer un seguimiento más detallado del mercado mundial de la construcción naval y evaluar si los astilleros europeos se verían afectados por las prácticas contrarias a la competencia.

2.2.4 Ya en su primer informe de control, publicado en 1999, la Comisión presentó al Consejo pruebas claras de prácticas comerciales perjudiciales a cargo, sobre todo, de astilleros surcoreanos que ofrecían precios por debajo del coste. Los sucesivos informes de control (un total de siete hasta 2003) corroboraron estas conclusiones iniciales con pruebas cada vez más detalladas.

2.2.5 Basándose en unos hechos tan convincentes, el Consejo manifestó en reiteradas ocasiones su profunda preocupación e inició consultas bilaterales con Corea del Sur. Después de varias rondas de consultas, en junio de 2000 se suscribió un acuerdo titulado «Actas Acordadas en el mercado de la construcción naval». No obstante, las posteriores conversaciones con el Gobierno coreano fracasaron a la hora de aplicar los principios establecidos en el acuerdo.

2.2.6 Al finalizar sin resultados las conversaciones bilaterales con Corea, el sector de la construcción naval presentó en octubre de 2000 una denuncia con arreglo al Reglamento (CE) n° 3286/94 relativo a los obstáculos al comercio.

2.2.7 La Comisión permaneció firme en su negativa a prorrogar las ayudas a la explotación a finales de 2000. No obstante, la Comisión aceptó elevar el caso ante la OMC para exigir una reparación por las prácticas desleales de Corea en caso de que no se hubiera llegado antes de mayo de 2001 a una solución negociada con este país que resultara satisfactoria para la UE. Además, la Comisión propuso de manera paralela un mecanismo de apoyo defensivo provisional, diseñado específicamente para contrarrestar las prácticas desleales coreanas durante el período que requiriera la conclusión del procedimiento de la OMC.

2.2.8 Finalmente, la Comunidad comenzó a aplicar en el verano de 2002 su denominada doble estrategia, solicitando la creación de un grupo de trabajo en la OMC y presentando su decisión sobre el Mecanismo defensivo temporal (CE 1177/2002).

2.2.9 En 2002 se redoblaron los esfuerzos para establecer, también en el marco de la OCDE, unas condiciones equitativas a nivel mundial para el sector de la construcción naval, aunque esta vez sin la participación de los Estados Unidos. El Consejo de la OCDE creó un Grupo especial de negociación con el objetivo de encontrar una nueva solución que permitiera resolver de manera eficaz el problema. En este orden de cosas, se considera que los avances han sido hasta la fecha bastante lentos, y queda aún por ver en qué medida es factible este planteamiento.

3. Un nuevo planteamiento

3.1 A continuación se hace un resumen cronológico de las fases que han conducido hasta «LeaderSHIP 2015»:

- Febrero de 2002: La industria europea de la construcción naval y la reparación de buques esboza ante el Comisario Liikanen una propuesta para emprender una iniciativa denominada «LeaderSHIP 2015»
- Mayo de 2002: El Presidente de la Comisión Europea, Romano Prodi, ofrece su apoyo a dicha iniciativa y se solicita al Comisario Liikanen que coordine su seguimiento
- Octubre de 2002: La industria entrega su plan de trabajo al Comisario Liikanen
- Enero de 2003: El Comisario Liikanen preside la reunión inaugural del Grupo consultivo de alto nivel LeaderSHIP 2015
- Octubre de 2003: El Grupo consultivo de alto nivel hace llegar su informe a la Comisión Europea
- Noviembre de 2003: La Comisión Europea publica su Comunicación sobre LeaderSHIP 2015
- Noviembre de 2003: El Consejo de competitividad examina la iniciativa LeaderSHIP 2015 en el marco de la política industrial
- Enero de 2004: Entra en vigor el nuevo marco de trabajo sobre las ayudas estatales a la construcción naval, en el que ya se tienen en cuenta algunas de las principales cuestiones planteadas en LeaderSHIP 2015 y se aplican así las primeras recomendaciones formuladas por el Grupo consultivo de alto nivel

3.2 Plan de trabajo del sector

3.2.1 Si el enfoque comunitario referente al sector de la construcción naval se ha centrado principalmente en la política de competencia y la política comercial, la industria ha echado en falta un tercer pilar como es la política de competitividad y, en especial, una sólida avenencia entre estos tres ámbitos políticos. Asimismo, la industria reconoce sus propias deficiencias para ofrecer una respuesta coordinada ante los desafíos que afrontaba en el plano de la competitividad.

3.2.2 Cuando se eliminaron las ayudas a la explotación, la industria admitió que los subsidios no representaban una solución de futuro, como tampoco lo era ningún proteccionismo que generara una industria no competitiva en países constructores no pertenecientes a la Comunidad Europea. Sin embargo, era urgente hacer frente a la agresiva política industrial de Corea del Sur, por lo que se necesitaba un nuevo planteamiento.

3.2.3 Cuando el Comité de Asociaciones de Constructores Navales de la UE (Committee of EU Shipbuilders' Associations o CESA) esbozó su propuesta para emprender la iniciativa LeaderSHIP 2015, se reconoció de inmediato el valor que revestía este proyecto como respuesta específica del sector a la estrategia a largo plazo de la UE establecida en el Consejo de Lisboa. Efectivamente, LeaderSHIP 2015 abordaba los elementos fundamentales de la estrategia del Lisboa.

3.2.4 Hubo que elaborar una estrategia global, basada en los aspectos del planteamiento ya existente, al que se añadió un nuevo elemento: la petición de la Comisión a la industria para que ésta formulara un plan integrado. El CESA presentó en octubre de 2002 la iniciativa LeaderSHIP 2015, un plan de trabajo para el futuro de la construcción naval y la reparación de buques en Europa.

3.2.5 Para los constructores navales europeos, el objetivo estriba en reforzar el liderazgo en segmentos seleccionados del mercado fomentando la competitividad por medio de la innovación y una I+D selectiva, una mayor orientación hacia el consumidor, la optimización de la producción y la mejora de la estructura del sector. De acuerdo con la industria, entre los objetivos que deberían implicar directamente a la UE cabe mencionar la promoción de unos sistemas avanzados de financiación y garantía, unas normas más elevadas en materia de seguridad y medio ambiente para los nuevos pedidos de buques de gran calidad y el mantenimiento y mejora de la protección de la propiedad intelectual europea.

3.2.6 Una respuesta europea a sus necesidades en materia de defensa naval implica también una política común en el ámbito de la contratación de material defensivo.

3.2.7 A mayor escala, las tendencias que presenta este sector hasta 2015 implican en especial un avance del transporte multimodal, las vías navegables interiores y el transporte marítimo de corta distancia, la consolidación de la innovación y la I+D, la ampliación de la UE y las normativas medioambientales y sanitarias, así como el desarrollo de una política de defensa común. La industria considera que, habida cuenta de la repercusión que tienen las políticas nacionales y comunitarias en todos esos ámbitos, la Comisión debería participar activamente a la hora de desarrollar ideas relacionadas con las futuras políticas.

3.2.8 La industria de la construcción naval asume una gran responsabilidad cuando se trata de poner orden en el propio sector. Así pues, el plan de trabajo defiende el desarrollo de nuevos tipos de buques y nuevas generaciones de equipos marinos que aúnen eficacia, seguridad, comodidad, medio ambiente y especialización.

3.2.9 Por lo que respecta a la estructura de la industria, se han planteado dos planteamientos complementarios que afectan a las empresas del sector:

- una reestructuración del sector que dé lugar a un número limitado de grandes empresas;
- una red coordinada de empresas pequeñas y muy flexibles para cubrir los nichos más reducidos del mercado.

3.3 El Grupo consultivo de alto nivel

3.3.1 A comienzos de 2003, un Grupo consultivo de alto nivel presidido por el Comisario Liikanen inició sus deliberaciones en torno a la iniciativa LeaderSHIP 2015 sobre la base del plan de trabajo presentado por el CESA. Este grupo incluía a siete comisarios europeos, dos prominentes miembros del Parlamento Europeo, los presidentes de los diez principales astilleros, el Presidente de la Asociación de industrias de equipos marinos y el Secretario General de la Federación europea de trabajadores del metal.

3.3.2 El Grupo consultivo publicó su Informe sobre LeaderSHIP 2015 en octubre de 2003⁽¹⁾. En ocho capítulos se examinan todas las cuestiones planteadas en el plan de trabajo del sector, mientras que en un capítulo final se aborda la necesidad de consolidar la industria de la construcción naval europea. En líneas generales, el Grupo concluye que LeaderSHIP constituye un buen ejemplo de política industrial eficaz a nivel sectorial en Europa.

3.3.3 En estos ocho capítulos, el Grupo establece como tales los objetivos del sector de la construcción naval y de la UE. En primer lugar, propone la creación de unas condiciones equitativas a nivel mundial para la construcción naval a través de la política comercial de la UE, el cumplimiento de las normas aplicables de la OMC y el desarrollo de unas disciplinas de la OCDE que pueda hacerse cumplir.

3.3.4 En cuanto al aspecto fundamental que constituyen la I+D y la innovación, se hace necesaria una estrecha cooperación entre la UE y el sector de la construcción naval. En este relevante reglamentación comunitaria no se tomaban plenamente en consideración las necesidades específicas que presentan la construcción naval y su tecnología.

3.3.5 Otro tanto ocurría con la creación de unos sistemas avanzados de financiación y garantía. Los instrumentos actuales no son competitivos en el mercado mundial. Debería examinarse la posibilidad de crear un fondo de garantía a escala de la UE para la financiación previa y posterior a la entrega, así como lograr una mayor cooperación con las compañías de seguros de créditos a la exportación, cubiertas por el reaseguro adecuado.

(1) «LeaderSHIP 2015 — Definir el futuro de la industria europea de la construcción naval y la reparación de buques», publicación de la Comisión Europea, Bruselas, 2003.

3.3.6 La Agencia Europea de Seguridad Marítima también racionalizará la protección medioambiental marítima. Se debería crear un comité conjunto de expertos, compuesto por las partes marítimas interesadas que dispusieran de los necesarios conocimientos técnicos para ofrecer asesoría técnica tanto a la Agencia como a la Comisión. Además se deberá mejorar la evaluación cualitativa, la seguridad y el control tanto en la construcción como en la reparación de buques al objeto de garantizar la aplicación de unas normas adecuadas de calidad en todo el mundo.

3.3.7 En opinión del Grupo, el llamamiento de la industria para entablar una mayor colaboración en el sector de la defensa podría apoyarse en el ámbito comunitario fomentando la cooperación industrial tanto entre los propios astilleros como entre éstos y los proveedores, con un mejor acceso a los mercados de exportación y con la consolidación de la industria. También sería preciso que la futura Agencia Europea de Defensa canalizara el establecimiento de unos requisitos operativos comunes entre las armadas nacionales y unas normas comunes para los equipos de defensa.

3.3.8 Habida cuenta de que los astilleros europeos dependen en gran medida de su liderazgo tecnológico, se deberán aprovechar al máximo los instrumentos de que se dispone actualmente para la protección de los derechos de propiedad intelectual. Así pues, es preciso crear bases de datos de conocimientos y perfeccionar la normativa internacional para la protección de patentes.

3.3.9 La industria de la construcción naval ha instituido con carácter oficial un comité para el diálogo social sectorial (el primero de estas características en el sector de metal), donde se analizarán y abordarán los distintos programas relacionados con los nuevos requisitos en materia de cualificaciones.

3.3.10 Asimismo, será necesaria una estructura industrial óptima para alcanzar los resultados deseados. El dinámico proceso está dando lugar a nuevas relaciones y marcos de cooperación entre los astilleros y los proveedores para el desarrollo de proyectos, teniendo en cuenta que estos últimos representan hoy por hoy entre el 70 y el 80 % de la producción de los astilleros. También se deberá facilitar un proceso de consolidación con incentivos especiales basado en el concepto de «ayudas a cambio de consolidación».

3.4 La Comunicación de la Comisión

3.4.1 Con su Comunicación sobre LeaderSHIP 2015⁽²⁾, la Comisión enmarca de manera oficial el trabajo del Grupo consultivo de alto nivel en la política comunitaria. La Comisión hace una vez más hincapié en la necesidad de complementar la política horizontal con planteamientos sectoriales específicos. Además, ofrece una valoración de cada uno de los capítulos y muestra su apoyo a las recomendaciones del informe sobre LeaderSHIP 2015.

(2) COM(2003) 717 final.

3.4.2 En esta Comunicación, que reconoce la dimensión estratégica que revisten la construcción naval y la reparación de buques, la Comisión coincide con el informe sobre LeaderSHIP 2015 en su responsabilidad y corresponsabilidad en los ámbitos abordados en los ocho capítulos del informe del Grupo consultivo:

- el Acuerdo sectorial de la OCDE sobre el crédito a la exportación de buques, y otros acuerdos relacionados de la OCDE, junto con la promoción de unas condiciones equitativas a escala mundial a través de la OMC;
- la Comisión adoptará unas normas aplicables a las ayudas a la innovación y supervisará las repercusiones de la inversión con financiación comunitaria;
- la Comisión examinará, conjuntamente con el sector, la posibilidad de establecer una financiación previa y posterior a la entrega en cooperación con el BEI;
- la Comisión respalda plenamente las recomendaciones que hace LeaderSHIP para promover unos buques más seguros y ecológicos y fomentar unas políticas que aprovechen las oportunidades que brinda el transporte marítimo de corta distancia en toda Europa;
- por lo que respecta a la construcción de buques de guerra, la Comisión apoya las recomendaciones que se ajustan a su Comunicación sobre defensa de marzo de 2003 en lo referente a los preparativos para la creación de una Agencia Europea de Defensa en 2004, con vistas a reforzar la base tecnológica y la competitividad del sector de la defensa. A este respecto, cabría mencionar también que los astilleros privados han llamado la atención sobre las diferencias estructurales entre los astilleros europeos, afirmando que «la propiedad privada es un requisito previo para conseguir el éxito de cualquier esfuerzo de consolidación»⁽¹⁾;
- la Comisión cooperará con el sector al objeto de hacer uso de los instrumentos de que se dispone actualmente para proteger los derechos de propiedad intelectual y establecer las adecuadas bases de datos de conocimientos;
- la Comisión cooperará con el sector mediante un diálogo social activo en torno a los nuevos requisitos en materia de cualificaciones, los intercambios de personal a todos los niveles, los cursos específicos de formación y el apoyo a un sector vital y sostenible en el ámbito de la construcción naval;
- habida cuenta de que es necesario un proceso de consolidación en la construcción de buques comerciales y de guerra y la reparación de buques, cuya responsabilidad recae principalmente en el sector y en los Estados miembros, la Comisión se muestra dispuesta a facilitar este proceso respetando las normas sobre la competencia.

⁽¹⁾ COM(2003) 717 final, p. 14.

3.5 Conclusiones del Consejo de diciembre de 2003

3.5.1 El 27 de noviembre 2003, el Consejo de competitividad sometió a debate la Comunicación de la Comisión sobre LeaderSHIP 2015 en el contexto más amplio de la política industrial⁽²⁾. El Consejo reconoció la importancia de un análisis sectorial para perfeccionar las políticas horizontales e instó a los Estados miembros y a la Comisión a que reforzaran la competitividad teniendo especialmente en cuenta las necesidades y particularidades de cada uno de los sectores.

3.5.2 Por lo que respecta a las cuestiones sectoriales, se abordaron de manera específica la construcción naval, la aeronáutica y la industria textil y de la confección.

3.5.3 Los puntos de vista del Consejo se inspiran en la necesidad de un planteamiento plenamente integrado que fomente la competitividad. Éste es también el caso de LeaderSHIP 2015.

3.5.4 Los objetivos de la estrategia de Lisboa requieren distintos análisis sectoriales, una mejora de las condiciones marco y una consulta abierta y transparente entre todas las partes interesadas donde se incluya el diálogo social. El Consejo resalta la importancia de proseguir las iniciativas correspondientes.

3.5.5 En lo referente a LeaderSHIP 2015, el Consejo recomienda que la industria y de los entes públicos lleven a cabo un especial esfuerzo en relación con los siguientes aspectos:

- las normas de la UE sobre las ayudas estatales a la inversión en innovación;
- la incentivación de la investigación, el desarrollo y la innovación;
- la protección por parte de los Estados miembros y la industria de los derechos de propiedad intelectual;
- facilitar el proceso de consolidación a los productores europeos;
- alentar toda iniciativa orientada a intensificar la coordinación de los recursos europeos en el ámbito de la construcción naval comercial y de buques de guerra;
- hacer frente a los nuevos requisitos en materia de cualificaciones en el marco de un diálogo social en el seno de la industria;

3.5.6 El Consejo ha manifestado su deseo de ser informado regularmente sobre los resultados de LeaderSHIP y sobre la aplicación de sus recomendaciones.

⁽²⁾ Conclusiones del Consejo sobre la «Contribución de la política industrial a la competitividad europea», Bruselas, 24 de noviembre de 2003 (15472/03).

4. Observaciones generales

4.1 El CESE coincide en que Europa necesita una industria de la construcción naval viable y que se deben prever políticas específicas de carácter sectorial.

4.2 Hay que señalar que la industria ha logrado implantar con éxito un programa cohesionado hasta 2015. Este modelo de planteamiento sectorial moderno se basa, adecuadamente, en la normativa de la UE en materia de conformidad y competencia de los mercados.

4.3 Igualmente cabe señalar que la propia industria y siete comisarios han hecho público un plan común para el futuro: LeaderSHIP 2015. Este compromiso recíproco se ha saldado con la aprobación de LeaderSHIP por parte de la Comisión.

4.4 El CESE valora positivamente el nuevo enfoque del Consejo de competitividad en lo referente a las políticas horizontales y a la política industrial de carácter sectorial. El ejemplo de LeaderSHIP es una muestra de cómo una política industrial de este tipo puede poner a punto unos requisitos derivados de aspectos sectoriales con planteamientos horizontales.

4.5 El CESE acoge con satisfacción las recomendaciones específicas que expone el Consejo en relación con el sector de la construcción naval y de la reparación de buques. Estas recomendaciones se corresponden con las expresadas por la Comisión y por el propio sector en la iniciativa LeaderSHIP 2015.

4.6 El CESE valora positivamente este cambio de perspectiva en la política relativa a la construcción naval como fruto tanto de un nuevo método de trabajo como de un nuevo planteamiento de la política industrial a nivel sectorial. Esta experiencia podría servir de modelo para iniciativas similares en otros sectores.

4.7 En particular, el CESE considera que, en lugar de seguir aplicando políticas nacionales, solamente será posible crear una base estable para un sector sostenible de la construcción y la reparación de buques en Europa si se comparten los puntos de vista, los principios y las prácticas consensuadas de común acuerdo en la UE.

4.8 La ampliación de la Unión Europea brinda nuevas oportunidades, ya que puede añadir valiosos activos que permitan una presencia europea en segmentos del mercado que los astilleros de la UE habían dejado de cubrir antes de dicha ampliación⁽¹⁾. Además, se deberán respetar escrupulosamente las normas comunitarias aplicables.

4.9 LeaderSHIP 2015 sólo podrá saldarse con éxito si todas las partes interesadas (los socios del sector, la Comisión y, en algunos casos, los Estados miembros) emprenden de manera simultánea acciones en todos los ámbitos, actuando cada uno de ellos en los ámbitos que sean de su responsabilidad.

⁽¹⁾ Como, por ejemplo, en el segmento de los grandes petroleros y graneleros que requieren una menor capacidad tecnológica y en cuya construcción el coste de la mano de obra constituye, relativamente, uno de los elementos de mayor importancia.

5. Conclusiones y recomendaciones

5.1 La credibilidad de la política que se propone depende de su aplicación. El seguimiento es crucial y deberá ser un proceso transparente sometido a un minucioso control. Es preciso salvaguardar la participación, la transparencia y una adecuada supervisión. Además de respaldar las conclusiones del Consejo, el CESE se muestra enérgicamente a favor de que la Comisión y el Consejo de competitividad elaboren un informe evolutivo anual.

5.2 LeaderSHIP 2015 arranca con el objetivo de lograr unas condiciones equitativas a nivel mundial. El CESE recalca la importancia que reviste este ámbito político como piedra angular de toda la estrategia. Apoya plenamente el actual planteamiento de la UE en materia de política comercial, encaminado a la consecución efectiva de un acuerdo internacional que garantice una estricta disciplina en todo el mundo.

5.3 El CESE resalta que el impacto de la competencia desleal que ejercen algunos astilleros asiáticos no sólo constituye una considerable amenaza para los astilleros europeos, sino que debería alertar también a los fabricantes europeos de equipos marinos. Se ha de tomar muy en serio el anuncio que han hecho algunos de los principales constructores navales asiáticos en el sentido de que se centrarán en la oferta local para cubrir sus suministros.

5.4 Por lo que respecta a la creación de unas condiciones equitativas en todo el mundo, y a pesar de que aún existen distintos niveles y métodos de apoyo por parte de los Estados miembros a la construcción naval, no se menciona de manera específica la disciplina sectorial en la propia UE. Las condiciones equitativas de carácter interno y su transparencia y supervisión son motivo de especial preocupación. Para mejorar la credibilidad y la confianza en este proceso con arreglo a las normas y los objetivos convenidos, el CESE recalca la importancia de que la Comisión supervise la aplicación de las normas sobre ayudas estatales y las posibles prácticas desleales.

5.5 La I+D y la innovación revisten una importancia fundamental toda vez que Europa sigue siendo fuente de ideas para todo el mundo en el ámbito de la construcción naval. Éste es, por lo tanto, otro elemento esencial para garantizar el éxito. Así pues, es importante contar con distintos instrumentos que brinden un apoyo efectivo y aplicarlos de manera práctica. La industria podría ser útil en el asesoramiento concreto a los dirigentes políticos. En cualquier caso, la aplicación de los instrumentos innovadores deberá ser transparente.

5.6 Para racionalizar los instrumentos de financiación de los buques tanto a escala nacional como comunitaria, el CESE considera que el fondo de garantía europeo deberá ser operativo cuanto antes, al igual que se propone en la iniciativa LeaderSHIP. Su aplicación deberá ser una de las prioridades de la Comisión. Este fondo podrá contribuir a la creación de unas condiciones equitativas y eficaces en la propia UE.

5.7 El CESE acoge con satisfacción al acuerdo al que han llegado la industria y la Comisión sobre el tipo de requisitos y políticas medioambientales que necesita el sector. La UE deberá seguir encabezando la protección del medio ambiente marítimo y presionando para que se aplique escrupulosamente la normativa internacional correspondiente. Un planteamiento europeo coordinado ante la Organización Marítima Internacional puede contribuir a garantizar un nivel de efectividad satisfactorio que sirva para respaldar la autoridad única de esta organización en el establecimiento de una normativa mundial.

5.8 En los últimos años se han logrado considerables avances en la UE por lo que respecta a la legislación en materia de seguridad del transporte marítimo. No obstante, como sugiere LeaderSHIP, es necesario prestar una mayor atención a la aplicación de normas adecuadas para el mantenimiento de los buques.

5.9 La UE presenta todavía importantes puntos débiles en el cumplimiento de las normas aplicables sobre seguridad en el transporte marítimo. Por consiguiente, el CESE defiende enérgicamente una cooperación eficaz entre los guardacostas europeos.

5.10 Asimismo, la consolidación del transporte marítimo de corta distancia y el objetivo de trasladar el tráfico vial al mar constituyen importantes objetivos medioambientales. Para poder alcanzarlos, es preciso modernizar aún más las infraestructuras, incluidos los puertos y los buques. Por lo que respecta a la financiación pública de estas infraestructuras, los entes públicos deberán velar por que estas inversiones reviertan en beneficio de los fabricantes de la UE.

5.11 El factor humano constituye un elemento esencial, por lo que el CESE acoge con satisfacción la intención de intensificar un diálogo sectorial en el que tengan cabida tanto la Comisión como los empresarios y los sindicatos. Cabe señalar que la construcción naval es la primera industria del sector del metal donde se ha instituido oficialmente un comité para el diálogo social sectorial, lo cual constituye una muestra más del carácter innovador de dicha industria.

5.12 El diálogo social ya está contribuyendo de manera valiosa en un gran número de cuestiones sociales como son la formación, la contratación, el aprendizaje a lo largo de toda la vida y la adaptación a las tendencias cíclicas. Hasta la fecha se

han creado dos grupos de trabajo, uno encaminado a mejorar la imagen de la industria y otro a determinar cuáles son las nuevas competencias que necesita el sector de la construcción naval.

5.13 El diálogo social deberá examinar también las significativas diferencias que se registran en todo el mundo en materia de productividad laboral.

5.14 El CESE se muestra de acuerdo con el planteamiento actualmente en boga en Europa que propone favorecer segmentos industriales específicos como la construcción naval y la aeronáutica en relación con objetivos de la defensa, mediante una interacción entre las industrias civil y de la defensa.

5.15 En este contexto, es grato comprobar cómo LeaderSHIP aboga por los proyectos navales europeos y la cooperación entre astilleros. Hasta la fecha, estos objetivos se han visto obstaculizados por motivos de seguridad nacional y por las distintas tradiciones en este ámbito. Sin embargo, si los europeos no deciden estrechar la cooperación, los costes continuarán incrementándose y pondrán en peligro el liderazgo en innovación y tecnología.

5.16 Ya existen proyectos de cooperación que se han saldado con éxito, como la construcción de fragatas entre Alemania y los Países Bajos, o la cooperación entre Francia y el Reino Unido en el segmento de los portaaviones. También existe la posibilidad de planificar nuevos proyectos en colaboración con la futura agencia europea de contratación armamentística. Lograr la mayor sinergia posible entre los astilleros es muy importante si se pretende conservar y mejorar los conocimientos y las capacidades técnicas. Sería deseable que se encomendara a esta agencia la elaboración de un inventario de la capacidad, la tecnología y la innovación disponibles en los astilleros para garantizar la máxima rentabilidad de las futuras licitaciones. Teniendo en cuenta que los clientes de los astilleros son los gobiernos, se deberá evitar una avalancha de subsidios a la producción de buques mercantes y de guerra.

5.17 La consolidación de esta industria se considera una piedra angular de cara a la futura viabilidad del sector. Aún queda por ver, no obstante, cómo se va llevar a cabo este proceso habida cuenta de la complicada relación entre el núcleo empresarial y el elevado porcentaje de proveedores.

Bruselas, 30 de junio de 2004.

El Presidente
del Comité Económico y Social Europeo
Roger BRIESCH

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Propuesta de Decisión del Parlamento Europeo y del Consejo por la que se modifica la Decisión 2000/819/CE relativa al Programa plurianual en favor de la empresa y el espíritu empresarial, en particular para las pequeñas y medianas empresas (PYME) (2001-2005)»

[COM(2003) 758 final — 2003/0292 (COD)]

(2004/C 302/02)

El 23 de diciembre de 2003, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 95 del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea, el Consejo decidió consultar al Comité Económico y Social Europeo sobre la propuesta mencionada.

La Sección Especializada de Mercado Único, Producción y Consumo, encargada de preparar los trabajos en este asunto, aprobó su dictamen el 9 de junio de 2004 (ponente: Sr. DIMITRIADIS).

En su 410º Pleno celebrado los días 30 de junio y 1 de julio de 2004 (sesión del 30 de junio), el Comité Económico y Social Europeo ha aprobado por 140 votos a favor, un voto en contra y 4 abstenciones el presente dictamen.

1. Prefacio

1.1 Con respecto a los objetivos fijados en la cumbre de Lisboa, tanto antes como después de ellos la UE ha encontrado y sigue encontrando: a) serios problemas de competitividad y de modernización de las empresas europeas, especialmente de las PYME; b) serios problemas de disfuncionamiento y de burocracia por parte de las administraciones públicas en las medidas destinadas a reforzar el espíritu empresarial; c) insuficiente coordinación entre las organizaciones de pequeñas y medianas empresas, las administraciones públicas y la Comisión sobre las medidas destinadas a reforzar el espíritu empresarial, d) falta de coordinación entre las políticas nacionales en favor de las PYME, e) inexistencia de una estrategia necesaria y a largo plazo en favor de las PYME en los Estados miembros; f) graves dificultades de ayuda financiera a las empresas (en particular las PYME) por parte del sector bancario y de las sociedades de capital de riesgo y acciones; g) costes financieros elevados de los préstamos para las PYME en razón de su pequeño tamaño y de los riesgos acrecentados; y h) falta de una política permanente en favor de las PYME.

1.2 Aunque haya realizado plenamente el mercado único desde el punto de vista legislativo y normativo, la UE reconoce que la situación actual y sus ventajas potenciales no han sido totalmente asumidas por las PYME y que no se han aprovechado las posibilidades existentes.

1.3 Al intentar ponerse a la altura de la fuerte posición económica y política de los EE.UU. ⁽¹⁾, que presentan excelentes resultados en materia de competitividad y de productividad, la UE está luchando por la competencia, a nivel mundial, con Japón, los países del Sudeste Asiático ⁽²⁾ y las potencias económicas emergentes como China, India y Brasil.

⁽¹⁾ Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones: Plan de acción: El programa europeo en favor del espíritu empresarial [COM(2004) 70 final, 11.2.2004].

⁽²⁾ Documento de trabajo de los servicios de la Comisión: European Competitiveness Report 2003 [SEC/2003/1299, 12.11.2003] (no existe versión española).

1.4 La UE considera el desempleo como el mayor problema económico y social, y se ha fijado como objetivo prioritario la creación de empleo, especialmente en las PYME, que constituyen la mayoría aplastante de las empresas europeas.

1.5 La UE realiza esfuerzos considerables para reforzar la investigación y la tecnología porque es consciente de que los avances en estos ámbitos son la única garantía de desarrollo y de progreso; no obstante, la estrategia propuesta no siempre produce los resultados previstos, debido a la falta de mecanismos flexibles y a la existencia de marcos reglamentarios que refuerzan la burocracia, reducen la eficacia y producen retrasos perjudiciales.

1.6 Para hacer frente a todas las dificultades aquí mencionadas, el Consejo de Amsterdam de junio de 1997 y la Cumbre sobre el empleo celebrada en noviembre de 1997 en Luxemburgo sentaron las bases de la Iniciativa para el crecimiento y el empleo. Asimismo, con sus Decisiones 98/347/CE ⁽³⁾ y 2000/819/CE ⁽⁴⁾, el Consejo de Ministros sentó las bases del fortalecimiento organizado y continuo del espíritu empresarial europeo, con el objetivo al mismo tiempo de crear empleo por medio de programas específicos.

2. Introducción

2.1 Objetivos

Los objetivos del programa son, por una parte, fomentar la creación de nuevos puestos de trabajo y, por otra, fomentar la constitución y el desarrollo de pequeñas y medianas empresas de carácter innovador, tal como se definen en la Recomendación de la Comisión 96/280/CE, reforzando las inversiones con un incremento de los recursos financieros disponibles.

⁽³⁾ Decisión del Consejo (98/347/CE) sobre medidas de ayuda financiera a las pequeñas y medianas empresas (PYME) de carácter innovador y generadoras de empleo — Iniciativa para el crecimiento y el empleo (DO L 155 de 29.5.1998).

⁽⁴⁾ Decisión del Consejo (2000/819/CE) relativa al Programa plurianual en favor de la empresa y el espíritu empresarial, en particular para las pequeñas y medianas empresas (PYME) (2001-2005) (DO L 333 de 29.12.2000).

2.1.1 La razón de fomentar las PYME es que crean más fácilmente nuevos puestos de trabajo gracias a su capacidad de adaptación a los cambios de las condiciones del mercado, y a su facilidad para tomar decisiones, así como su mayor rapidez de aplicación de las nuevas disposiciones dentro de las empresas. Asimismo, está demostrado que son estas empresas las que afrontan los mayores problemas en su creación (debido a las trabas burocráticas y a la falta de fondos financieros), cuando intentan promover proyectos innovadores (debido a la imposibilidad de acceder a la financiación de los bancos y, en los nuevos Estados miembros, debido a la inexistencia de un sistema bancario que pueda concederles una financiación similar), así como al desarrollar asociaciones transnacionales de cooperación.

2.2 Descripción — *Ámbito de aplicación*

La Iniciativa aplica tres instrumentos: a) un mecanismo de capital de riesgo (Plan de ayuda inicial del MET) ⁽¹⁾, gestionado por el Fondo Europeo de Inversiones (FEI); b) un mecanismo de contribuciones financieras para reforzar la creación de empresas conjuntas transnacionales entre PYME dentro de la UE (Programa Empresa Conjunta Europea —ECE /Joint European Venture— JEV), gestionado por la Comisión; c) un mecanismo de garantías (Mecanismo de garantía para las PYME) gestionado por el FEI.

2.2.1 La asignación presupuestaria de la Iniciativa ascendió a 423,56 millones de euros, 168 de los cuales se asignaron al Plan inicial de ayuda del MET, 57 millones al programa ECE y 198,56 millones al Mecanismo de garantía para las PYME. En vista de la utilización intensiva de éste último, 30,56 millones de euros procedentes del programa ECE se transfirieron al Mecanismo de garantía. Hasta el 29 de mayo de 2002, fecha de expiración del plazo de compromiso de los fondos presupuestarios, el FEI empleó completamente el presupuesto inicial previsto para el Plan inicial de ayuda del MET y para el Mecanismo de garantía para las PYME. En lo que respecta al programa ECE, se puso a disposición un total de 14,5 millones de euros para la puesta en práctica de diversos proyectos.

2.2.2 En el Plan de ayuda inicial del MET, el mecanismo de capital de riesgo crea las condiciones necesarias para asegurar la participación con capital de riesgo en las PYME, sobre todo durante su periodo de establecimiento y su fase de desarrollo inicial, o en las PYME de carácter innovador, mediante la inversión en fondos de capital de riesgo especializados.

2.2.2.1 En el programa ECE, la UE concede ayudas para financiar la creación de empresas conjuntas transnacionales entre PYME dentro de la UE.

2.2.2.2 A través del Mecanismo de garantía para las PYME, la UE reserva fondos presupuestarios para cubrir el coste de las garantías y contragarantías que concede el FEI para estimular el aumento de los préstamos que se conceden a las PYME en las empresas nuevas de carácter innovador. Esto se consigue

umentando las capacidades de los sistemas de garantía que funcionan en los Estados miembros, y se refiere tanto a las carteras existentes como a las nuevas. El dispositivo cubre una parte de las pérdidas sufridas con arreglo a las garantías, hasta un importe previamente fijado, y se presta especial atención a la financiación de los activos intangibles de las PYME.

3. Resultados del programa

3.1 Según el informe de la Comisión ⁽²⁾, desde junio de 2002 se habían acogido a las ayudas procedentes del Plan de ayuda inicial del MET unas 206 pequeñas y medianas empresas de alta tecnología (biotecnología y ciencias de la vida, tecnologías de la información), que además presentaban resultados sumamente positivos en cuanto a la creación de empleo; el Mecanismo de garantía para las PYME ha facilitado ayudas a 112 000 pequeñas empresas, que aumentaron la tasa de empleo en más del 30 %; en cambio, el programa ECE ha financiado muy pocas propuestas de empresas conjuntas (sólo se aceptaron 137).

4. Observaciones

4.1 El informe de la Comisión sobre los tres programas ⁽³⁾ se basaba en una muestra muy pequeña de empresas, por lo que es muy probable que las conclusiones extraídas contengan un margen de error estadístico y real.

4.2 En el cuatrienio de 1998 (año inicial) a 2002 (año de evaluación): a) cerca de 206 PYME disfrutaron de las ayudas del Plan de ayuda inicial del MET; el CESE considera que este número es muy bajo si se compara con los resultados de las iniciativas equivalentes en los EE.UU., donde ha habido un gran auge de creación de pequeñas y medianas empresas y un excelente espíritu empresarial, con medidas similares respaldadas con capital de alto riesgo; b) con el programa ECE sólo se crearon 31 empresas conjuntas transnacionales, con 252 nuevos puestos de trabajo, resultados que no corresponden en absoluto a las expectativas previstas; c) los resultados del Mecanismo de garantía para las PYME se consideran positivos.

4.3 Las previsiones expuestas en el Informe acerca del aumento del número de puestos de trabajo en las empresas que reciben ayudas se basan en datos antiguos (de 2001 a mediados de 2002) y no pueden ser evaluadas adecuadamente en ninguno de los tres subprogramas.

4.4 El CESE no tiene los datos definitivos, concretos y completos sobre la creación de nuevos puestos de trabajo (1998-2003). Por tanto es especialmente difícil efectuar una evaluación, así como exponer opiniones o conclusiones. No obstante, el CESE subraya una vez más su especial interés por las medidas destinadas a la creación de empleo, e insta a la Comisión a que convierta este objetivo en su máxima prioridad tras la revisión del programa plurianual.

⁽¹⁾ MET: Mecanismo Europeo para las Tecnologías, establecido por el Banco Europeo de Inversiones (BEI) para proporcionar capital de riesgo destinado a las PYME del sector de las altas tecnologías mediante inversiones en fondos de capital de riesgo.

⁽²⁾ Informe de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo — COM(2003) 758 final, de 8.12.2003.

⁽³⁾ Informe de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo — COM(2003) 758 final, de 8.12.2003.

4.5 Las inversiones de alto riesgo son un requisito esencial para promover ideas innovadoras que se transformen en proyectos empresariales y den lugar a iniciativas de inversiones con éxito. El enorme éxito de algunos de estos proyectos compensa los fracasos de otros proyectos innovadores que finalmente no son asumidos por el mercado.

4.6 El programa ignora por completo la economía tradicional. Al referirse constantemente a las acciones innovadoras, despoja a las pequeñas y medianas empresas tradicionales de la posibilidad de acceder a la financiación. La innovación es una herramienta clave para la modernización de la economía y el refuerzo de la competitividad. No obstante, conviene señalar que: a) las empresas europeas corren el riesgo de perder definitivamente sus participaciones dentro del mercado europeo, debido a las importaciones de productos de la economía tradicional procedentes de terceros países en que los costes son bajos; b) la falta de apoyo a las pequeñas y medianas empresas tradicionales entraña el riesgo de crear oligopolios en el sector de la distribución y el comercio, con repercusiones en cadena sobre todo el proceso de producción, con la consiguiente pérdida neta de empleos.

4.7 Reducir las formalidades burocráticas mediante la creación de una ventanilla única encargada de efectuar todos los trámites y suprimir los formularios superfluos gracias al empleo de las tecnologías modernas constituyen requisitos esenciales para que las PYME formen parte de los programas en cuestión.

5. Conclusiones

5.1 El CESE aprueba las modificaciones propuestas por la Comisión a su Decisión 2000/819/CE.

5.2 El CESE coincide con la Comisión en que el impacto global de los tres mecanismos de financiación sólo podrá cuantificarse una vez transcurrido un tiempo considerable, pero cree que ya ha transcurrido suficiente tiempo desde que se introdujeron dichos mecanismos como para poder extraer conclusiones que den lugar a reajustes, y opina también que en las actuales condiciones de globalización de la economía internacional, sumamente competitivas, no cabe permitirse el lujo de esperar, porque las tendencias y las previsiones de las empresas están cambiando constantemente.

5.3 El CESE reconoce que durante 2001 y 2002 el entorno empresarial internacional resultó desfavorable, ya que se produjo una ralentización de los mercados de capital de riesgo en la UE y una reticencia por parte de los grandes bancos a conceder préstamos a las PYME. En 2002, la demanda de garantías en Europa se recuperó sustancialmente, dado que los grandes bancos empezaron a solicitar una seguridad adicional al considerar que los riesgos y los costes de gestión eran muy elevados. En tales circunstancias, el CESE considera mucho más útil que nunca la existencia de estos mecanismos, especialmente el Mecanismo de garantía y el Plan de ayuda inicial. También sugiere que se refuerce la cooperación con pequeños bancos especializados cuyo objetivo esencial sea prestar servicio a las PYME y que estén provistos de mecanismos de comunicación flexibles.

5.4 El CESE apoya los esfuerzos realizados por los tres subprogramas y reconoce su necesidad, pero, no obstante, considera que el procedimiento de acceso de las PYME a los programas es difícil, burocrático y rígido, y que éstas a menudo tienen considerables problemas de información y de organización interna.

5.5 El CESE considera que el Mecanismo de garantía para las PYME es particularmente útil y pide que se refuercen sustancialmente los fondos que se le destinan. Asimismo insta a que se haga todo lo posible para que se incorporen lo antes posible aquellos países que hasta ahora no están incluidos (Grecia, Irlanda y Luxemburgo).

5.6 El CESE apoya los esfuerzos para ampliar el Mecanismo de garantía para las PYME en vista de la adhesión de los nuevos Estados miembros, en los que existen miles de pequeñas y medianas empresas que no tienen acceso a los préstamos bancarios y que por tanto no pueden hacer inversiones productivas ni crear empleo.

5.7 El CESE considera que debe revisarse el presupuesto del programa de modo que tenga en cuenta las necesidades de los nuevos Estados miembros. El presupuesto actualmente disponible se elaboró y asignó para 15 y no para 25 Estados miembros, en los cuales es indudable que los nuevos miembros tendrán mayores necesidades.

5.8 El CESE insta a la Comisión a que tome las medidas necesarias para reforzar aún más el Plan de ayuda inicial del MET, ya que en su opinión es un instrumento esencial para desarrollar pequeñas y medianas empresas innovadoras y para apoyar proyectos empresariales de alto riesgo, que son muy necesarios para desarrollar la investigación y la tecnología, así como otros proyectos de inversión de las PYME que no entran en el ámbito de la alta tecnología, pero que presentan un gran interés empresarial y que deben tener la posibilidad de disponer de todos los medios e instrumentos de financiación. En consecuencia, el Comité propone lo siguiente:

- a) reforzar mediante la concesión de garantías todos los tipos jurídicos de empresa, independientemente de su tipo de actividad;
- b) reforzar la financiación de todos los tipos de empresas sobre la base del MET;
- c) incrementar cuantitativamente las medidas destinadas a reforzar las iniciativas innovadoras de alto riesgo;
- d) intensificar en todos los casos las ayudas de capital (MET) sobre la base del objeto de la actividad, el aumento del empleo y la innovación;
- e) hacer participar al sistema bancario en la difusión de la información y el refuerzo de los programas de financiación y de garantías;
- f) examinar la posibilidad de que los tipos de interés de las empresas beneficiarias de garantías se negocien a través de un acuerdo central entre el Mecanismo de garantía y los bancos;
- g) examinar la posibilidad de reforzar las iniciativas nacionales a través del Mecanismo de garantía.

5.9 El CESE considera que los capitales privados y públicos de que dispone la UE en el ámbito de la investigación y el desarrollo tecnológico son insuficientes y no cubren las crecientes necesidades de las PYME en el ámbito de las tecnologías de la información, las nuevas tecnologías y la biotecnología. El CESE pide que se encuentren fondos en cantidad sustancialmente mayor para cubrir estas necesidades.

5.10 Siempre que sea necesario, deberán examinarse, evaluarse y utilizarse los mecanismos expeditivos existentes en los EE.UU., que funcionan con excelentes resultados, y debería reforzarse la cooperación con los fondos de capital de riesgo especializados, en el momento y lugar en que haya interés en invertir⁽¹⁾. El CESE pide a la Comisión que desempeñe un papel fundamental en este ámbito.

5.11 El CESE opina que deberían tomarse más medidas para informar a las PYME de la existencia y funcionamiento del Mecanismo de garantía para las PYME, y encontrar mejores medios de acción y de comunicación con el BEI y el FEI. De la encuesta realizada se desprende que la mayoría de las PYME ignoran que la UE ha desarrollado un sistema organizado de ayudas de las que son beneficiarias. Por esta razón, es necesario involucrar a las distintas organizaciones empresariales (cámaras de comercio, asociaciones empresariales, organizaciones de pequeñas y medianas empresas, etc.) para que haya una mejor difusión de la información, una comunicación más directa y efectiva con las PYME y una resolución más rápida de los problemas prácticos que surjan en la aplicación del programa.

5.12 El CESE considera que poco después de la adhesión de los nuevos Estados miembros sería muy conveniente realizar una evaluación específica de los instrumentos de los programas, ya que, aparte de los problemas descritos que experimentan actualmente los países de la adhesión, es evidente que: a) la situación real será peor que la descrita; b) hará falta un apoyo considerable que no se puede evaluar en estos momentos; c) y será necesario un periodo de adaptación que entrañará considerables riesgos para las PYME.

5.13 El CESE aprueba la propuesta de la Comisión de liquidar gradualmente el programa ECE, habida cuenta de que su actual estructura es objeto de muchas críticas, pero quiere subrayar también que sigue siendo favorable a los programas de carácter internacional porque considera que hay un importante retraso en lo que respecta a la creación de asociaciones de cooperación e iniciativas empresariales de carácter transnacional dentro de la UE, y en su opinión es imperativo eliminar las fronteras empresariales en Europa.

5.14 También será necesario examinar la posibilidad de reintroducir el programa ECE o un programa de características similares siempre y cuando surja la posibilidad, después de la ampliación, de crear asociaciones transnacionales de cooperación dentro de la UE y el EEE. Es decir, es necesario que exista

una política de apoyo a las cooperaciones internacionales entre las PYME que haga posible cumplir este importante objetivo, libre de las trabas burocráticas excesivas que existían en el programa ECE y que constituyeron una de las razones de su fracaso.

5.15 Tras las experiencias adquiridas en el VI Programa marco de investigación y desarrollo tecnológico, el CESE considera que es preciso reactivar en caso necesario los microprogramas a favor de las PYME, programas que hoy en día están ausentes de la filosofía del programa plurianual.

5.16 El CESE reconoce que la aplicación de programas de bajo nivel de financiación entraña unos gastos de gestión elevados y que, por esa razón, hay una tendencia a reducir sustancialmente el número de programas. El CESE observa, no obstante, que restringir estos programas resta posibilidades a la participación de las PYME, que no pueden formar parte de otros programas con un nivel de financiación muy elevado. Por estas razones, el CESE aprueba la posición del Parlamento Europeo e insta a la Comisión a que sea especialmente prudente a la hora de reducir o suprimir estos programas, que se ha demostrado que responden a necesidades sustanciales de las PYME. Para ello, el CESE estima necesario que la Comisión coopere con los representantes de las organizaciones empresariales.

5.17 El CESE considera que la Carta europea de la pequeña empresa, aprobada en el Consejo Europeo de Feira (19 de junio de 2000) es una iniciativa sumamente importante y en el pasado ha manifestado su postura al respecto a través de sus dictámenes. Considera necesario recordar la necesidad de aplicar en la práctica esta Carta por medio de una regulación clara de sus enunciados.

5.18 El CESE aprueba los objetivos de financiación fijados en el Anexo 1 (Descripción de los ámbitos de acción) en lo que respecta al Mecanismo de garantía para las PYME [inciso ii) de la letra a) del punto 4 del anexo I], pero considera que es posible ampliar estos objetivos tras un diálogo serio y regular con los representantes de las PYME (por ejemplo, sistemas de calidad, estudios medioambientales, estudios de calidad, ayuda técnica y tecnológica, transferencia de conocimientos técnicos, etc.).

5.19 El CESE considera que la Comisión debe tomar medidas más firmes y decididas para reforzar las PYME de carácter innovador, eliminando de los programas las trabas burocráticas (documentos inútiles, procedimientos que precisan agilización) que comportan repercusiones negativas y producen retrasos innecesarios.

5.20 El CESE valora positivamente el desarrollo de los programas y expresa el deseo de que sean objeto de apoyo y mejora constantes.

Bruselas, 30 de junio de 2004.

El Presidente
del Comité Económico y Social Europeo
Roger BRIESCH

⁽¹⁾ Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo sobre la aplicación del plan de acción para el capital riesgo (PACR) COM(2002) 563, 16.10.2002.

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo relativa a un nuevo marco jurídico para los pagos en el mercado interior»

[COM(2003) 718 final]

(2004/C 302/03)

El 2 de diciembre de 2003, de conformidad con el artículo 262 del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea, la Comisión decidió consultar al Comité Económico y Social Europeo sobre la propuesta mencionada.

La Sección Especializada de Mercado Único, Producción y Consumo, encargada de preparar los trabajos del Comité en este asunto, aprobó su dictamen el 9 de junio de 2004 (ponente: Sr. RAVOET).

En su 410º Pleno de los días 30 de junio y 1 de julio de 2004 (sesión del 30 de junio de 2004), el Comité Económico y Social Europeo ha aprobado por 140 votos a favor, ninguno en contra y 5 abstenciones el presente dictamen.

1. Contenido y ámbito de aplicación de la propuesta

1.1 El 2 de diciembre de 2003 la Comisión Europea aprobó un documento de consulta titulado «Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo relativa a un nuevo marco jurídico para los pagos en el mercado interior».

1.1.1 La Comisión Europea constata la existencia de deficiencias de carácter legal o técnico en materia de pagos transfronterizos al por menor efectuados en euros. Según la Comisión Europea, una de las causas de dichos obstáculos transfronterizos reside en el inadecuado marco jurídico comunitario. Ya se ha aprobado una serie de textos jurídicos sobre pagos — incluido el Reglamento (CE) nº 2560/2001 ⁽¹⁾, que introduce el principio de igualdad de coste entre pagos nacionales y transfronterizos realizados en euros, y la Directiva 97/5/CE ⁽²⁾ sobre protección de los usuarios de instrumentos electrónicos de pago— pero no existe un marco jurídico coherente. Ahora bien, un requisito previo para el adecuado funcionamiento del mercado interior de bienes y servicios consiste en disponer de servicios de pago baratos, eficaces y seguros. La Comisión facilita una serie de principios rectores que resultan especialmente relevantes en lo que se refiere a la normativa comunitaria sobre pagos. Son los siguientes: 1) la eficacia constituye un objetivo permanente; 2) la seguridad es una condición *sine qua non*; 3) competencia: acceso a los mercados y competencia; 4) elevado nivel de protección del cliente ⁽³⁾; 5) las disposiciones jurídicas deben ser técnicamente neutras; 6) la modificación de la legislación sobre pagos debe generar valor añadido; 7) naturaleza de un futuro instrumento jurídico.

1.2 El documento de consulta de la Comisión es el resultado de un trabajo previo que se ha llevado a cabo durante un período de tiempo relativamente largo y se pretende que desemboque en 2004 en una iniciativa legislativa.

1.3 Mediante la eliminación de los obstáculos técnicos y jurídicos, la Comisión pretende garantizar unos servicios de pago eficaces, la competencia justa, la adecuada protección de los usuarios y la seguridad de los pagos, así como la certeza jurídica a todas las partes implicadas en el proceso de pago.

1.4 La Comisión reconoce los esfuerzos desplegados por los bancos europeos ⁽⁴⁾. En efecto, en junio de 2002 se creó el European Payment Council, que estableció un ambicioso programa de trabajo para una Área única de pagos en euros con propuestas de importantes cambios acerca de la organización de los servicios de pago en la Unión Europea. Dichos planes incluyen, en particular, la decisión de establecer como prioridad una nueva infraestructura ⁽⁵⁾ para las transferencias en euros con un bajo coste y con un plazo máximo de ejecución de tres días.

1.5 Según la Comisión, la liberalización del capital ha facilitado las transferencias transfronterizas de dinero dentro de la UE. Sin embargo, los pagos al por menor, en particular, no son aún tan eficaces en el mercado interior como en el ámbito nacional. También persisten diferencias entre las legislaciones y convenios nacionales relativos a los servicios de pago en el mercado interior. El nuevo marco jurídico debería suprimir, en su caso, estas barreras legales a la creación de una Área única de pagos, sobre todo si suponen un obstáculo para el funcionamiento apropiado de las infraestructuras y sistemas de pago a escala comunitaria como, por ejemplo, las normas relativas a la revocación de una orden de pago que difieren según el lugar del mercado interior en el que se efectúa la orden. Es fundamental la interoperabilidad, el empleo de normas técnicas comunes y la armonización de las normas jurídicas esenciales.

1.6 La incertidumbre jurídica es un elemento que impide actuar, o actuar sin trabas, a los prestadores y usuarios de los servicios de pago. Éste es, por ejemplo, el caso de las operaciones de adeudo directo, que todavía no existen a escala comunitaria (véase el anexo 16). Éste es también el caso de los pagos periódicos regulares (por ejemplo, una orden permanente para pagar la suscripción a un periódico extranjero o los servicios de una casa de veraneo en otro Estado miembro), para los que no es posible la «domiciliación». Para que los usuarios, como los consumidores y las PYME, puedan aprovechar plenamente las ventajas del mercado interior, los servicios transfronterizos de pago tienen que ser tan eficaces como los nacionales. Así, el nuevo marco jurídico deberá colmar las lagunas, así como acrecentar la confianza y el bienestar de los consumidores en una Área única de pagos en el mercado interior.

⁽¹⁾ DO L 344 de 28.12.2001.

⁽²⁾ DO L 43 de 14.2.1997.

⁽³⁾ Se entiende por «cliente» cualquier usuario u otra persona, como un minorista o una PYME, que recurran a servicios de pago.

⁽⁴⁾ Por ejemplo, el sistema EURO 1 y STEP 1 de la Asociación Bancaria del Euro (ABE).

⁽⁵⁾ ABE realizó su primera operación el 28 de abril de 2003.

1.7 En el mercado interior reviste especial importancia la confianza del cliente en las operaciones de pago, puesto que existe a menudo una dimensión transfronteriza, y la confianza es esencial cuando se utilizan las posibilidades del comercio electrónico en el mercado comunitario. El artículo 153 del Tratado exige, por tanto, un alto nivel de protección del consumidor, lo cual es un principio rector del nuevo marco jurídico. Sin embargo, deben evaluarse los costes de esa protección ya que, al fin y al cabo, estos costes repercutirán en el cliente de una u otra manera.

1.8 Para proteger a los consumidores, los requisitos de información aplicables antes y después de una operación de pago han de ser coherentes y de fácil cumplimiento. Existen ya en la actual legislación comunitaria sobre pagos muchas disposiciones a este respecto que convendrá revisar. Una de las tareas más difíciles es alcanzar el equilibrio adecuado en cuanto al contenido y volumen de información, de modo que el usuario del servicio de pago pueda comprenderla y conocer sus derechos y obligaciones.

1.9 La Comisión considera igualmente esenciales las salvaguardias legales para proteger a los consumidores en el caso de no ejecución del pago o de ejecución defectuosa o no autorizada.

1.10 La esencia de la Comunicación reside en sus 21 anexos, cada uno de los cuales se refiere a una cuestión jurídica o técnica específica relacionada con el funcionamiento eficaz del mercado interior de pagos.

2. Observaciones generales

2.1 El Comité comparte el objetivo de la iniciativa de la Comisión consistente en establecer un marco jurídico coherente y global para el Área única de pagos europea. Aunque el mercado interior de pagos encuentra ciertamente obstáculos, éstos se deben a las diferencias existentes entre las legislaciones nacionales. Los pagos que se realizan en el mercado interior siguen sujetos, en gran parte, a normas y convenios nacionales. Habida cuenta de que el 98 % de los pagos al por menor realizados en Europa son de carácter nacional ⁽¹⁾, la demanda de los consumidores en materia de pagos transfronterizos dentro de la UE es obviamente limitada.

2.2 Muchos de los mercados nacionales de pagos existentes en Europa son muy eficaces. En consecuencia, la legislación deberá limitarse a eliminar los obstáculos a los pagos transfronterizos, con el fin de alcanzar un nivel común de eficacia. Por lo tanto, la mejora de los sistemas de pago transfronterizos no debe perjudicar en absoluto a los eficaces sistemas nacionales de pago actuales.

2.3 La Comisión Europea debería eliminar los obstáculos jurídicos que impiden adoptar convenios y acuerdos de mercado aplicables en toda la UE, pero no imponer normas relativas a cuestiones que se puedan regular mediante dichos convenios y acuerdos. En efecto, es preciso alcanzar el equilibrio adecuado entre la autorregulación/corregulación y la normativa comunitaria.

⁽¹⁾ Porcentaje agregado de distintas fuentes (Swift, ABE, programas de tarjetas) elaborado por la Federación Europea de Banca (2003).

2.4 El CESE ⁽²⁾ considera que deben apoyarse la autorregulación y la corregulación. Sin embargo, cabe adoptar una regulación vinculante en todos los ámbitos en los que las medidas de autorregulación o corregulación resulten inapropiadas, insuficientes o no se apliquen correctamente.

2.5 En efecto, el Comité respalda el principio de alcanzar un elevado nivel común de protección del consumidor habida cuenta de que se trata de un objetivo esencial del Tratado.

2.6 El mercado interior de pagos debe ser competitivo en el ámbito internacional. En el caso de que el nuevo marco jurídico comunitario incremente los costes relativos a los pagos, existe un riesgo real de que cada vez más la actividad económica consistente en prestar servicios de pago la ejerzan entidades no comunitarias que operan desde fuera de Europa y de que la normativa no alcance sus objetivos.

2.7 En cuanto al ámbito de los pagos cubiertos por el nuevo instrumento, el Comité no considera conveniente excluir los cheques, ya que en algunos Estados miembros este medio de pago aún se utiliza corrientemente.

2.8 Por otra parte, será necesario que, en el nuevo régimen, se consiga mediante la autorregulación que las tarjetas de crédito o débito emitidas o autorizadas por cualquier institución financiera reconocida en un Estado miembro sean aceptadas por cualquier ATM (cajero automático) en cualquier otro Estado miembro.

3. Observaciones específicas

3.1 Derecho a prestar al público un servicio de pagos (anexo 1)

Para preservar la seguridad del sistema financiero, es esencial que se regule esta cuestión en un nuevo marco jurídico en materia de pagos. Por ser la piedra angular de todo el régimen de los servicios de pagos, es preciso regular el sistema de pagos en todos los Estados miembros. El principio de reconocimiento mutuo no debería aplicarse hasta que se establezcan unos requisitos mínimos armonizados de licencia para servicios de pago. La aplicación de dicho principio no garantizaría suficiente seguridad a los consumidores ni unas condiciones uniformes. Un instrumento jurídico vinculante y directamente aplicable (reglamento) mediante el que se desarrolle la segunda de las propuestas de la Comisión (licencia especial para servicios de pago) establecería un marco jurídico seguro para dicha actividad. Debe quedar claro que, si se permite a un prestador de servicios de pago aceptar depósitos, éste debe estar sujeto a la licencia bancaria (requisitos de solvencia, etc.). En general, se parte de la base de que cualquier reglamento que se adopte en esta materia debe ser aplicable, asimismo, a los prestadores de servicios de pago no comunitarios que actúan en la Unión.

⁽²⁾ CESE 500/2004, ponente: Sr. RETUREAU.

3.2 Requisitos de información (anexo 2)

Las entidades de crédito están sujetas a la Directiva 97/5/CE relativa a las transferencias bancarias transfronterizas, al Reglamento (CE) n° 2560/2001 sobre los pagos transfronterizos en euros y a la Recomendación 97/489/CE relativa a los instrumentos electrónicos de pago. Algunos Estados miembros ya tienen su propia normativa nacional y hay normas comunitarias que regulan específicamente los requisitos de información al consumidor, como las que recoge la Directiva 2002/65/CE relativa a la comercialización a distancia de servicios financieros destinados a los consumidores y la Directiva 2000/31/CE («Directiva sobre el comercio electrónico»). Los bancos son los encargados de aplicar dichos requisitos, cuyo contenido y ámbito de aplicación es suficiente. El Comité respalda plenamente la iniciativa de la Comisión de consolidar las disposiciones jurídicas vigentes, con el fin de establecer un instrumento jurídico claro que cubra todos los aspectos de los requisitos de información. Éstos han de ser tan generales que se puedan aplicar a instrumentos de pago que no existen todavía.

3.3 Cuentas de no residentes (anexo 3)

Este asunto supera con mucho el ámbito de los pagos y, por consiguiente, debería examinarse en otro lugar.

3.4 Fechas de valor (anexo 4)

3.4.1 La cuestión de las fechas de valor no se refiere únicamente a los pagos; en efecto, las fechas de valor a menudo no están especialmente vinculadas a una operación de pago, pues pueden referirse a cualquier operación que se realice a partir de una cuenta.

3.4.2 Como reconoce la Comisión, la cuestión de las fechas de valor es esencialmente una cuestión relativa a la determinación de precios (referida, en concreto, a la gestión de productos o a las relaciones con la clientela). Por ser un aspecto de la gestión de productos, la fecha de valor es independiente de la fecha de registro, que consiste en registrar los movimientos de una cuenta.

3.4.3 Las fechas de valor pueden variar según los bancos, de un cliente a otro en el mismo banco e incluso en función de las distintas operaciones que realiza el mismo cliente en el mismo banco.

3.4.4 El Comité acoge con satisfacción la idea de imponer a los prestadores de servicios de pago requisitos de transparencia en la aplicación de las fechas de valor. Debería moderarse la repercusión financiera de la aplicación de las fechas de valor sobre el consumidor. Asimismo, tendrá que considerar la convergencia del sistema de las fechas de valor en toda Europa, si bien, dado que los sistemas nacionales de los Estados miembros difieren considerablemente, esta convergencia deberá considerarse un objetivo a medio plazo.

3.4.5 En este proceso de convergencia, la fecha de valor de la operación de pago debería coincidir con la fecha en que tiene lugar el flujo monetario correspondiente a la orden de pago ejecutada por el prestador de servicio.

3.5 Portabilidad de los números de cuenta bancaria (anexo 5)

3.5.1 El actual Reglamento (CE) n° 2560/2001 se refiere a los códigos IBAN ⁽¹⁾ y BIC ⁽²⁾ que han sido fomentados y auspiciados por las autoridades comunitarias, incluido el SEBC (Sistema Europeo de Bancos Centrales). El sistema de numeración IBAN ha sido acogido favorablemente y se emplea en toda la UE, con notable éxito. Este sistema de codificación no permite la portabilidad. Los bancos deberían garantizar, por lo menos, que el cliente pueda conservar su número de cuenta cuando la traslade a otra sucursal del mismo banco.

3.6 Movilidad de los clientes (anexo 6)

Por lo general, un mercado competitivo favorece naturalmente una mayor movilidad de los consumidores. Los bancos deben facilitar la movilidad de las cuentas en la mayor medida posible facilitando a los clientes toda la información necesaria al respecto. El Comité respalda plenamente la autorregulación destinada a permitir mayor movilidad a los consumidores. Además, el Comité está a favor de la transparencia en los gastos por clausura de una cuenta. Estos gastos deberían ser razonables y obedecer a los verdaderos costes administrativos que suponga la clausura y la transferencia de cuentas. Además, en el momento de la apertura de la cuenta, se debería informar al consumidor acerca de los mismos.

3.7 Evaluación de la seguridad de los instrumentos de pago y sus componentes (anexo 7)

En la medida en que las iniciativas legislativas podrían respaldar soluciones tecnológicas anticuadas (los dispositivos de seguridad han de actualizarse continuamente), la Comisión propone como primera opción que la industria del sector efectúe una normalización mediante el sistema de autorregulación. Según el Comité, la certificación de la seguridad por parte del sector debería adaptarse a los principios comunes de la UE que habrán de establecerse, a fin de evitar confusión.

⁽¹⁾ Número internacional de cuenta bancaria.

⁽²⁾ Código de identificación del banco.

3.8 Información sobre el ordenante de un pago (RE VII del GAFI) (anexo 8)

El GAFI es un organismo intergubernamental que establece estándares y desarrolla políticas para combatir el blanqueo de dinero y la financiación del terrorismo a escala internacional. La Recomendación especial VII sobre financiación del terrorismo se refiere a las transferencias electrónicas y establece que los Estados adoptarán medidas para obligar a las entidades financieras, incluidas las empresas de envío de dinero, a facilitar información cierta y significativa acerca del ordenante (nombre, dirección y número de cuenta) junto con las transferencias y mensajes correspondientes, y que la información debe acompañar la transferencia o mensaje correspondiente durante todo el proceso de pago. Según la referida Recomendación, los Estados deberán tomar medidas para asegurarse de que las entidades financieras, incluidas las empresas de envío de dinero, efectúen controles reforzados y hagan un seguimiento de las transferencias sospechosas que no incluyan los datos completos del ordenante (nombre, dirección y número de cuenta). El Comité sugiere que la Recomendación especial VII se aplique de una manera completamente armonizada en forma de reglamento en todo el mercado interior, a fin de garantizar su aplicación consecuente y uniforme. El cumplimiento de los requisitos de privacidad es esencial en este contexto. Es preferible incluir a los países que integran el Espacio Económico Europeo. Cuando así se requiera, la información acerca del ordenante deberá incluir el nombre del titular de la cuenta, en lugar del nombre del ordenante, ya que puede ser distinto, de manera que la información sobre el titular de la cuenta quede ya registrada y resulte fácilmente accesible para el prestador de servicios de pago.

3.9 Resolución alternativa de litigios (ADR) (anexo 9)

El Comité, en su Dictamen acerca del Libro Verde de la Comisión sobre «las modalidades alternativas de solución de conflictos en el ámbito del derecho civil y mercantil»⁽¹⁾ ha apoyado la red FIN-NET desde su creación por la Comisión. Ello demuestra que las instancias de conciliación transfronteriza pueden actuar eficazmente y sin burocracia empleando los mecanismos existentes. La eficacia de la FIN-NET debe su éxito a que cubrió la entonces novedosa área de pagos transfronterizos ADR, basándose en los sistemas no transfronterizos existentes. En el área de pagos, la duración de los procedimientos es especialmente trascendente para los consumidores.

3.10 Revocabilidad de una orden de pago (anexo 10)

3.10.1 Para garantizar la certidumbre jurídica a los consumidores, sería más adecuado centrar el análisis de este anexo en el debate acerca de la definición y fijación con arreglo al instrumento de pago utilizado en el momento a partir del cual existe irrevocabilidad. El Comité está de acuerdo en que se informe a los consumidores acerca de las condiciones de irrevocabilidad de los distintos sistemas de pagos y del instrumento de pago de que se trate.

3.10.2 Además, hay que tener presente que los consumidores no sólo efectúan sino que también reciben pagos. El establecimiento de plazos extremadamente largos para poder revocar un pago puede tener como efecto indeseable perjudicar al consumidor que espere dicho pago.

3.10.3 Por otra parte, es importante distinguir entre la posible revocación por el consumidor y un sistema de revocabilidad. Por razones de claridad y certidumbre jurídica, en principio las órdenes de pago no deberían revocarse cuando se instaure el sistema definido por la Directiva sobre firmeza de la liquidación.

3.10.4 Según el Comité, la cuestión de la revocabilidad es compleja y debe debatirse en mayor medida. No obstante, el prestador de servicios de pago debería informar a su cliente, previa petición de este último, sobre el momento a partir del cual existe irrevocabilidad del pago concreto de que se trate.

3.11 Papel del prestador de servicios de pago en caso de litigio sobre el comercio a distancia entre un cliente y un comerciante (anexo 11)

El Comité considera que debe establecerse una distinción entre las operaciones básicas y la ejecución de los pagos: las operaciones de pago son en sí completamente neutras. Ni el banco originario ni el banco destinatario pueden influir en la operación subyacente que realiza el ordenante (cliente del comerciante) y el beneficiario (comerciante). El Comité reconoce que la cuestión abordada en este anexo es muy compleja y requiere un mayor debate.

3.12 No ejecución o ejecución defectuosa (anexo 12)

3.12.1 El Comité está de acuerdo en que incumbe al prestador de servicios de pago la responsabilidad de ejecutar adecuadamente las órdenes de pago y demostrar que la operación se ha registrado, ejecutado y abonado correctamente en la cuenta del beneficiario. Es responsable de la parte del sistema de pagos (en un sentido técnico) que está bajo su control. Por otra parte, resulta evidente que el prestador de servicios de pago no puede ser considerado responsable más allá de su responsabilidad civil y, por supuesto, no puede serlo si no ha incurrido en negligencia ni en caso de fuerza mayor. Por lo tanto, el prestador del servicio deberá demostrar que la operación de pago se registró, ejecutó y contabilizó de forma correcta y de acuerdo con los términos en que fue ordenada, y esta obligación no podrá ser limitada ni soslayada por vía contractual.

3.12.2 El Comité considera que el prestador de servicios de pago puede proponer un servicio adicional consistente en responder de cuestiones que quedan fuera de su ámbito de control en caso de reclamación. Ello resultaría beneficioso para los consumidores y reforzaría la competencia.

⁽¹⁾ DO C 85 de 8.4.2003.

3.13 Obligaciones y responsabilidades de las partes contractuales relacionadas con operaciones no autorizadas (anexo 13)

3.13.1 En lo referente a los pagos con tarjeta, las entidades de crédito ya deben atenerse a las disposiciones que contiene la Recomendación 97/489/CE, en particular sobre:

- la limitación de la responsabilidad pecuniaria del titular de una tarjeta (salvo que haya cometido una falta grave) a 150 euros por operaciones realizadas con una tarjeta perdida o robada antes de que se solicite su bloqueo; y
- el reembolso de cantidades que se reclaman de buena fe (y todos los gastos bancarios correspondientes) a raíz de operaciones fraudulentas efectuadas a distancia, sin emplear físicamente la tarjeta, o realizadas con tarjetas falsificadas.

3.13.2 Detrás de las transacciones fraudulentas se encuentra, a menudo, el crimen organizado. El umbral de 150 euros puede fomentar el fraude. Por ello, el Comité considera que debe establecerse un umbral basado en los riesgos. La responsabilidad del titular de una tarjeta en el caso antes referido debe ser un porcentaje del límite de crédito total de dicha tarjeta que ha acordado en su contrato. Dicho enfoque equilibrado refleja los riesgos y costes reales, a la vez que disuade más eficazmente del fraude, reduciendo así el coste común.

3.13.3 La modificación parcial de la Recomendación 97/489/CE con arreglo al nuevo marco jurídico sería un paso adelante. Según el Comité, dicho anexo debe interpretarse en relación con la posibilidad de emplear una firma electrónica en el sentido de lo dispuesto en la Directiva sobre la firma electrónica.

3.13.4 Cabría preguntarse si un prestador de servicios de pago puede demostrar —fehacientemente además— si su cliente fue o no quien inició una operación realizada con un instrumento electrónico de pago técnicamente fiable. Especialmente en el caso de las operaciones bancarias efectuadas en línea, parece que los prestadores de servicios de pago tienen dificultades para facilitar tales pruebas en la medida en que dichas transacciones pueden realizarse con ordenadores personales privados que se encuentran fuera del ámbito de control del prestador de servicios de pago.

3.14 Utilización de «OUR», «BEN» y «SHARE» ⁽¹⁾ (anexo 14)

3.14.1 El principio de transferencia del importe total al beneficiario es la cuestión central de este anexo. Este principio está ahora muy arraigado tras la adopción del Reglamento 2560/2001 para los pagos que pueden procesarse de manera totalmente directa (STP, Straight-Through-Processing), siempre que los pagos nacionales correspondientes se abonen en su totalidad sin aplicar deducciones al beneficiario.

⁽¹⁾ «OUR», «BENEFICIARY» y «SHARE» son tres opciones para la asunción de los gastos de transferencia bancaria.

3.14.2 Además, la autorregulación existe en forma de ICP («Interbank Convention on Payments»; convenio interbancario sobre pagos) ⁽²⁾ cuyo ámbito de aplicación actual sólo incluye las transferencias en euros. El ICP aboga por la eliminación de la posibilidad de que, en el caso de que actúe como intermediario, un banco pueda deducir gastos de la cantidad transferida.

3.14.3 En cualquier marco jurídico debe evitarse el empleo de términos técnicos que corresponden a conceptos y sistemas específicos ya existentes (como SHARE, BEN y OUR), que en la mayoría de los casos son inapropiados en el ámbito nacional. En consecuencia, el Comité considera que no deben adoptarse nuevas disposiciones para reemplazar la Directiva 97/5/CE. El consumidor puede elegir entre las distintas opciones actuales de imputación de los gastos, lo cual forma parte de las condiciones que éste negocia con su banco. Debe evitarse el riesgo de simplificar en exceso y limitar dicha posibilidad de elección en la medida en que las variantes en cuanto a la asunción de gastos constituyen la respuesta del mercado a la necesidad de disponer de otros instrumentos de pago además de la transferencia intracomunitaria básica y la base indispensable para distintos tipos de pago, así como para el comercio a distancia. El Comité desea que el sector industrial actúe con mayor transparencia en lo que se refiere a la opción de asunción de gastos que aplica.

3.14.4 El Comité exhorta a la Comisión a eliminar las divergencias entre la opción por defecto «OUR» de la Directiva, que es un sistema de asunción de gastos que no existe en la mayoría de los Estados miembros, y la opción «SHA», que pretende fomentar el Reglamento.

3.15 Plazos de ejecución de las transferencias (anexo 15)

3.15.1 El Comité señala que los bancos europeos adscritos al European Payments Council acordaron, mediante autorregulación en el marco del convenio CREDEURO, que el plazo de ejecución por defecto de las transferencias bancarias es de tres días laborables del sector bancario (a partir de la fecha de la aceptación de la orden). En realidad, el plazo de tres días es aplicable por defecto, pero cada banco tiene la posibilidad de reducirlo. Como el plazo de ejecución es un aspecto esencial del servicio, debe confiarse al juego de la competencia para mejorar los servicios.

3.15.2 La necesidad de establecer normativas nuevas deberá considerarse sólo en el caso de que fallen las iniciativas que emprenda el sector.

⁽²⁾ El Convenio interbancario sobre pagos debe atenerse, en lo que se refiere a las transferencias básicas, al Reglamento (CE) n.º 2560/2001.

3.16 *Adeudo directo (anexo 16)*

3.16.1 El European Payments Council (EPC) debe determinar las normas que han de adoptarse, así como los obstáculos que deben eliminarse, y comunicarlo a la Comisión Europea cuando el EPC haya aprobado formalmente el «Pan-European Direct Debit scheme». El marco jurídico que servirá de fundamento al «Pan-European Direct Debit scheme» dependerá en gran medida del modelo que se escoja. Por ello, el Comité está convencido de que debe establecerse una estrecha cooperación entre el sector bancario y el legislador comunitario.

3.17 *Eliminación de los obstáculos a la circulación profesional de efectivo (anexo 17) ⁽¹⁾*

3.17.1 Este anexo no está relacionado con la cuestión de los pagos y, por consiguiente, está fuera del ámbito de aplicación del nuevo marco jurídico en materia de pagos.

3.17.2 No debe producirse discriminación alguna a través de las normas aplicables a los pagos que se efectúan o no en metálico. Determinados obstáculos legales y técnicos impiden el desarrollo del transporte transfronterizo de dinero en metálico dentro de la zona del euro, en especial entre sucursales de los bancos centrales nacionales situadas en un Estado miembro y sucursales de entidades financieras en otro Estado miembro.

3.17.3 El acceso a los servicios transfronterizos del Banco Central Europeo (BCE) es una consecuencia lógica de la utilización de la moneda única en la zona del euro.

3.17.4 Para alcanzar el mayor grado de eficacia posible, debe fomentarse la competencia en el sector del transporte de dinero en metálico dentro de la zona del euro, pero el Comité pone de relieve la necesidad de establecer una licencia para transportes transfronterizos de dinero en metálico y unos controles suficientes de su aplicación.

3.18 *Temas sobre la protección de datos (anexo 18)*

La propuesta de la Comisión de incluir en un reglamento una disposición equivalente al artículo 13, apartado 1, letra d), de la Directiva 95/46/CE ⁽²⁾ es la que ofrece mayores garantías para armonizar a corto plazo las modalidades de intercambio de información con el fin de prevenir el fraude en los sistemas de pago (entre los operadores y las autoridades, así como entre los propios operadores, mediante una excepción establecida por la Directiva relativa a la protección de datos: por ejemplo, una base de datos de comerciantes que hayan efectuado operaciones fraudulentas con tarjeta).

⁽¹⁾ Sería conveniente prestar una atención especial a la exactitud de las traducciones. En italiano, por ejemplo, el título debería ser «Rimozione delle barriere al trasporto di fondi» para aproximarse al sentido de la versión original.

⁽²⁾ DO L 281 de 23.11.1995.

3.19 *Firmas digitales (anexo 19)*

El Comité sugiere que la Comisión presente primero su informe acerca de la aplicación de la Directiva 1999/93/CE ⁽³⁾ sobre la firma electrónica. Es de esperar que la Comisión proponga la adopción de nuevas medidas. Con carácter general, el Comité subraya que la certificación digital es un aspecto de la gestión de productos al que se aplican los principios de neutralidad técnica y de competencia.

3.20 *Seguridad de las redes (anexo 20)*

El Comité acoge con satisfacción las acciones e iniciativas que refuerzan las sanciones aplicables a las infracciones informáticas y aboga por efectuar en la UE una labor de armonización al respecto en cooperación con otros países (por ejemplo, los Estados Unidos). Considera positivo que se impongan sanciones disuasorias por acceder sin autorización a los sistemas de procesamiento automático de datos con el objetivo de cometer fraude, por destruir o modificar datos y por alterar el funcionamiento de un sistema. También es preciso sancionar a quien difunda datos, programas, hardware o información especialmente diseñada o adaptada para facilitar el acceso sin autorización a un sistema de procesamiento automático de datos con el objetivo de cometer fraude. En consecuencia, debe establecerse una distinción entre, por una parte, la criminalización de actividades fraudulentas realizadas en redes de pago que se vería favorecida por una mayor armonización comunitaria por la vía legislativa y, por otra parte, las medidas preventivas para garantizar la seguridad de las redes de pago que deben dejarse en manos del sector empresarial con el fin de abarcar todos los avances tecnológicos.

3.21 *Fallo de una red de pago (anexo 21)*

3.21.1 El Comité considera que la cuestión que se trata en el anexo 21 es una faceta de la que se contempla en el anexo 12 (no ejecución o ejecución defectuosa). En efecto, hay que reconocer que:

- los fallos de las redes de pago no son habituales,
- los fallos de las redes de pago pueden afectar a los sistemas y aplicaciones que las entidades de crédito no controlan directamente (externalidades de red),
- las entidades de crédito han de cumplir las obligaciones de adaptabilidad y continuidad de la actividad impuestas por las autoridades reguladoras competentes.

3.21.2 No debe considerarse responsables a los prestadores de servicios de pago por operaciones que no estaban en el sistema antes de producirse el fallo. El prestador de servicios de pago tiene una responsabilidad limitada con arreglo a su responsabilidad civil, y debería demostrar que ha tomado todas las medidas necesarias para evitar el fallo.

⁽³⁾ DO L 13 de 19.1.2000.

3.21.3 A raíz del reciente ataque de «phishing» (suplantación de páginas web) perpetrado por correo electrónico contra bancos del Reino Unido, un prestador de servicios por Internet respondió esencialmente dejando de prestar servicios por Internet. Los prestadores de servicios no pueden actuar directamente contra dichos ataques, habida cuenta de que los atacantes se dirigen directamente a los consumidores por correo electrónico. Los prestadores de servicios de pago deberían informar a sus clientes, en la medida de lo posible, antes de cerrar el sistema por motivos de seguridad. El Comité considera inadecuado penalizar a los prestadores de servicios que toman tales medidas para proteger a sus clientes. Además, el Comité insta a los proveedores de servicios de pago a que desempeñen un papel activo en la prevención de estos tipos de fraude.

4. Conclusiones

4.1 El nuevo marco jurídico debe ser compatible con la estrategia política comunitaria en favor del consumidor, uno de cuyos objetivos esenciales es alcanzar un elevado nivel común de protección de los consumidores.

4.1.1 El Comité respalda a la Comisión Europea en su afán por reforzar la confianza de los consumidores, la certidumbre jurídica y la eficacia del mercado en lo que se refiere a los pagos realizados en el mercado interior. Considera positivo, además, el enfoque consistente en proponer la autorregulación y la corregulación como posible planteamiento en varios de los ámbitos mencionados en los 21 anexos.

4.2 Debe darse prioridad a las medidas legislativas referidas a los anexos 1, 2, 8, 12, 13, 18 y 19. En particular, los anexos relativos a los requisitos de información (anexo 2), a la información sobre el ordenante de un pago (anexo 8) y a la protección de datos (anexo 18) deben analizarse urgentemente.

4.3 Es preciso impulsar una cooperación reforzada entre la Comisión y el sector bancario en lo que se refiere al establecimiento del «European Direct Debit Scheme» (anexo 16), a la determinación de quién tiene derecho a prestar servicios de pago (anexo 1), así como en materia de evaluación de la seguridad de los instrumentos de pago y sus componentes.

4.4 En cuanto a los demás anexos, el Comité considera que la autorregulación o la corregulación es la vía más adecuada para alcanzar el objetivo de la Comisión consistente en lograr un mercado interior de pagos eficaz. No cabe duda de que si las medidas de autorregulación no tienen éxito, debería preverse una legislación europea.

4.5 En el mismo sentido, el Comité sugiere que el marco general debe orientarse hacia el objetivo de garantizar transparencia a los consumidores y de armonizar en la mayor medida de lo posible las actuales prácticas y normas de autorregulación existentes. Por ejemplo, no es necesario establecer más normas cuando el mercado ya ha alcanzado los objetivos que persigue el legislador (por ejemplo, no es necesario modificar por el momento la Directiva sobre transferencias bancarias para reducir los plazos de ejecución de éstas). Sin embargo, para ciertas cuestiones la mejor solución consiste en adoptar un planteamiento común.

4.6 El alcance de la Comunicación es, a menudo, mucho mayor que meramente el de los pagos y la Comisión tiene que explicitar más claramente la diferencia entre los servicios comerciales y los sistemas de pago. Cualquier medida legislativa que se apruebe en materia de pagos debe excluir cuestiones referidas al cumplimiento de obligaciones distintas del propio pago.

Bruselas, 30 de junio de 2004.

El Presidente
del Comité Económico y Social Europeo
Roger BRIESCH

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Propuesta de Decisión del Consejo relativa a los procedimientos de consulta y de información en materia de seguros de crédito, garantías y créditos financieros»

[COM(2004) 159 final — 2004/0056 (CNS)]

(2004/C 302/04)

El 13 de mayo de 2004, de conformidad con el artículo 262 del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea, el Consejo decidió consultar al Comité Económico y Social Europeo sobre la propuesta mencionada.

La Sección Especializada de Mercado Único, Producción y Consumo, encargada de preparar los trabajos en este asunto, aprobó su dictamen el 9 de junio de 2004 (ponente: Sr. von FÜRSTENWERTH).

En su 410º Pleno de los días 30 de junio y 1 de julio de 2004 (sesión del 30 de junio de 2004), el Comité Económico y Social Europeo ha aprobado por 133 votos a favor, 1 en contra y 4 abstenciones el presente Dictamen.

1. Contenido

1.1 El objeto de la presente propuesta es proceder a la codificación de la Decisión 73/391/CEE del Consejo, de 3 de diciembre de 1973, relativa a los procedimientos de consulta y de información en materia de seguros de crédito, garantías y créditos financieros. Dicha Decisión fue modificada por la Decisión 76/641/CEE del Consejo, así como por las Actas de adhesión de España y Portugal y por las de Austria, Finlandia y Suecia.

1.2 Las decisiones se aplican exclusivamente al ámbito de las garantías estatales de crédito a la exportación y fijan, en particular, bajo qué condiciones los Estados miembros que tengan la intención de conceder o garantizar créditos exteriores deberán iniciar un procedimiento de consulta a los demás Estados miembros y a la Comisión. La Decisión no afecta a los seguros de crédito a la exportación del sector privado.

1.3 La propuesta reemplaza a los actos jurídicos que son objeto de la operación de codificación.

1.4 La propuesta no modifica el contenido de los textos codificados. Se limita a reagruparlos realizando en ellos únicamente las modificaciones formales que la propia operación de codificación requiere.

2. Evaluación

2.1 La propuesta responde al deseo de la Comisión de codificar, en aras de una mayor racionalidad y claridad, actos jurídicos que han sido objeto de frecuentes modificaciones.

2.2 Hasta ahora, las disposiciones se hallaban dispersas en diferentes actos jurídicos, de modo que se precisaba una labor de investigación y comparación de numerosos actos con el fin de determinar las disposiciones en vigor.

2.3 La propuesta se limita a reunir en un único acto jurídico los distintos actos existentes, respetando plenamente su contenido, pues no hay necesidad de modificarlo.

2.4 El Comité acoge positivamente esta propuesta, que servirá para mejorar la transparencia y la legibilidad de las disposiciones comunitarias ⁽¹⁾.

2.5 No obstante, con ocasión de la codificación la Comisión debería tener en cuenta los siguientes aspectos:

— El segundo considerando de la Decisión del Consejo de 3.12.1973 («Considerando que, mediante su Decisión de 26 de enero de 1965, el Consejo instauró un procedimiento de consulta en materia de seguros de crédito, garantías y créditos financieros») no aparece en la propuesta, pero debería incluirse, en aras de la integridad del texto.

⁽¹⁾ En la versión portuguesa, por ejemplo, deberían llevarse a cabo las modificaciones siguientes:

- a) en los incisos ii) y iv) de la letra e) del artículo 4, «credit starting point» (en la versión española, «inicio [del crédito]») no debería traducirse por «início do crédito», sino más bien por «ponto de partida do crédito», ya que estas dos fechas no tienen por qué ser necesariamente las mismas;
- b) en el inciso iv) de la letra e) del artículo 4, sería más conveniente traducir la expresión «where repayment is not to be effected by equal instalments at regular intervals» («si los reembolsos no se escalonaren en importes de igual cuantía y espaciados regularmente») por «escalonadas em prestações iguais e espaçadas de modo regular» en vez de «escalonadas por parcelas de igual montante de modo regular»;
- c) lo mismo puede decirse de la expresión «aid credit» («crédito de ayuda», que aparece en el inciso i) de la letra f) del artículo 4 y el inciso i) de la letra e) del artículo 5) y debería traducirse por «crédito de ajuda» en vez de por «crédito de auxílio», un concepto que tienen un sentido completamente diferente en la legislación comunitaria relativa a las ayudas estatales;
- d) por último, cabe señalar varios errores ortográficos al menos en el apartado 2 del artículo 3 (primera y tercera líneas) («ntureza» y «peirem»), en la letra c) del apartado 1 del artículo 10 («desdado-ravel»), y en la letra d) del punto B del anexo I («antiantamentos»).

— El artículo 20 de la propuesta deroga la Decisión 73/391/CEE del Consejo. Al mismo tiempo, el anexo III de la propuesta menciona también, bajo el encabezamiento «Decisión derogada con su modificación», la Decisión 76/641/CEE del Consejo. Para que el texto resulte completo, en el artículo 20 de la propuesta también debería derogarse la modificación llevada a cabo mediante la Decisión 76/641/CEE.

2.6 Asimismo, debería prestarse especial atención a la conformidad de las traducciones, ya que la imprecisión podría ser fuente de inseguridad jurídica y dar lugar a usos incorrectos.

Bruselas, 30 de junio de 2004.

El Presidente
del Comité Económico y Social Europeo
Roger BRIESCH

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo sobre la aplicación en la Comunidad del Código internacional de gestión de la seguridad»

[COM(2003) 767 final — 2003/0291 (COD)]

(2004/C 302/05)

El 13 de enero de 2004, de conformidad con el apartado 2 del artículo 80 del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea, el Consejo de la Unión Europea decidió consultar al Comité Económico y Social Europeo sobre la propuesta mencionada.

La Sección Especializada de Transportes, Energía, Infraestructuras y Sociedad de la Información, encargada de preparar los trabajos en este asunto, aprobó su dictamen el 10 de mayo de 2004 (ponente: Sra. BRÉDIMA SAVOPOULOU).

En su 410º Pleno de los días 30 de junio y 1 de julio de 2004 (sesión del 30 de junio de 2004), el Comité Económico y Social Europeo ha aprobado 155 votos a favor, 2 en contra y 4 abstenciones el presente Dictamen.

1. Introducción

1.1 El Código internacional de gestión de la seguridad operacional del buque y la prevención de la contaminación (IGS) fue aprobado por la Organización Marítima Internacional (OMI) en 1979 como instrumento para fomentar el desarrollo de una cultura de la seguridad y la sensibilización con respecto al medio ambiente en el transporte marítimo. En 1994 la OMI decidió hacer el Código obligatorio con la inclusión de un nuevo capítulo IX «Gestión de la seguridad operacional de los buques» en el Convenio para la seguridad de la vida humana en el mar (Convenio SOLAS) de 1974.

1.2 La aplicación obligatoria del Código se efectuó en dos fases. El 1 de julio de 1998 el Código IGS adquirió carácter obligatorio para las compañías que explotan buques de pasaje, petroleros, quimiqueros, gaseros, graneleros y naves de carga de gran velocidad de arqueado bruto igual o superior a 500 toneladas brutas en viajes internacionales. El 1 de julio de 2002 se hizo obligatorio para las compañías que explotan otros buques de carga de arqueado bruto igual o superior a 500 toneladas brutas en viajes marítimos internacionales

1.3 A raíz de la tragedia del Estonia, la UE decidió anticipar la aplicación del Código IGS a los transbordadores de pasaje de carga rodada que realizan viajes internacionales y nacionales en el interior de la Comunidad antes del 1 de julio de 1996 con la adopción del Reglamento (CE) nº 3051/95, de 8 de diciembre de 1995 ⁽¹⁾. El CESE apoyó la medida y la iniciativa de la Comisión en el dictamen correspondiente ⁽²⁾.

1.4 Posteriormente, el Reglamento se modificó dos veces: a) mediante el Reglamento (CE) nº 179/98 ⁽³⁾, en lo que respecta a la aplicación de normas uniformes para la expedición de documentos y certificados IGS para los transbordadores que operan en la UE; y b) mediante el Reglamento (CE) nº 1970/2002 ⁽⁴⁾, con el fin de tener en cuenta las posteriores enmiendas al Código IGS adoptadas por la OMI. El Reglamento entró en vigor el 26 de noviembre de 2002.

⁽¹⁾ Reglamento (CE) nº 3051/95 del Consejo, de 8 de diciembre de 1995, sobre la gestión de la seguridad de transbordadores de pasajeros de carga rodada, DO L 320 de 30.12.1995, p. 14.

⁽²⁾ DO C 236 de 11.9.1995, p. 42.

⁽³⁾ DO L 19 de 24.1.1998, p. 35.

⁽⁴⁾ DO L 302 de 6.12.2002, p. 3.

2. La propuesta de la Comisión

2.1 Cuando se adoptó el Reglamento (CE) nº 3051/95, los Estados miembros y el Parlamento Europeo manifestaron que la aplicación del Código IGS a los transbordadores de pasaje de carga rodada, aun constituyendo una prioridad, no era sino la primera de una serie de iniciativas para mejorar la seguridad marítima.

2.2 El Reglamento propuesto, de carácter más general, sustituirá al Reglamento (CE) nº 3051/95, y su principal propósito es facilitar la aplicación correcta, estricta y armonizada del Código en todos los Estados miembros y países adherentes. El Reglamento mantendrá en paralelo las vigentes reglas IGS de la UE aplicables a los transbordadores de pasaje que naveguen en servicio regular con origen o destino en puertos europeos, con independencia de su pabellón.

2.3 El Reglamento será de aplicación para toda compañía que explote en el mar uno o más de los buques siguientes:

- los buques de carga abanderados en los Estados miembros dedicados a viajes internacionales y nacionales;
- los buques de pasaje abanderados en los Estados miembros dedicados a viajes internacionales;
- los buques de pasaje dedicados a viajes nacionales en zonas marítimas de Clase A y B, con arreglo a lo definido en el artículo 4 de la Directiva 98/18/CE, independientemente de su pabellón;
- los transbordadores de pasaje de carga rodada que presten servicio regular de transbordadores de pasaje de carga rodada con origen o destino en puertos de los Estados miembros de la Comunidad, con independencia de su pabellón; y
- los buques de carga que presten servicio de enlace (feeder) de cabotaje con origen o destino en puertos de los Estados miembros de la Comunidad, con independencia de su pabellón.

2.4 El ámbito del Reglamento propuesto se basa en las disposiciones del capítulo IX del Convenio SOLAS y se aplicará a todo buque sometido a las prescripciones de dicho Convenio que enarbole el pabellón de un Estado miembro, incluso cuando realice viajes nacionales. Sin embargo, en el caso de los buques de pasaje dedicados a viajes nacionales, las disposiciones del Reglamento sólo se aplicarán a los que naveguen a más de cinco millas de la línea de la costa, aunque, por otro lado, dicha aplicación será independiente del pabellón.

2.5 Toda compañía que opere uno o más de los buques mencionados deberá cumplir el Código internacional de gestión de la seguridad operacional del buque y la prevención de la contaminación (Código IGS), que se recoge en el Título I del anexo. Los Estados miembros deberán cumplir las directrices del proceso de certificación (Disposiciones para las administraciones con respecto a la implantación del Código IGS), que se recogen en el Título II del anexo.

3. Observaciones generales

3.1 El Código IGS es uno de los pasos más significativos que la OMI ha dado en el ámbito de la seguridad marítima, porque proporciona el marco mediante el cual pueden aplicarse con eficacia los convenios de la OMI. La postura del CESE, tal como ha quedado expuesta en dictámenes anteriores, es que el Reglamento (CE) nº 3051/95 ha tenido utilidad al anticipar, dos años antes de lo previsto, la aplicación del Código IGS a los buques

de pasaje de transbordo rodado, y al ampliar la aplicación a los buques de este tipo que realizan viajes marítimos nacionales.

3.2 El CESE señala que, con respecto a las compañías que operan buques de pasaje y buques de carga en viajes internacionales, el objetivo del Reglamento propuesto ya se ha alcanzado, dado que la obligación de cumplir el Código IGS se deriva del Convenio SOLAS. De igual modo, con respecto a las compañías que explotan buques de pasaje de transbordo rodado en viajes nacionales, el objetivo también se ha alcanzado en virtud de la aplicación del Reglamento (CE) nº 3051/95.

3.3 La justificación básica de la Comisión para elaborar esta propuesta es que la incorporación íntegra del Código IGS y de las directrices de la OMI a la legislación comunitaria incrementará la aplicación efectiva del Código en la UE. El CESE está de acuerdo con la justificación de la propuesta y apoya plenamente este objetivo en la medida en que se aplique a buques para los que ya es aplicable el Código IGS. Sin embargo, con respecto al valor añadido que aporte hacer extensiva la aplicación del Código IGS a otros tipos de buques, el Comité formula las siguientes observaciones:

3.3.1 El Código IGS se originó como una iniciativa de la industria para promover la calidad del transporte marítimo. La experiencia derivada de la aplicación íntegra obligatoria del Código IGS desde su primera fase en 1998, como era de esperar, ha puesto de relieve sus puntos fuertes y débiles. En general, se reconoce la necesidad de que toda la comunidad marítima (Estados de abanderamiento, sociedades de clasificación y compañías marítimas) comprenda mejor los objetivos del Código, para que mejoren las relaciones entre los que expiden los certificados IGS y establecer normas uniformes de formación para los auditores del Código IGS. La base de una buena gestión de la seguridad es el compromiso desde arriba. En materia de seguridad marítima y prevención de la contaminación es el compromiso y la motivación de los individuos en todos los niveles lo que determina el resultado final. Si la comunidad marítima en su integridad no comprende el Código IGS, se convertiría en un ejercicio teórico, como los escépticos sugieren.

3.3.2 La valoración del riesgo se emplea ampliamente hoy en día como objetivo y herramienta fiable para tener en cuenta las mejoras de la seguridad. Según este enfoque, y teniendo en cuenta la necesidad evidente, la aplicación obligatoria del Código IGS en la UE para los transbordadores que operan en un servicio regular con origen y destino en puertos europeos está plenamente justificada y apoyada. Por las mismas razones, la aplicación de las directrices a todos los restantes buques que realizan viajes nacionales hasta ahora se había dejado, con toda razón, a la discreción de las administraciones nacionales, conforme al principio de subsidiariedad. El CESE no tiene conocimiento de que haya ninguna legislación nacional que extienda la aplicación obligatoria del Código IGS a otros buques que realicen viajes nacionales.

3.3.3 El Código IGS, designado para los buques que realizan viajes internacionales y que, por consiguiente, quedan fuera del alcance inmediato de administraciones y compañías, impone obligaciones importantes a las compañías y sus buques, exige que se respeten los convenios internacionales y favorece el cumplimiento de las normas de la industria. Además, el régimen de seguridad de los buques de carga que realizan exclusivamente viajes nacionales está regulado por las legislaciones nacionales y, por lógica, estos buques tienen que cumplir el régimen aplicable a los buques de carga que realizan viajes internacionales.

3.3.4 El CESE, como guardián, entre otros, de los intereses de las pequeñas y medianas empresas en Europa, manifiesta su preocupación por la aplicación obligatoria del Código IGS a las pequeñas y medianas compañías marítimas que realizan exclusivamente viajes nacionales. A la vista de las consideraciones expuestas, el Reglamento que se propone debería tener en cuenta los trámites burocráticos y los prohibitivos costes de cumplimiento que entraña su aplicación para los buques de dichas compañías. Por tanto, se requerirá flexibilidad de aplicación o establecimiento de exenciones.

4. Observaciones específicas

4.1 Artículo 3 — Aplicación

4.1.1 El CESE considera que será necesario establecer exenciones por razones prácticas cuando se trate de pequeños buques de carga y buques de pasaje que realizan viajes nacionales, especialmente cuando los buques están operados directamente por el propietario o bajo su supervisión directa.

4.2 Artículo 4 — Prescripciones relativas a la gestión de la seguridad

4.2.1 Por lógica, los buques citados tendrán que cumplir el régimen aplicable a los buques que realizan viajes internacionales. El CESE opina que el Reglamento debería estipular claramente los requisitos básicos del Código IGS que pueden ser aplicables a dichos buques.

4.3 Artículo 5 — Certificación

4.3.1 El CESE apoya la aplicación obligatoria del proceso de certificación, que constituye la principal justificación válida del Reglamento propuesto.

4.3.2 Con respecto a los apartados 2 y 6, cabe señalar que los Documentos de cumplimiento y los Certificados de gestión de la seguridad también pueden ser expedidos por otra administración a petición de la administración del Estado de abanderamiento.

4.3.3 En opinión del CESE, es preciso clarificar y adaptar a las disposiciones del Código IGS los apartados 4 y 9 del artículo 5, ya que imponen excesivas restricciones e inducen a confusión.

4.4 Artículo 7 — Procedimiento de salvaguardia

4.4.1 El procedimiento de salvaguardia no incluye —como debería ser— al Estado miembro o al Estado de abanderamiento que haya expedido el Documento de cumplimiento y que podría verse en la necesidad de suspender la validez del Documento o retirarlo.

4.5 Artículo 9 — Informes

4.5.1 El artículo se refiere a un formulario que deberá elaborar la Comisión, si bien no estipula qué información deberá recogerse. Es preciso clarificar si está previsto que se informe de la conformidad con el Reglamento por parte de los Estados miembros y, más específicamente, con los procedimientos de certificación, o de la conformidad por parte de las compañías y sus buques, que puede detectarse a través del régimen de control del Estado de abanderamiento y del Estado del puerto.

4.6 Artículo 13 — Entrada en vigor

4.6.1 En consonancia con las observaciones sobre los artículos 3 y 4, el CESE considera apropiado el periodo transitorio de un año para el cumplimiento por parte de los buques de carga y de pasaje que realizan viajes nacionales.

5. Conclusiones

5.1 El CESE apoya la incorporación íntegra del Código IGS y de las directrices correspondientes de la OMI en la legislación comunitaria mediante la nueva propuesta de Reglamento por el que se sustituye el Reglamento (CE) n° 3051/95. No obstante, en términos reales, el valor añadido que aportará la extensión del ámbito de aplicación del Reglamento propuesto podría ser limitado, ya que los buques que realizan viajes internacionales y los buques de pasaje de transbordo rodado que realizan viajes nacionales ya cumplen el Código IGS.

5.2 El CESE señala que la experiencia derivada de la aplicación del Código IGS desde la primera fase en 1998 ha puesto de relieve sus puntos fuertes y débiles. Todas las partes de la comunidad marítima implicadas en la aplicación del Código IGS deberían comprender plenamente los objetivos del Código, que de otro modo se quedaría en papel mojado. Esta necesidad es tanto más evidente en lo que respecta a las compañías y buques hasta ahora excluidos del régimen del Código IGS.

5.3 Es preciso reconsiderar la iniciativa de extender la aplicación del Código IGS a todos los buques que realizan viajes nacionales, con el fin de hacerla más flexible. De modo inadvertido y desproporcionado, las nuevas categorías de buques pueden tener que cumplir el régimen aplicable a los buques que realizan viajes internacionales probablemente con unos costes de cumplimiento prohibitivos, en particular en el caso de los buques operados directamente por el propietario o bajo su supervisión directa. Es preciso revisar el procedimiento de certificación del Reglamento propuesto para no imponer restricciones innecesarias a las pequeñas y medianas empresas que realizan viajes nacionales. Por consiguiente, es necesario establecer exenciones o alternativamente estipular unas prescripciones básicas del Código IGS para estos buques.

Bruselas, 30 de junio de 2004.

El Presidente
del Comité Económico y Social Europeo
Roger BRIESCH

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo de mejora de la protección portuaria»

[COM(2004) 76 final — 2004/0031 (COD)]

(2004/C 302/06)

El 24 de febrero de 2004, de conformidad con el apartado 2 del artículo 80 del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea, el Consejo de la Unión Europea decidió consultar al Comité Económico y Social Europeo sobre la propuesta mencionada.

La Sección Especializada de Transportes, Energía, Infraestructuras y Sociedad de la Información, encargada de preparar los trabajos en este asunto, aprobó su dictamen el 10 de mayo de 2004 (ponente: Sra. BREDIMA SAVOPOULOU).

En su 410º Pleno de los días 30 de junio y 1 de julio de 2004 (sesión del 30 de junio de 2004), el Comité Económico y Social Europeo ha aprobado 154 votos a favor y 4 abstenciones el presente Dictamen.

1. Introducción

1.1 En su Comunicación ⁽¹⁾ sobre el tema «Mejora de la protección del transporte marítimo» y en su propuesta ⁽²⁾ de Reglamento de «mejora de la protección de los buques y las instalaciones portuarias», la Comisión examinó las cuestiones relativas a la protección de los buques y de la interfaz buque-puerto y propuso emprender acciones específicas, actualmente en tramitación. Sin embargo, dicha propuesta de Reglamento circunscribía su ámbito de aplicación a la zona del puerto que actúa de interfaz con el buque, es decir, la terminal.

1.2 En su dictamen ⁽³⁾, el CESE acogió con satisfacción la acción propuesta y apoyó la iniciativa de la Comisión como segunda etapa del proceso de aplicación de normas comunitarias adicionales que cubran tanto el puerto en su conjunto como su interfaz con el interior.

1.3 La segunda, y más dificultosa, fase de la iniciativa de la Comisión atiende a la necesidad de elaborar una política de protección portuaria de amplio alcance, habida cuenta de la vulnerabilidad de las zonas portuarias más amplias que constituyen un eslabón esencial de la cadena de transporte y de los flujos de pasajeros.

2. Propuesta de la Comisión

2.1 Mediante esta propuesta se complementan las medidas de protección introducidas por el Reglamento de mejora de la protección de los buques y las instalaciones portuarias, de manera que la totalidad del puerto goce del mismo régimen de protección. La Directiva garantizará a los puertos comunitarios los niveles de protección adecuada y asegurará la aplicación armonizada de normas de protección que se extiendan a la totalidad del puerto.

2.2 La Comisión Europea afirma que las medidas que están elaborando conjuntamente la OMI y la OIT en forma de código de prácticas no vinculante sobre protección portuaria no desembarcarán a corto plazo en el régimen de protección que se precisa. Por lo tanto, es necesario que la UE emprenda una acción proactiva, a ser posible mediante una Directiva, para permitir la flexibilidad necesaria.

2.3 La propuesta de Directiva permitirá mantener los actuales regímenes de protección portuaria siempre que se ajusten a los principios y prescripciones que ésta establece. Más concretamente, la Directiva exige efectuar evaluaciones de protección, determinar los niveles de protección, elaborar y aprobar planes de protección, designar a las autoridades competentes en materia de protección y a los oficiales de protección portuaria, crear comités de protección y respaldar la aplicación de las medidas.

3. Observaciones generales

3.1 Todo lo acontecido con posterioridad a los ataques terroristas del 11 de septiembre corrobora los pronósticos de que la guerra contra el terrorismo será larga. Los trágicos sucesos acaecidos en Madrid el 11 de marzo de 2004 pusieron de manifiesto la vulnerabilidad del sistema de transportes en su conjunto frente a posibles ataques terroristas y demostró que es imposible alcanzar una seguridad absoluta. En su Dictamen exploratorio sobre protección de los transportes ⁽⁴⁾ y en su posterior Dictamen ⁽⁵⁾ sobre protección del transporte marítimo, el CESE afirmó que la UE debería asumir el liderazgo internacional para desarrollar un marco más amplio de protección que aborde las causas del terrorismo y no se limite simplemente a prevenirlo o eliminar sus efectos.

3.2 Al ser una cuestión global, la seguridad marítima ha sido objeto de adecuada atención a escala global y comunitaria. Sin embargo, la seguridad en materia ferroviaria es objeto, en su mayor parte, de iniciativas nacionales, mientras que hasta ahora se ha prestado relativamente poca atención a los ataques terroristas que puedan perpetrarse en carreteras y aguas interiores. El CESE subraya que, salvo que los demás modos de transporte asuman su parte de responsabilidad, el eslabón más débil se convertirá en objetivo de los terroristas para poder infiltrarse en el sistema. No es realista pretender que los puertos colmen las lagunas en materia de seguridad de los otros modos de transporte e injusto imponerles la carga financiera correspondiente.

⁽¹⁾ COM(2003) 229 final — 2003/0089 (COD).

⁽²⁾ COM(2003) 229 final — 2003/0089 (COD).

⁽³⁾ DO C 32 de 5.2.2004, p. 21.

⁽⁴⁾ DO C 61 de 14.3.2003, p. 174.

⁽⁵⁾ DO C 32 de 5.2.2004, p. 21.

3.3 El CESE insiste en que a las medidas con las que se pretende combatir el terrorismo han de añadirse otras destinadas a solventar los problemas tradicionales de seguridad (crimen organizado, piratería, fraude, contrabando e inmigración ilegal). Dichos problemas existen en las zonas portuarias más grandes y deberían haberse abordado con carácter urgente, como solicitó el CESE. A este respecto, el CESE lamenta que determinados Estados miembros de la UE no hayan suscrito el Convenio y Protocolo para la represión de actos ilícitos (SUA) y subraya la necesidad y urgencia de ratificar dichos instrumentos a fin de reforzar los medios jurídicos para combatir el terrorismo.

3.4 El CESE ⁽¹⁾ apoya la acción de la UE de proseguir conversaciones con los EE UU a fin de llegar a un acuerdo recíproco y de colaboración que dispense un tratamiento equitativo a todas las cargas (contenedores) que procedan de la UE y transformar o integrar los acuerdos bilaterales en un acuerdo multilateral bajo los auspicios de la Organización Mundial del Comercio (OMC). Deberían celebrarse similares acuerdos de cooperación basados en la reciprocidad con otras regiones o países, reforzándose mediante un sistema de intercambio de información. Cuando sea necesario, dichos acuerdos deberán establecer un sistema de cooperación técnica y de ayuda financiera a los países en vías de desarrollo para mejorar sus infraestructuras de protección portuaria.

3.5 El marco de medidas propuestas es similar al establecido para las instalaciones portuarias (terminales). La novedad más relevante que aporta es la ampliación de su ámbito de aplicación territorial para cubrir toda la zona portuaria, cuyos límites han de determinar los Estados miembros como hicieran los Estados Unidos. El CESE considera que la mejor manera de alcanzar dicho objetivo habría sido ampliar el ámbito de aplicación del Reglamento CE 725/2004 ⁽²⁾. No obstante, el CESE reconoce las dificultades que plantearía ampliar en una fase temprana el ámbito de aplicación del régimen completo de seguridad que prevé el Reglamento para cubrir las zonas portuarias en sentido amplio y la necesidad de otorgar a los Estados miembros, mediante la Directiva, la flexibilidad que requieren para adoptar las medidas adecuadas en función de los distintos puertos comunitarios y de las distintas actividades que en ellos se desarrollan. Dicha flexibilidad no debe desembocar en la calificación de determinados puertos extranjeros como «seguros» y en la elaboración de listas negras de puertos «inseguros» en relación con la existencia de emigrantes ilegales y terroristas, ya que ello podría provocar distorsiones del mercado y comprometer el buen funcionamiento del comercio internacional.

3.6 El CESE reitera su opinión ⁽³⁾ de que con la ampliación de la UE, el Mediterráneo ganará en importancia. Su proximidad a zonas potencialmente problemáticas desde el punto de vista de la seguridad pone de relieve la necesidad de una dimensión mediterránea en la política de protección del transporte marítimo. El CESE acoge con satisfacción ⁽⁴⁾ el desarrollo de una red euromediterránea de transporte y la inclusión de la protección del transporte marítimo entre sus objetivos. Está de acuerdo en que es esencial que los socios mediterráneos refuercen las medidas de seguridad y considera que el instituto euromediterráneo para la seguridad y la protección supone un primer paso en esta dirección.

⁽¹⁾ DO C 61 de 14.3.2003 y DO C 32 de 5.2.2004, p. 21.

⁽²⁾ DO L 129 de 29.4.2004, p. 6.

⁽³⁾ DO C 32 de 5.2.2004, p. 21.

⁽⁴⁾ DO C 32 de 5.2.2004, p. 21 y COM(2003) 376 final.

3.7 En su versión actual, la Directiva se centra en determinados aspectos administrativos. La Directiva no establece procedimientos armonizados para la adaptación del contenido de los anexos, pero prevé, en cambio, la posibilidad de efectuar adaptaciones en el futuro. El CESE reconoce que es urgente mejorar la protección portuaria más allá de la interfaz buque-puerto, pero subraya que habría sido más prudente analizar los avances que ya se han realizado al respecto en el ámbito internacional, en particular en el marco de la OMI, la OIT y la Organización Mundial de Aduanas (OMA), así como facilitar próximamente unas orientaciones claras para alcanzar dicho objetivo.

3.8 El CESE señala que la Directiva no impone nuevas obligaciones en lo que se refiere a las materias que ya regula el Reglamento CE 725/2004 ⁽⁵⁾ ni tampoco a las zonas portuarias en sentido amplio. Aprovecha, sin embargo, la oportunidad para reiterar el principio fundamental de que las medidas de protección portuaria han de ser proporcionadas respecto de los objetivos que persiguen, de sus costes y del impacto que éstas tienen en el tráfico marítimo y en los flujos comerciales. Por lo tanto, es preciso analizar con detenimiento si son necesarias y evaluar si son realistas y factibles. Dichas medidas han de respetar los derechos fundamentales y observar los principios consagrados en particular en la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea de manera que no conculquen los derechos humanos de los ciudadanos ni alteren el orden constitucional, lo cual facilitaría la consecución de los objetivos de los terroristas. Por consiguiente, debe evitarse especialmente:

- Desviar el tráfico hacia determinados puertos (como consecuencia del reforzamiento de las medidas de protección) en detrimento de otros puertos. Los puertos pequeños pueden quedar especialmente afectados por dicho desvío. Los puertos no han de verse abocados a competir entre ellos en función de las medidas de seguridad.
- Imponer trámites burocráticos o costes desproporcionados.
- Cualquier desequilibrio entre la protección de los buques y la de los puertos que pueda obligar a los buques y operadores a cumplir normas adicionales de protección de los muelles para recobrar dicho equilibrio. No se debe gravar excesivamente a los puertos con los costes para conformarse a las normas, favoreciendo así a otros modos de transporte.
- Exigir una infraestructura técnica desproporcionada, lo cual podría considerarse favorable a determinados intereses comerciales.

3.9 Los costes que supone la aplicación de las nuevas medidas de protección de zonas portuarias sensiblemente más grandes –referidas concretamente a las restricciones de acceso, control de carga y de equipajes, así como de la identidad de las personas– aumentarán en la mayoría de los puertos habida cuenta de que la aplicación de las medidas de seguridad requerirá nuevo equipamiento e infraestructura, así como más personal y formación. El CESE se remite a sus anteriores dictámenes sobre la financiación de los costes en materia de protección y vuelve a instar a la Comisión a que establezca un plan comunitario para financiar la aplicación de las medidas. El

⁽⁵⁾ DO L 129 de 29.4.2004, p. 6.

CESE afirmó concretamente que «aunque una parte de ellos pueda trasladarse a los clientes, en aras de la equidad los gobiernos deberían también asumir parte de algunos costes, dado que el terrorismo es una reacción a las políticas gubernamentales». El CESE reitera también su invitación a que la Comisión elabore un estudio de impacto global sobre los efectos financieros del incremento de las medidas de protección marítima y respalda la solicitud similar formulada por el Parlamento Europeo.

3.9.1 Los puertos marítimos son activos nacionales esenciales. Así, es lógico que las medidas destinadas a proteger la totalidad de la zona portuaria se consideren de interés público general. Por consiguiente, la financiación pública de dichas medidas no debe estar sujeta a las normas sobre ayudas estatales del Tratado de la UE. Habida cuenta de que, en cualquier caso, los Estados miembros pueden elegir entre financiar o no tales medidas con cargo a los fondos públicos, debe adoptarse un planteamiento armonizado de alcance comunitario para evitar las posibles distorsiones de la competencia. Dicho enfoque, que también tiene en cuenta la financiación de las medidas de protección de las instalaciones portuarias, debe atenerse a los siguientes principios:

- los costes de las medidas de protección de los puertos que se adopten en aplicación de la Directiva sobre protección portuaria son de interés público general y han de financiarse con cargo a fondos públicos nacionales o comunitarios;
- los costes de las medidas de protección portuaria que se adopten en aplicación del Reglamento sobre buques e instalaciones portuarias han de financiarse del siguiente modo:
 - a) todos los gastos efectuados por la autoridad designada (evaluaciones, aprobación de las evaluaciones, aprobación de planes, auditorías y certificados de conformidad) han de financiarse con cargo a fondos públicos nacionales o comunitarios;
 - b) los gastos generales fijos de control y auditoría de los planes de protección de las instalaciones portuarias han de financiarse con cargo a fondos públicos nacionales o comunitarios;
 - c) todos los demás costes en materia de protección relativos a las instalaciones portuarias deben repercutirse a los usuarios de las mismas con arreglo a un sistema transparente.

3.9.2 Resulta extremadamente difícil estimar los costes en materia de seguridad portuaria. No obstante, con carácter comparativo se considera que en la UE los costes en materia de seguridad portuaria serán más elevados que en los Estados Unidos por razones geográficas derivadas de la mayor cantidad de puertos comunitarios. Se calcula que en términos comparativos los costes que asumirán los puertos grandes ⁽¹⁾ y pequeños para conformarse a las normas serán enormes.

⁽¹⁾ El precio de un escáner para contenedores en el puerto de Rotterdam es de 14 millones de euros: DO C 32 de 5.2.2004.

3.10 La falta de pronta reacción frente a las nuevas amenazas terroristas puede desembocar en la interrupción de las actividades de uno u otro puerto cuyo coste ascendería a miles de millones de euros. Por ello, la cuestión de la seguridad puede convertirse en un obstáculo no arancelario al comercio.

4. Observaciones específicas

4.1 En general, la superficie y el régimen administrativo de los puertos ya están claramente definidos y en ellos coexisten diversas actividades. Normalmente, los límites de las zonas portuarias incluyen las instalaciones del puerto y no al revés, como se deduce del artículo 2, apartado 4, e incluso de la definición de «puerto» o «puerto marítimo» que figura en el artículo 3. A tenor de dicha definición, se considera que las zonas portuarias son menores que las zonas de las «instalaciones portuarias», las cuales incluyen, además, los fondeaderos, atracaderos de espera y accesos desde el mar. En consecuencia, es preciso aclarar la expresión «se antepondrán» que figura en el artículo 2, apartado 4.

4.2 Como primera medida, al ser un plan director, el plan de protección portuaria debe ser compatible con las decisiones que ya fueron adoptadas en el marco del proceso de aplicación del Código PBIB y con el Reglamento CE 725/2004 ⁽²⁾, a la luz de los criterios relativos a las instalaciones portuarias. Debería englobar los planes integrados de protección para las instalaciones portuarias situadas dentro de los límites del puerto. En su caso, las instalaciones portuarias secundarias deben funcionar como secciones del puerto, y sus planes de protección han de formar parte del plan general de protección, adaptándose cuando sea necesario en aras de la armonización y coordinación con los objetivos generales y, en consecuencia, la autoridad y responsabilidad supremas han de recaer sobre las autoridades de protección portuaria.

4.3 El papel asesor de los comités de protección portuaria que se propone crear reforzará la aplicación efectiva del plan de protección portuaria. El CESE supone que las autoridades de protección portuaria crearán dichos comités, con la finalidad, además, de identificar los elementos que componen el plan de protección portuaria. El CESE apoya la participación de representantes de los trabajadores portuarios y marineros en los comités de seguridad portuaria para llegar a soluciones prácticas.

4.4 No debe someterse la carga y los pasajeros a un control por partida doble al entrar en la zona portuaria y después al llegar en su caso a las instalaciones portuarias. Además, es preciso adoptar un planteamiento práctico en lo que se refiere a la movilidad de las tripulaciones, visitantes y proveedores de los navíos.

4.5 A la Comisión Europea incumbirá la responsabilidad de las inspecciones relativas a la aplicación de las medidas de seguridad portuaria que realicen en un Estado miembro inspectores de seguridad de otro Estado miembro (artículo 17, apartado 2, y 14, apartado 3).

⁽²⁾ DO L 129 de 29.4.2004, p. 6.

5. Conclusiones

5.1 Los trágicos sucesos acaecidos en Madrid el 11 de marzo de 2004 corroboran los temores de que el sistema de transportes en su totalidad es vulnerable frente a posibles ataques terroristas y demuestran que la protección absoluta es inalcanzable.

5.2 El CESE subraya que, salvo que los demás modos de transporte asuman su parte de responsabilidad, el eslabón más débil se convertirá en objetivo de los terroristas para poder infiltrarse en el sistema. No es realista pretender que los puertos colmen las lagunas en materia de seguridad de los otros modos de transporte e injusto imponerles la carga financiera correspondiente.

5.3 Una estrategia de control no es una estrategia segura en un mundo inseguro. Por ello, la UE debería asumir el liderazgo internacional mediante la creación de un marco más amplio para la seguridad que trate las causas del terrorismo y no se limite a intentar eliminar sus efectos.

5.4 El CESE apoya totalmente la propuesta de Directiva mediante la que se pretende aplicar medidas de protección en las zonas portuarias en sentido más amplio. La flexibilidad que otorga la propuesta de Directiva a los Estados miembros no debe desembocar en la calificación de determinados puertos extranjeros como «seguros» y en la elaboración de listas negras de puertos «inseguros» en relación con la existencia de emigrantes ilegales y terroristas, ya que ello podría provocar distorsiones del mercado y comprometer el buen funcionamiento del comercio internacional.

5.5 El CESE insiste en que a las medidas con las que se pretende combatir el terrorismo han de añadirse otras destinadas a solventar los problemas tradicionales de seguridad (crimen organizado, piratería, fraude, contrabando e inmigración ilegal).

5.6 Los puertos marítimos son activos nacionales esenciales. Así, es lógico que las medidas destinadas a proteger la totalidad de la zona portuaria se consideren de interés público general. Por consiguiente, la financiación pública no debe estar sujeta a las normas del Tratado de la UE sobre ayudas estatales. Para evitar distorsiones de la competencia, los Estados miembros deben adoptar un planteamiento armonizado de alcance comunitario a la hora de conceder ayudas públicas. El CESE vuelve a instar a la Comisión a que establezca, cuando sea necesario, un plan comunitario para financiar la aplicación de las medidas. En consecuencia, el CESE considera que el aspecto económico de la seguridad portuaria es esencial en materia de comercio internacional y que la UE debería examinarlo con carácter urgente.

5.7 Las medidas de seguridad en las zonas portuarias han de respetar los derechos fundamentales y observar los principios consagrados en particular en la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea de manera que no conculquen los derechos humanos de los ciudadanos ni alteren el orden constitucional.

5.8 El CESE destaca la apremiante necesidad de reconocer la dimensión mediterránea de la política comunitaria de protección portuaria que pasará a ser vital tras la ampliación de la UE.

Bruselas, 30 de junio de 2004.

El Presidente
del Comité Económico y Social Europeo
Roger BRIESCH

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre el tema «La energía de fusión»

(2004/C 302/07)

El 29 de enero de 2004, de conformidad con el apartado 2 del artículo 29 de su Reglamento Interno, el Comité Económico y Social Europeo decidió elaborar un dictamen sobre el tema: «La energía de fusión».

La Sección Especializada de Transportes, Energía, Infraestructuras y Sociedad de la información, encargada de preparar los trabajos del Comité sobre este tema, aprobó su dictamen el 10 de junio de 2004 (ponente: el Sr. WOLF).

En su 410º Pleno de los días 30 de junio y 1 de julio de 2004 (sesión del 30 de junio de 2004), el Comité Económico y Social Europeo ha aprobado por 141 votos a favor y 9 abstenciones el presente Dictamen.

El presente Dictamen se complementa con otros dictámenes anteriores del Comité sobre la política energética y de investigación. En él se examina el desarrollo de reactores para el aprovechamiento de la energía de fusión y se estudian sus previsible ventajas en el terreno de la seguridad y el medio ambiente. Como telón de fondo para el análisis se utiliza el problema mundial de la energía, resumiendo y evaluando los trabajos de I+D pertinentes. También se examina la postura europea en las actuales negociaciones sobre el emplazamiento de ITER.

Sumario:

1. La cuestión de la energía
2. Fisión y fusión
3. Antecedentes
4. El camino hacia las centrales de fusión
5. La cuestión del emplazamiento de ITER
6. Resumen y recomendaciones

1. La cuestión de la energía

1.1 El modo de vida y la cultura actual se basa en la energía útil⁽¹⁾. El camino hacia los niveles de vida actuales se inició precisamente en el momento en que se dispuso de suficiente energía: la esperanza de vida, el suministro de alimentos, el bienestar general y la libertad personal han alcanzado en los grandes y pujantes países industrializados un nivel sin parangón en la historia. Un suministro insuficiente de energía pondría en peligro todos estos logros.

1.2 La necesidad de contar con un suministro seguro de energía útil, a precios razonables, no perjudicial para el medio ambiente y sostenible ocupa un lugar central en los objetivos de Lisboa, Gotemburgo y Barcelona. Con su política energética la Unión Europea persigue tres objetivos estrechamente relacionados entre sí e igual de importantes, a saber: proteger y mejorar 1) la competitividad, 2) la seguridad de suministro y 3) el medio ambiente, todo ello dentro de un desarrollo sostenible.

⁽¹⁾ La energía no se consume, únicamente se transforma, y al transformarse se puede aprovechar. La energía se utiliza mediante procesos de conversión adecuados, como por ejemplo la combustión de carbón, la transformación de la energía eólica en electricidad o la fisión nuclear (conservación de la energía; $E = mc^2$). En ese contexto se habla también de «suministro de energía», «producción de energía» o «consumo de energía».

1.3 El Comité ha señalado ya en diversos dictámenes los grandes obstáculos que se oponen a la consecución de estos objetivos; y en varias ocasiones se ha ocupado del consiguiente problema energético, de sus distintos aspectos y de las posibles soluciones⁽²⁾. Cabe destacar aquí el dictamen sobre el «Libro Verde — Hacia una estrategia europea de seguridad del abastecimiento energético»⁽³⁾ y el que lleva por título «Necesidades de la investigación con vistas a un abastecimiento energético seguro y sostenible»⁽⁴⁾.

1.4 El Comité subrayaba allí que la producción y la utilización de energía comportan contaminación ambiental, riesgos, agotamiento de los recursos, dependencias de terceros y factores imponderables, y que la principal medida para reducir los riesgos —los vinculados al suministro y otros— consiste en una utilización lo más diversificada y equilibrada posible de los distintos tipos y formas de energía y un esfuerzo máximo por el ahorro y por la gestión racional. También se exponían allí brevemente⁽⁵⁾ las ventajas e inconvenientes de los distintos procedimientos, aspecto sobre el que no se va a volver aquí por falta de espacio.

1.5 Ninguna de las opciones y técnicas que pueden contribuir al futuro abastecimiento energético es técnicamente perfecta, ni está absolutamente libre de perturbaciones para el medio ambiente, ni es suficiente para cubrir todas las necesidades ni tampoco previsible a un plazo suficientemente largo. De ahí que una política energética europea previsora y responsable no pueda partir de la hipótesis de que es posible garantizar un abastecimiento energético suficiente (según los criterios mencionados más arriba) con un número reducido de fuentes energéticas. Lo mismo vale en relación con la necesidad de ahorrar energía y utilizarla racionalmente.

⁽²⁾ «Medios de acción e instrumentos financieros para promover las energías renovables»; «Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo sobre el fomento de la cogeneración sobre la base de la demanda de calor útil en el mercado interior de la energía»; «Propuesta de Directiva (EURATOM) del Consejo por la que se establecen las obligaciones básicas y los principios generales aplicables en el ámbito de la seguridad de las instalaciones nucleares» y «Propuesta de Directiva (EURATOM) del Consejo relativa a la gestión del combustible nuclear irradiado y de los residuos radiactivos»; «Los desafíos de la energía nuclear en la producción de electricidad».

⁽³⁾ «Libro Verde — Hacia una estrategia europea de seguridad del abastecimiento energético».

⁽⁴⁾ «Necesidades de la investigación con vistas a un abastecimiento energético seguro y sostenible».

⁽⁵⁾ «Necesidades de la investigación con vistas a un abastecimiento energético seguro y sostenible»; puntos 2.1.3 y siguientes.

1.6 Así pues, ni en Europa ni a escala mundial está garantizado un suministro de energía a largo plazo que respete el medio ambiente y que sea económicamente viable⁽¹⁾. La clave para posibles soluciones solo puede venir de una actividad intensiva y continua de investigación y desarrollo. La investigación en el campo de la energía⁽²⁾ es el elemento estratégico y el necesario fundamento de toda política energética que quiera tener éxito a largo plazo. En el dictamen antes mencionado el Comité propuso un programa europeo de investigación energética coherente; buena parte de él está ya recogido en el Sexto Programa Marco de I+D y en el programa Euratom de investigación y formación, pero debería aumentarse significativamente el presupuesto destinado a I+D.

1.7 Además, el Comité señalaba que el estudio del problema de la energía debería tener un enfoque más mundial y abarcar un periodo bastante más largo. En efecto, los cambios en el sector de la energía son lentos; la emisión de gases de efecto invernadero es un problema, no regional, sino mundial, y finalmente, es de prever que el problema se agrave aún más en la segunda mitad del siglo.

1.8 Las limitaciones relativas a los recursos y el problema de las emisiones (gases de efecto invernadero) se ven agravados por otro factor: el pronóstico de que las necesidades mundiales de energía se multiplicarán probablemente por dos o incluso por tres de aquí a 2060, debido al crecimiento demográfico y a la necesidad de los países menos desarrollados de recuperar terreno. Las estrategias y las perspectivas de desarrollo deben por tanto ir más allá de ese horizonte.

1.9 En un reciente dictamen sobre el uso sostenible de los recursos naturales el Comité volvió a señalar que cualquier estrategia de sostenibilidad debe abarcar un periodo bastante más largo.

1.10 Ahora bien, como el Comité también ha señalado ya, las observaciones anteriores no encuentran suficiente resonancia en la percepción de los ciudadanos ni en los debates públicos. El abanico de opiniones es muy amplio: desde quienes subestiman los riesgos y las oportunidades a quienes los sobrestiman. Desde los que opinan que no hay ningún problema energético, que hasta ahora todo ha ido bien y que, en caso de necesidad, ya se encontrarán nuevos yacimientos (porque, dicen, desde hace decenas de años se viene prediciendo la desaparición de los bosques o que las reservas de gas y de petróleo se agotarían en 40 años), hasta los que creen que con las fuentes de energía renovables podrían perfectamente cubrirse todas las necesidades energéticas del planeta, a condición de concentrar todos los recursos de la investigación en estas energías y adaptar la sociedad en consecuencia.

(1) Signos precursores de toda esta problemática fueron las crisis petroleras (por ejemplo, las de 1973 y 1979) así como la controversia actual sobre la asignación de los certificados de emisión que caracteriza la tensión entre economía y ecología.

(2) Cita extraída del documento: «El Comité, por tanto, recomienda que la Comisión elabore una estrategia integrada de investigación europea en el sector energético en la que deberá basarse el futuro programa europeo de investigación energética.».

1.11 No existe por tanto aún una política energética mundial suficientemente armonizada, e incluso dentro de los propios Estados miembros de la Unión, existen claras diferencias en su actitud frente al problema de la energía.

2. La energía nuclear: fisión y fusión

2.1 Tanto la fisión de núcleos atómicos muy pesados como la fusión de núcleos atómicos muy ligeros son procesos en los que –comparado con la masa transformada– se libera aproximadamente un millón de veces más energía que en los procesos químicos.

2.2 Hacia 1928 se descubrió que la fusión nuclear era la fuente de energía del Sol y de la mayoría de las estrellas. Así pues, la energía de fusión, a través de la radiación solar, es también la fuente de energía fundamental de la vida terrestre: por ejemplo, para el crecimiento vegetal, para la formación de las fuentes de energía fósiles y para la obtención de formas de energía renovables.

2.3 Poco después, en 1938, se descubrió la fisión nuclear y sus posibilidades como potente fuente de energía para fines pacíficos, lo que dio lugar de inmediato a una carrera dinámica y llena de expectativas en pos de su utilización.

2.4 Es evidente que en el caso de la fisión nuclear se ha llegado a la meta en un tiempo asombrosamente corto, mientras que para la fusión nuclear la esperanza de obtener una fuente de energía terrestre prácticamente inagotable aún no ha podido concretarse de un modo definitivo.

2.5 La utilización concreta de ambas formas de energía nuclear tiene como objetivo 1) producir electricidad sin emisión de gases de efecto invernadero y 2) reducir el consumo de los hidrocarburos que son importantes para el sector de los transportes (el petróleo y el gas natural); su combustión produce menos CO₂ que el carbón y por ello se tienen en cuenta y utilizan cada vez más para la producción de electricidad⁽³⁾.

2.6 La fisión y la fusión nuclear se diferencian sustancialmente en su funcionamiento, en su explotación, en sus aspectos medioambientales y de seguridad, en la disponibilidad y abundancia de sus recursos, etc.; en todos estos aspectos la fusión nuclear tendría ventajas conceptuales (véase el punto 2.11 y siguientes).

2.7 Fisión nuclear. La fisión nuclear viene utilizándose desde hace decenas de años para producir energía. Las centrales de fisión nuclear han contribuido mucho a limitar las emisiones de gas de efecto invernadero (CO₂) y a reducir la dependencia en cuanto al consumo e importación de petróleo y gas. Con ello se ha vuelto a abrir el debate sobre la energía nuclear, sobre todo en relación con la disminución de las emisiones de CO₂ y los instrumentos previstos a tal efecto (incentivos/sanciones). El Comité emitió recientemente un dictamen en el que aborda esa cuestión⁽⁴⁾.

(3) Con lo cual es de prever que la escasez aguda de carburantes se produzca antes de lo previsto.

(4) «Los desafíos de la energía nuclear en la producción de electricidad.».

2.8 En la fisión nuclear el combustible está constituido por isótopos ⁽¹⁾ de algunos de los elementos más pesados de la tabla periódica, como son el torio, el uranio y el plutonio. Los neutrones liberados en la fisión provocan en los núcleos atómicos de estos materiales nuevos procesos de fisión, lo que pone en marcha una reacción en cadena que libera energía y que es preciso regular. En ese proceso se crean productos de fisión y actínidos radiactivos, algunos de ellos de vida muy larga, que hay que aislar de la biosfera durante miles de años. Es un hecho que preocupa y que hace que parte de los ciudadanos rechacen en términos generales la utilización de la energía nuclear. La fisión genera además nuevos materiales fisibles, como el plutonio (del uranio-238), que, como materia prima que es para la fabricación de armas nucleares, está sujeto a controles.

2.9 Las centrales de fisión funcionan por el principio del reactor nuclear. Las reservas de combustible para varios años (en una central vienen a ser del orden de 100 toneladas o más) se almacenan en el núcleo del reactor; mediante procesos de moderación adecuados se consigue establecer el número de reacciones de fisión necesarias para obtener la potencia deseada. A pesar de que las técnicas de regulación utilizadas en estos procesos y en los sistemas de seguridad están ya muy estudiadas, la simple magnitud de la energía almacenada aumenta aún más esa preocupación a la que se hacía antes referencia. A eso se añade el hecho de que la fisión produce un calor residual considerable, por la cual la mayoría de los tipos de reactor, después de parar, necesitan una refrigeración intensiva durante bastante tiempo para evitar que se recalienten las cubiertas protectoras.

2.10 En relación con esa preocupación, el Comité ha señalado recientemente ⁽²⁾ que en el campo de la tecnología de la fisión nuclear se están desarrollando actualmente ya centrales de la cuarta generación, en las cuales se mejora aún más el alto nivel de seguridad pasiva que ya tienen las instalaciones actuales.

2.11 Fusión nuclear. Por la cantidad de masa convertida, la fusión nuclear es el proceso energético más eficiente de todos los que se pueden utilizar en la Tierra. Los reactores de fusión son aparatos destinados a producir de manera controlada procesos de fusión y para utilizar la energía liberada en ellos; están pensados para funcionar como centrales eléctricas de funcionamiento ininterrumpido ⁽³⁾, preferiblemente para carga de base. Como combustible se utilizarán los isótopos pesados del hidrógeno (véase más abajo). El helio, un gas noble ⁽⁴⁾ inocuo de útiles aplicaciones, constituye la «ceniza» del reactor de fusión.

2.12 No obstante, en las reacciones de fusión —que solo tienen lugar cuando las colisiones se producen a gran velocidad ⁽⁵⁾— se liberan neutrones que producen radiactividad en

los materiales de las paredes del reactor (y que pueden modificar las propiedades mecánicas de éstas). De ahí que uno de los objetivos del programa de I+D en este terreno sea el de desarrollar materiales cuya radiotoxicidad ⁽⁶⁾ disminuya hasta el nivel del de las cenizas de carbón al cabo de un periodo comprendido entre cien y como mucho algunos cientos de años, con la posibilidad por tanto de reciclar una gran parte de ellos. El problema de su almacenamiento definitivo quedaría así en gran parte resuelto.

2.13 Las condiciones científicas y técnicas para la producción de energía de fusión son extraordinariamente estrictas. En esencia se trata del difícil problema de calentar un gas constituido por isótopos de hidrógeno (una mezcla de tritio y deuterio) hasta temperaturas de más de 100 millones de grados (transformándose así en plasma ⁽⁷⁾), con el fin de que los núcleos atómicos que chocan entre sí tengan una velocidad suficientemente alta para provocar los procesos de fusión deseados. Además hay que conseguir mantener unido este plasma durante un tiempo suficientemente largo, extraer la energía de fusión así generada y canalizarla para su aprovechamiento.

2.14 Estos procesos tienen lugar en la cámara de combustión del reactor de fusión. El combustible se inyecta en régimen continuo (en una central, del orden de algunos gramos); pero si la alimentación no fuese continua solo bastaría para algunos minutos, de modo que no hay ninguna posibilidad de que la potencia se dispare. Cualquier avería acarrea el enfriamiento y la extinción del proceso de combustión «termonuclear» ⁽⁸⁾, y esa es otra ventaja inherente desde el punto de vista de la seguridad.

2.15 Estas ventajas intrínsecas desde el punto de vista de la seguridad, la posibilidad de reducir drásticamente los residuos radiotóxicos de larga vida —en la fusión no hay productos de fisión ni componentes de vida media larga especialmente peligrosos (actínidos)— y la reserva casi ilimitada de recursos convertirían por tanto la fusión termonuclear en un componente muy atractivo y fundamental del futuro abastecimiento sostenible de energía y contribuiría de ese modo a resolver los problemas que se plantean en la actualidad.

2.16 En consonancia con lo anterior, el Comité ha indicado ya en algunos de sus dictámenes que los trabajos de I+D orientados a la utilización de la energía de fusión son un elemento sumamente importante de la futura política energética, que dichos trabajos representan un éxito ejemplar de la integración europea y que por tanto deben fomentarse resueltamente en los programas marco europeos de I+D y en los programas de investigación y formación de Euratom.

⁽¹⁾ Átomos de un mismo elemento pero con masa diferente (un número diferente de neutrones en el núcleo).

⁽²⁾ «Los desafíos de la energía nuclear en la producción de electricidad».

⁽³⁾ Salvo, en algunos casos, breves interrupciones del proceso de fusión cada hora aproximadamente.

⁽⁴⁾ El helio tiene un núcleo extremadamente estable y es químicamente inerte (de ahí el nombre de «gas noble»).

⁽⁵⁾ Generalmente de unos 1 000 km/s.

⁽⁶⁾ La radiotoxicidad es una medida de la nocividad de un radionúclido dentro del cuerpo humano como consecuencia de sus radiaciones.

⁽⁷⁾ A esas temperaturas los gases están completamente ionizados (es decir, los electrones, de carga negativa, ya no están ligados a la corteza del átomo, sino que se mueven libremente como los núcleos de carga positiva) y se convierten por tanto en medios eléctricamente conductores que pueden confinarse mediante campos magnéticos, por ejemplo. A este estado se le denomina «plasma».

⁽⁸⁾ Para una explicación del proceso de combustión «termonuclear», véase 3.9.

3. Antecedentes

3.1 Las primeras ideas sobre la utilización pacífica de la energía de fusión datan de hace apenas 50 años. Algunos países ya disponían entonces de la tecnología necesaria para aplicar la fusión a la fabricación de armas (bomba de hidrógeno), pero el paso a las aplicaciones pacíficas, aun siendo sumamente prometedor, parecía extraordinariamente complejo y difícil.

3.2 Dos frases de aquella época, que aún hoy se citan con frecuencia, vienen a ilustrar esta reflexión y reflejan bien la tensión que desde el principio se vio que existía entre las grandes expectativas creadas y los difícilísimos problemas físicos y técnicos planteados. Por un lado, H.J. Bhabha, en su discurso inaugural de la primera Conferencia «Átomos para la paz» en Ginebra en 1955, dijo: «I venture to predict that a method will be found for liberating fusion energy in a controlled manner within the next two decades»⁽¹⁾. Por otro lado, R.F. Post, en el primer artículo de fondo⁽²⁾ publicado en los Estados Unidos sobre la fusión nuclear, dijo en 1956: «However, the technical problems to be solved seem great indeed. When aware of this, some physicists would not hesitate to pronounce the problem impossible of solution»⁽³⁾.

3.3 Retrospectivamente cabe decir que entre las múltiples ideas lanzadas entonces en torno a su realización figuraban ya los planes para el así llamado confinamiento magnético, que entretanto se ha revelado como el proceso más prometedor de todos los que cumplen las condiciones requeridas. Pero para llegar ahí hizo falta un desarrollo científico y un proceso de perfeccionamiento muy arduo y lleno de obstáculos y reveses. Aquí hay que hacer referencia al Tokamak (acrónimo ruso de «cámara magnética toroidal»⁽⁴⁾) y al Stellarator. Ambos procedimientos son variantes de una misma idea básica: utilizar campos magnéticos anulares, estructurados de determinadas formas, para confinar el plasma caliente en las condiciones requeridas.

3.4 El papel pionero en esta evolución lo desempeñó el proyecto común europeo JET (Joint European Torus), cuyo diseño técnico⁽⁵⁾ estuvo listo unos veinte años más tarde⁽⁶⁾. Durante la fase experimental de JET se consiguió no solo producir por primera vez las temperaturas necesarias, sino también, en los años noventa, gracias a la fusión del deuterio con tritio, liberar cantidades significativas (alrededor de 20 Megajoule por prueba) de energía de fusión de manera controlada. Con ello se consiguió, durante periodos breves, extraer del plasma casi tanta energía de fusión como energía calorífica inyectada previamente.

3.5 Este éxito fue posible gracias a la unión de todas las fuerzas en el programa de investigación comunitario sobre la fusión, en el marco del programa Euratom. Dentro de esa red se reunieron en una identidad común los distintos laboratorios de los Estados miembros asociados a Euratom, con sus

(1) «Me atrevo a predecir que en las dos próximas décadas se encontrará un método para liberar la energía de fusión de una manera controlada».

(2) Rev. Mod. Phys. 28, 338 (1956).

(3) «Sin embargo, los problemas técnicos que hay que resolver parecen efectivamente grandes. Algunos físicos, al tomar conciencia de ellos, no dudarían en calificar el problema de irresoluble».

(4) Toroidal: en forma de anillo.

(5) Diseñado como una variante del principio del Tokamak.

(6) Con JET se hizo por tanto realidad el método predicho por Bhabha, confirmando así su predicción.

respectivas instalaciones experimentales y aportaciones a la división del trabajo, así como a través de su participación en JET. Se trata, por tanto, de uno de los primeros ejemplos de realización del Espacio de Investigación Europeo y una de las primeras pruebas de su capacidad.

3.6 Con ello se completó con éxito la primera y decisiva etapa de la investigación mundial sobre la fusión, quedando demostrado el principio físico de la producción y el confinamiento magnético de plasmas de fusión.

3.7 Estos avances se caracterizaron además por una cooperación internacional ejemplar, coordinada entre otras cosas por organizaciones como el Organismo Internacional de Energía Atómica (OIEA) y la Agencia Internacional de Energía (AIE). La contribución de la investigación europea fue a este respecto decisiva. Tras un esfuerzo consciente de recuperación, sobre todo con respecto a los Estados Unidos, Europa ocupa hoy, reconocido por todos, un lugar de cabeza en este campo.

3.8 Partiendo de una iniciativa lanzada hace 17 años por los Presidentes Gorbachov y Reagan, y después también por Mittelelland, el proyecto ITER⁽⁷⁾ nació con la idea de desarrollar como proyecto internacional común —y, de ser posible, construirlo y explotarlo también conjuntamente— el primer reactor de prueba con balance positivo de energía del plasma (es decir, mediante procesos de fusión obtener del plasma una cantidad de energía significativamente mayor que la aportada al sistema). El objetivo de ITER es demostrar, a escala de una central, la posibilidad técnica y científica de obtener energía útil a partir de la fusión nuclear mediante la combustión de plasma.

3.9 Por «combustión» (o «combustión termonuclear») se entiende el estado en el cual la energía liberada por los procesos de fusión (o más exactamente, la energía transportada por los núcleos de helio así generados) contribuye de manera esencial a mantener la temperatura extremadamente elevada del plasma. Los datos experimentales obtenidos hasta ahora demuestran que esto solo se puede conseguir con instalaciones suficientemente grandes, del tamaño de una central de energía. Esto llevó al dimensionamiento de ITER.

3.10 El programa ITER se encuentra actualmente en una fase de transición entre investigación y desarrollo, sin que sea posible trazar una línea clara entre ambos aspectos. En efecto, para lograr los objetivos de ITER es necesario resolver de modo concluyente aquellos problemas físicos que solo se pueden estudiar una vez que se logre mantener la combustión de plasma de fusión durante un tiempo suficiente. Por otro lado, se necesitan componentes técnicos (por ejemplo, imanes superconductores de gran tamaño, una cámara de combustión capaz de resistir⁽⁸⁾ el plasma, unidades de calentamiento del plasma, etc.) como los que, con especificaciones y tamaños parecidos, se utilizarían posteriormente en un reactor de fusión operativo. Es, pues, el primer paso desde la física a la tecnología de las centrales eléctricas.

(7) En origen la sigla de International Thermonuclear Experimental Reactor; actualmente se utiliza como nombre propio.

(8) «Interacción plasma-paredes».

3.11 Los resultados de los trabajos de planificación de ITER a escala internacional se encuentran en la forma de especificaciones y planes detallados de construcción, así como de prototipos y componentes verificados. Se basan en la experiencia y extrapolación de todos los experimentos llevados a cabo hasta ahora, encabezados por JET como buque insignia del programa de fusión no solo europeo sino mundial.

3.12 Las dimensiones lineales de ITER (diámetro mayor medio del anillo de plasma: 12 metros; volumen de la cámara de combustión: alrededor de 1 000 m³) serán casi dos veces mayores que las de JET. Con ITER está previsto obtener —con un factor de multiplicación energético de diez⁽¹⁾— una potencia de fusión de cerca de 500 MW durante periodos de combustión que al principio serán de al menos 8 minutos (con factores de multiplicación menores, los períodos de combustión serán en teoría ilimitados).

3.13 Los costes de construcción de ITER se calculan en aproximadamente 5 mil millones de euros⁽²⁾.

3.13.1 En la construcción de ITER, la mayor parte de estos costes irá a las compañías que obtengan el encargo de fabricar y montar las distintas partes de la instalación experimental. Así pues, un grado alto de participación de Europa en la construcción de ITER reportaría a la industria europea beneficios en la forma de capacidad de innovación y know-how técnico en general y serviría por tanto a los objetivos de la estrategia de Lisboa.

3.13.2 El programa de fusión ha reportado ya a la industria múltiples «spin-offs»⁽³⁾. Es de esperar que este importante beneficio secundario en la construcción de ITER se produzca a un nivel realmente alto.

3.13.3 Durante la fase de construcción de ITER, los gastos europeos necesarios para el programa de fusión en su conjunto (es decir, los comunitarios y los de los Estados miembros) serían inferiores al 0,2 % de los costes del consumo final de energía en Europa.

3.14 La asociación para el proyecto ITER comenzó entre la UE, Japón, Rusia y los Estados Unidos, y su historia está llena de vaivenes⁽⁴⁾. Hace unos cinco años se retiraron los Estados Unidos, para reincorporarse de nuevo en 2003, y en un momento dado se unieron también China y Corea del Sur. Esta cooperación mundial permitió no sólo distribuir los costes de planificación entre los grandes protagonistas de la investigación internacional en el sector de la energía, sino también integrar en el proyecto los resultados registrados en todas las partes del mundo.

3.15 De ese modo se ha puesto de manifiesto la importancia de esta empresa como proyecto mundial para solucionar un problema mundial.

⁽¹⁾ Es decir, en el plasma de fusión se produce diez veces más energía (de fusión) que la que se aporta desde fuera mediante sistemas especiales como potentes inyectores de haces de neutros o emisores de alta frecuencia.

⁽²⁾ Según el documento COM(2003) 215 final, los costes de ITER durante la fase de construcción ascenderán a 4 570 millones de euros (a precios del año 2000).

⁽³⁾ Véase, por ejemplo, «Spin-off benefits from fusion R & D» EUR 20229-Fusion energy-Moving forward ISBN 92-894-4721-4, así como el folleto «Making a difference» del Culham Science Centre, Abingdon, Oxfordshire OX14 3DB, UK.

⁽⁴⁾ Por razones de espacio, no es posible hacer en este dictamen una exposición detallada de la complicada historia del proyecto, plagada de cambios e incidentes.

3.16 La construcción y gestión conjunta de ITER supondría también para todos los países asociados un incremento considerable de conocimientos y de capacidad técnica (véase también el punto 5), y no solo en lo que concierne a este nuevo sistema de obtención de energía, sino también en relación con innovaciones generales en el campo de las tecnologías de punta.

3.17 Dentro de la historia de la técnica sería sin embargo un hecho insólito que de una máquina con un objetivo como el de ITER se construyera una sola en todo el mundo, es decir, que en esta etapa se renunciara a la puesta a punto y experimentación de variantes con el mismo grado de desarrollo y en competencia mutua, como ha ocurrido siempre en la historia de la aeronáutica, de la astronáutica y de los reactores de fisión, por poner algunos ejemplos.

3.18 Esa renuncia, motivada por razones económicas, debería por tanto compensarse con un programa de acompañamiento especialmente enérgico en el que tuviesen también lugar las ideas innovadoras y las variantes de diseño dirigidas a disminuir los riesgos de desarrollo⁽⁵⁾, variantes que, en una primera etapa, deberían sin embargo estudiarse a escala reducida y por tanto con unos gastos más limitados.

4. El camino hacia las centrales de fusión

4.1 Los resultados acumulados que se espera obtener unos veinte años después de la construcción de ITER deberán proporcionar los datos de base para el diseño y la construcción de DEMO, la primera planta de fusión de demostración para la producción de electricidad. La construcción de DEMO podría así comenzar dentro de unos 20 o 25 años.

4.2 Actualmente se piensa que es posible construir centrales de fusión con las siguientes características:

- Producción de energía eléctrica en carga de base y con unidades del tamaño de las centrales eléctricas actuales. Posibilidad también de producir hidrógeno.
- Consumo horario de combustible⁽⁶⁾ para un bloque de, por ejemplo, 1GW⁽⁷⁾ (potencia eléctrica): aprox. 14 g de hidrógeno pesado (deuterio) > como componente de unos 420 kg de agua natural, así como aprox. 21 g de hidrógeno superpesado (tritio), > generado a partir de unos 42 g de Lithium-6 como componente de unos 570 g de litio natural.
- Reservas de combustibles geográficamente distribuidas por todo el planeta y suficientes más allá del horizonte de los tiempos históricos⁽⁸⁾;

⁽⁵⁾ Aquí hay que mencionar en especial el Stellarator.

⁽⁶⁾ A efectos de comparación: una central de carbón consume aproximadamente 1 000 t de lignito.

⁽⁷⁾ 1 GW (gigavatio) es igual a 1 000 MW (megavatios).

⁽⁸⁾ El litio se puede extraer de determinados minerales, del suelo de los lagos salados, de fuentes geotérmicas y de agua mineral, del agua bombeada en los campos de petróleo y del agua del mar. Con las reservas que se conocen actualmente podría cubrirse diez veces las necesidades mundiales totales de energía actuales durante muchos miles de años.

- Producción horaria de cenizas en un bloque de este tipo: alrededor de 56 g de helio ⁽¹⁾.
- Ciclo interno ⁽²⁾ del tritio radiactivo (vida media de 12,5 años), generado en la envoltura (blanket) de la cámara de combustión a partir del litio.
- Radiactividad de los materiales de la cámara de combustión, producida por el impacto de neutrones; su radiotoxicidad, según los materiales elegidos, descenderá al cabo de cien o varios cientos de años al nivel de la radiotoxicidad de la ceniza de carbón.
- Riesgo nulo de aumento descontrolado de la potencia. El combustible se inyecta desde el exterior, como en un mechero de gas, y una vez interrumpido su suministro solo alcanza para algunos minutos de combustión.
- Imposibilidad de catástrofes en las que la radiactividad liberada (polvo, tritio, etc.) sea tan grande que obligue a adoptar medidas de evacuación fuera del perímetro de la instalación.
- Daños relativamente limitados en el caso de ataques terroristas, gracias a las características de seguridad intrínsecas y a la pequeña proporción de sustancias radiotóxicas fácilmente liberables.
- El tamaño de la instalación sería equivalente al de las centrales actuales.
- Estructura de costes similar a la de las centrales eléctricas actuales: los costes se derivan esencialmente de los costes de inversión para la construcción de la instalación, mientras que los costes de suministro de combustible son prácticamente despreciables.

4.3 Para el desarrollo de DEMO, además de resolver problemas centrales como el del rendimiento energético y el de los procesos que limitan la duración de la combustión — aspectos que se estudiarán y demostrarán ya con ITER— y más allá de los ambiciosos procedimientos ya disponibles o que habrá que desarrollar ulteriormente a esos efectos, es necesario proseguir y reforzar otros avances técnicos de importancia.

4.4 Estos avances tienen que ver en especial con el ciclo interno del combustible (generación y tratamiento del tritio), la extracción de la energía, la resistencia de los materiales a la acción del plasma (interacción plasma-paredes) y al bombardeo de neutrones, las técnicas de reparación, el perfeccionamiento del control a distancia y las técnicas para aumentar la duración de la combustión hasta obtener un funcionamiento continuo. Uno de los problemas más importantes es el desarrollo de materiales estructurales de baja activación o de activación muy efímera; dada la necesidad de una experimentación y validación a largo plazo, es preciso intensificar la labor en ese frente.

4.5 Sería sin embargo un error creer que con DEMO finalizarían las actividades de I+D. La historia de la técnica demuestra que en muchos casos los trabajos de investigación y desarrollo no comienzan realmente sino una vez diseñado el primer prototipo.

⁽¹⁾ A efectos de comparación, una central de carbón de la misma potencia emite alrededor de 1 000 t de CO₂.

⁽²⁾ A excepción de la primera carga, que podría por ejemplo obtenerse de reactores de fisión moderados con agua pesada (Canadá).

4.5.1 La historia de la técnica enseña también que los primeros prototipos de una nueva tecnología no son a menudo más que aparatos muy rudimentarios e imperfectos al lado de las elegantes máquinas que después van surgiendo progresivamente.

4.5.2 El grado de perfeccionamiento que han alcanzado hoy día los motores diesel se ha producido unos cien años después de su invención. Las centrales de fusión tendrán también que pasar por un proceso de mejora, optimización y adaptación a los futuros requisitos técnicos.

5. La cuestión del emplazamiento de ITER

5.1 Actualmente se está librando al máximo nivel político una batalla en torno al emplazamiento de ITER, entre Cadarache ⁽³⁾ por Europa y Rokkasho-Mura ⁽⁴⁾ por Japón. Del resultado dependerá la participación económica de los distintos socios y la estructura del necesario programa de acompañamiento.

5.2 Antes de la reintegración de los Estados Unidos y la entrada de China y Corea en ITER había pocas dudas de que su emplazamiento estaría en Europa, entre otras razones porque de ese modo se garantizaría mejor el éxito de ITER (y de JET).

5.3 Ahora la situación es distinta, porque los Estados Unidos y Corea apoyan el emplazamiento de Rokkasho-Mura en Japón, a pesar de las claras ventajas técnicas que ofrece Cadarache, como generalmente está admitido. Si al final se optara por el emplazamiento japonés, Europa perdería su posición de liderazgo y tendría que renunciar a los frutos de las inversiones y trabajos realizados hasta entonces, con todas las consecuencias que ello tendría para la investigación y la industria.

5.4 Por ello, el Comité acoge con satisfacción y apoya la decisión del Consejo Europeo del 25 y 26 de marzo de 2004, en la que ratifica el apoyo unánime a la oferta europea para el proyecto ITER e invita a la Comisión a que impulse las negociaciones en este terreno con el fin de que el proyecto pueda empezar lo antes posible en el emplazamiento europeo.

6. Conclusiones y recomendaciones del Comité

6.1 El Comité comparte la opinión de la Comisión de que la utilización pacífica de la energía de fusión posee el potencial necesario para contribuir de un modo muy esencial a solucionar a largo plazo el abastecimiento de energía de un modo sostenible, respetuoso con el medio ambiente y competitivo.

⁽³⁾ Cerca de Aix-en-Provence, al noreste de Marsella, Francia.

⁽⁴⁾ Al norte de Japón.

6.1.1 El motivo estriba en las ventajas potenciales de esta tecnología de futuro, a saber:

- Los recursos de combustible disponibles (deuterio y litio) son ilimitados, al menos dentro del horizonte de los tiempos históricos.
- No se producen gases perjudiciales para el clima ni productos de fisión o actínidos.
- Las características de seguridad intrínsecas impiden un aumento incontrolado de la potencia ⁽¹⁾.
- La radiactividad de los materiales de la cámara de combustión disminuirá hasta el nivel de la radiotoxicidad de las cenizas de carbón en cuestión de una centena de años o, como mucho, de algunas centenas de años; con ello queda resuelto en gran parte el problema del almacenamiento definitivo.
- Por las características anteriores, y por la pequeña cantidad de sustancias radiotóxicas fácilmente volátiles, las consecuencias, aun en el caso de un ataque terrorista, serían relativamente limitadas.

6.1.2 El potencial de la energía de fusión constituye un complemento al de las fuentes de energía renovables, con la ventaja, respecto a la energía eólica y la energía solar, de no depender de las condiciones meteorológicas ni del ciclo anual ni diurno. Lo mismo cabe decir con vistas a una relación adecuada entre sistemas centralizados y descentralizados.

6.1.3 Por esa razón, el Comité se ha pronunciado ya en diversos dictámenes ⁽²⁾ a favor de que se impulse de un modo claro y más intenso el programa de I+D sobre la energía de fusión.

6.2 El Comité se felicita de que, gracias principalmente al programa de fusión europeo y su proyecto experimental JET, se haya franqueado con éxito la primera y decisiva etapa de la investigación mundial sobre la fusión nuclear, consistente en demostrar el principio físico de la obtención de energía mediante la fusión nuclear. Con ello se han sentado las bases para el reactor experimental ITER, en el que se pretende producir y estudiar por primera vez un plasma de fusión que suministre más energía de la que recibe.

6.3 Los largos años de I+D y las consiguientes inversiones, ahora en el marco de una cooperación a nivel mundial, han logrado que los trabajos de planificación y las medidas políticas para la construcción y el funcionamiento del reactor experimental ITER, cuyas dimensiones se acercan ya a las de una central, avancen hasta la fase de toma de decisiones.

6.4 El Comité destaca la contribución pionera y de primerísima importancia del programa europeo de fusión nuclear, sin el cual no existiría hoy el proyecto ITER.

6.5 Los resultados de ITER, por su parte, deben proporcionar los datos fundamentales para diseñar y construir DEMO, el primer prototipo de demostración de reactor de fusión capaz de producir electricidad. La construcción de DEMO podría comenzar dentro de unos 20 o 25 años.

6.6 El Comité apoya a la Comisión en su esfuerzo por preparar estratégicamente a Europa para que pueda adoptar también una posición fuerte en la fase de explotación comercial y, por consiguiente, imprimir ya hoy a determinadas partes del programa de investigación sobre la fusión una mayor orientación no solo hacia ITER, sino también hacia DEMO.

6.7 Para el desarrollo de DEMO hace falta encontrar respuestas a cuestiones fundamentales que está previsto investigar y demostrar con ITER, pero aparte de eso es necesario avanzar en otros sectores importantes, como es, por ejemplo, la optimización de la configuración magnética, el desarrollo de materiales (p. ej. mejoras en la erosión inducida por el plasma, daños producidos por los neutrones, tiempo de extinción de la radiactividad inducida), el ciclo de combustible, la extracción de la energía, la activación de las corrientes de plasma y el control de su distribución interna, el rendimiento y la fiabilidad de los componentes.

6.7.1 El Comité destaca que esos nuevos progresos solo se podrán realizar con un programa de acompañamiento I+D europeo muy ambicioso en el que participen los Estados miembros y que requiere una red de experimentos y grandes instalaciones físicas y sobre todo técnicas que sirvan de apoyo a ITER y lo complementen.

6.8 El Comité considera extraordinariamente importante mantener el impulso actual y afrontar con vigor, empeño y recursos suficientes los retos que plantea un objetivo tan ambicioso a nivel científico y técnico y tan crucial para el suministro energético a largo plazo. También es una seria obligación para el cumplimiento de las estrategias de Lisboa y Gotemburgo.

6.8.1 Para lograrlo es preciso que en el Séptimo programa marco de I+D y en el programa Euratom se asignen a la investigación energética en general, y al programa de fusión en particular, los recursos necesarios para seguir obteniendo buenos resultados (es decir, unos recursos netamente superiores) y, por otro lado, agotar las demás posibilidades de financiación de ITER.

6.8.2 Para ello hace falta prever un número suficiente de especialistas en el terreno de la física y la técnica con el fin de contar con suficientes expertos europeos para el funcionamiento de ITER y el desarrollo de DEMO. El Comité se remite a ese respecto a su reciente dictamen sobre este tema ⁽³⁾.

6.8.3 Lo anterior requiere, entre otras cosas, que los centros de enseñanza superior y los centros de investigación se conecten en red: por una parte, para proporcionar a los jóvenes científicos e ingenieros los conocimientos técnicos necesarios; por otra parte, para participar, con sus conocimientos e instalaciones técnicas, en las futuras tareas, y finalmente para funcionar como eslabón de unión con la sociedad civil.

⁽¹⁾ O un aumento de la energía liberada por unidad de tiempo.
⁽²⁾ «fomentar el desarrollo del sector de la fusión».

⁽³⁾ «Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo — Los investigadores en el espacio europeo de la investigación: una profesión con múltiples carreras», INT/216.

6.8.4 Finalmente —y se trata de una tarea particularmente importante— es necesario también promover y tratar de obtener a tiempo el (cada vez más necesario) compromiso de la industria europea en este sector, caracterizado por múltiples desarrollos científicos y técnicos de vanguardia. Mientras que la industria europea, en el programa de fusión aplicado hasta ahora, desempeñó sobre todo el papel de quien desarrolla y suministra componentes sueltos altamente especializados y extremadamente sofisticados (experiencia que, por otro lado, hay que cuidar y conservar), ahora, ante la posibilidad cada vez más inminente de utilizar reactores de fusión, debería asumir poco a poco un papel más autónomo y más determinante.

6.8.5 La enorme inversión que está prevista para la construcción de ITER y el desarrollo de DEMO, inversión que irá a parar a la industria, será una inyección para la economía y —lo que es aún más importante— un impulso para la competencia y la innovación en un terreno de la técnica que está aún virgen y que es de gran complejidad. Los múltiples «spin— offs» del anterior programa de fusión lo han demostrado ya claramente.

6.9 A nivel internacional Europa se halla ante un reto múltiple: por un lado, debe reafirmarse en su papel de líder de la investigación en materia de fusión no solo frente a la potente investigación norteamericana, sino también frente a la fuerza ascendente de los tres socios asiáticos⁽¹⁾ de ITER; pero, por otro, le interesa conservar y desarrollar lo mejor posible la ejemplar cooperación internacional que ha existido hasta ahora.

6.10 Por ello, el Comité apoya a la Comisión en su intención de aceptar ese reto. Insta al Consejo, al Parlamento y a los Estados miembros a que hagan suyo ese objetivo y a que no renuncien al puesto privilegiado que tiene Europa en este importante campo de futuro. No obstante, también aquí existen problemas.

6.11 Antes de la reincorporación de los Estados Unidos y la entrada de China y Corea en la asociación ITER había pocas dudas de que el emplazamiento de ITER estaría en Europa, entre otras razones porque de ese modo se garantizaría mejor el éxito de ITER y de JET.

6.12 Ahora la situación es distinta, porque los Estados Unidos y Corea son partidarios del emplazamiento de Rokkasho-Mura en Japón, a pesar de las claras ventajas técnicas que ofrece Cadarache, un hecho generalmente admitido. Si al final se optara por el emplazamiento japonés, Europa perdería su posición de liderazgo y tendría que renunciar a los frutos de las inversiones y trabajos realizados hasta entonces, con todas las consecuencias que ello tendría para la investigación y la industria.

6.13 Por ello, el Comité reconoce, acoge con satisfacción y suscribe la decisión del Consejo Europeo del 25 y 26 de marzo de 2004, en la que ratifica el apoyo unánime a la oferta europea para el proyecto ITER e invita a la Comisión a que impulse las negociaciones en este terreno con el fin de que el proyecto pueda empezar lo antes posible en el emplazamiento europeo.

6.14 Resumiendo y reiterándose en esas observaciones, el Comité insta al Consejo, al Parlamento y a la Comisión a que tomen las medidas oportunas, agoten realmente todas las posibilidades y, en caso necesario, desarrollen nuevos planes estructurales de la división internacional del trabajo con el fin de que ITER, dado su papel estratégico decisivo para el desarrollo de una importante fuente de energía sostenible, se pueda construir en cualquier caso en Europa.

Bruselas, 30 de junio de 2004.

El Presidente
del Comité Económico y Social Europeo
Roger BRIESCH

⁽¹⁾ China, Japón y Corea (del Sur).

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo: situación del programa de investigación GALILEO a principios de 2004»

[COM(2004) 112 final]

(2004/C 302/08)

El 5 de mayo de 2004, de conformidad con el artículo 262 del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea, la Comisión Europea decidió consultar al Comité Económico y Social Europeo sobre la propuesta mencionada.

La Sección Especializada de Transportes, Energía, Infraestructuras y Sociedad de la Información, encargada de preparar los trabajos en este asunto, aprobó su dictamen el 10 de junio de 2004 (ponente: Sr. BUFFETAUT).

En su 410º Pleno celebrado los días 30 de junio y 1 de julio de 2004 (sesión del 30 de junio de 2004), el Comité Económico y Social Europeo ha aprobado por 161 votos a favor y 3 abstenciones el presente Dictamen.

1. Introducción

1.1 El Programa GALILEO constituye un desafío de gran envergadura para la Unión Europea, su independencia, su capacidad tecnológica y científica, su economía y, ante todo, su sector espacial y su sector de telecomunicaciones. En efecto, el desarrollo del sector espacial se ha basado esencialmente, durante estos últimos años, en la actividad comercial vinculada a las telecomunicaciones por satélite. Las graves dificultades a las que se enfrenta la industria de las telecomunicaciones han afectado a su vez al sector espacial, que recibe insuficiente apoyo en el plano institucional y político, especialmente en comparación con nuestros principales competidores.

1.2 Retrasado por los debates relativos al reparto de los «justes retours» del programa entre los Estados miembros de la Agencia Espacial Europea, así como por presiones ejercidas desde el exterior de Europa, el Programa GALILEO entró finalmente en una fase de puesta en marcha efectiva de sus actividades tras el acuerdo alcanzado el 26 de mayo de 2003 en el marco del Consejo de la AEE sobre las respectivas contribuciones financieras de sus miembros.

1.3 El Programa Galileo se caracteriza especialmente, al contrario que el GPS, por ser un programa civil. Este gran proyecto de infraestructura reviste una importancia estratégica decisiva para la Unión Europea y su independencia, como ya han subrayado el CESE, el Parlamento Europeo y el Consejo. Encaja perfectamente en el marco de la Estrategia de Lisboa. La trascendencia de un programa de semejante envergadura para impulsar la construcción europea merece decididamente resaltarse.

1.4 El sistema Galileo prestará cinco servicios:

- el servicio abierto (comparable al servicio básico del GPS),
- el servicio de seguridad de la vida humana («safety of life»), diseñado principalmente para el transporte aéreo, ferroviario y marítimo,
- el servicio comercial, más preciso que el servicio abierto y orientado hacia las aplicaciones comerciales,
- el servicio de búsqueda y salvamento,

- el servicio gubernamental, reservado a las autoridades públicas para las actividades de la policía, las aduanas y la protección civil. Para dichas actividades se emplearán señales cifradas de alta precisión que podrán tener un uso militar y se adoptarán las disposiciones necesarias para evitar cualquier ataque malintencionado.

1.5 Al ser un sistema civil, no obstante, se empleará esencialmente para la vida corriente, en particular en materia de transporte. Por consiguiente, deberá garantizar la continuidad y la seguridad del servicio y, en caso de que se produzca un fallo, se incurrirá en responsabilidad civil al contrario de lo que ocurre con el GPS.

1.6 Por último, el sistema Galileo será algo más preciso que el GPS y sobre todo cubrirá la totalidad del planeta. Además, incluye la posibilidad de comprobar en tiempo real la integridad de la señal, lo cual resulta esencial para determinadas aplicaciones y, en particular, para la aviación civil.

1.7 El objetivo de la Comunicación consiste esencialmente en hacer un balance de la situación en la que se encuentra el Programa Galileo, considerar las perspectivas de futuro e identificar las escasas incertidumbres que persisten respecto de un proyecto que en principio movilizará 3 200 millones de euros en tres fases, a saber:

- una fase de desarrollo y de validación desde 2002 hasta 2005,
- una fase de despliegue que abarca los años 2006 y 2007,
- una fase de explotación comercial que comenzará en 2008.

2. Estructura de la Comunicación y síntesis del documento

Se articula en torno a los tres puntos siguientes:

- los avances en la fase de desarrollo,
- el impulso de la cooperación internacional,
- el paso a las fases de despliegue y de explotación.

2.1 *La fase de desarrollo*

2.1.1 *La empresa común.*

El acuerdo alcanzado en mayo de 2003 en el seno del Consejo de la AEE permitió desbloquear la situación, de manera que la empresa común Galileo ya es enteramente operativa desde el verano de 2003. Se ha nombrado a su Director, se ha aprobado su organigrama y se ha establecido su presupuesto para los años 2003-2004. Está previsto que el EGNOS («European Geostationary Navigation Overlay Service») quede bajo su control. Queda por resolver la cuestión de su estatus fiscal y social, que sigue siendo objeto de debate con el Gobierno belga y cuya trascendencia no es desdeñable (5 millones de euros al año). Se trata de lograr para las 32 personas de la empresa común un régimen comparable al del personal de la AEE o de la Comisión Europea. Las autoridades belgas no se oponen a ello, pero quieren asegurarse acerca de la protección social de los colaboradores de dicha empresa común. El problema, por tanto, es más de carácter administrativo que de fondo.

2.1.2 *Estudios técnicos y trabajos de investigación.*

Versan sobre:

- los últimos trabajos de la fase de definición,
- la infraestructura básica,
- EGNOS, que pronto será operativo,
- el Plan europeo de radionavegación.

2.1.3 *La Conferencia Mundial de las Radiocomunicaciones de junio de 2003.*

2.1.3.1 La Comunidad Europea se enfrentaba a retos de extraordinaria envergadura, derivados de sus dos objetivos:

- obtener la confirmación del espectro de frecuencias concedidas en 2000,
- velar por que la distribución entre los distintos sistemas en el interior de dicho espectro de frecuencias no fuese desfavorable para el sistema europeo y que el acceso a dicho espectro fuera equitativo y reposara sobre el principio de la interoperabilidad.

2.1.3.2 Los debates se entablaron en una situación caracterizada por el monopolio histórico del sistema americano GPS pero, en definitiva, la Comunidad Europea obtuvo los resultados esperados, tanto en lo referente a las condiciones de utilización del espectro de frecuencia como en cuanto a la exigencia de una coordinación multilateral imparcial.

2.1.4 *La integración de los nuevos Estados miembros y de los países candidatos.*

Se han adoptado iniciativas en el plano industrial para que dichos países participen plenamente en el programa Galileo con arreglo a los deseos manifestados por la Comisión Europea.

2.2 *El impulso de la cooperación internacional*

2.2.1 Como ha subrayado el Consejo en varias ocasiones, la cooperación internacional es fundamental para obtener el

máximo beneficio del programa GALILEO. Por lo demás, son cada vez más numerosos los terceros países que solicitan poder participar. A este respecto, la Comisión Europea adopta simultáneamente un enfoque bilateral y otro regional.

2.2.2 El 30 de octubre de 2003 se alcanzó un primer acuerdo con China y se han emprendido negociaciones con India e Israel. Iniciativas similares existen con Corea del Sur, Brasil, Japón, Canadá, Australia, México y Chile.

2.2.3 En lo referente a la cooperación regional, se está entablando un diálogo con la región mediterránea, América Latina y África.

2.2.4 Por último, se han iniciado negociaciones con los países que ya disponen de un sistema de navegación por satélite, a saber, Rusia y Estados Unidos. Tales negociaciones son especialmente importantes, pues con ellas se pretende garantizar la compatibilidad técnica y la interoperabilidad de sus sistemas con Galileo. Cabe recordar que los Estados Unidos cuestionaron en un primer momento la legitimidad del propio programa Galileo. En cualquier caso, el mecanismo de concertación que se debate actualmente deberá basarse en una simetría entre los derechos y deberes de cada socio respecto del otro, en particular en lo que se refiere al ejercicio de un posible derecho de veto.

2.3 *El paso a las fases de desarrollo y de explotación*

Es el elemento clave. Las fases de desarrollo y de explotación del sistema se iniciarán en 2006 y 2008 respectivamente.

2.3.1 *Concesión del sistema.*

2.3.1.1 La empresa común gestiona la concesión del sistema. El procedimiento se inició en octubre de 2003. Se presentaron cuatro candidaturas, que fueron admitidas a trámite. Procedían de consorcios compuestos por socios principales, junto con una constelación de empresas asociadas. Todos los candidatos consideraron que el futuro sistema europeo puede generar importantes ingresos comerciales y, por tanto, estimaron que podían financiar una parte no desdeñable de las aportaciones con fondos propios.

2.3.1.2 Dicho extremo es especialmente relevante en la medida en que el Consejo desea que las aportaciones con cargo a los fondos comunitarios no superen un tercio de la financiación de la fase de despliegue. Por último, en la segunda fase de la negociación competitiva se han seleccionado tres consorcios (Alcatel/Alenia/Vinci, EADS/Thalès/Inmarsat, Eutelsat).

2.3.1.3 Se han identificado seis tipos de fuentes de ingresos, a saber:

- la venta de los servicios generados por Galileo,
- las licencias y los derechos de propiedad intelectual,
- la financiación comunitaria,
- los préstamos del Banco Europeo de Inversiones,
- la participación financiera de determinados terceros países,
- en su caso, un impuesto sobre los receptores de señales de radionavegación por satélite.

2.3.2 Estructura marco del sistema.

2.3.2.1 La Comisión envió al Consejo y al Parlamento Europeo una propuesta de Reglamento sobre las estructuras de gestión del programa europeo de radionavegación por satélite. En ella se propuso crear, por una parte, el Órgano de vigilancia y, por otra, un Centro de seguridad y protección que dependa directamente del Secretario General/Alto Representante de la política exterior y de seguridad común. Es muy probable que la decisión que finalmente se tome sea la de crear un Órgano de vigilancia, competente en materia de seguridad. En principio, el Centro de seguridad y protección no se creará y en caso de crisis el propio Consejo adoptará decisiones en tiempo real.

2.3.2.2 Otra cuestión relevante en materia de estructura marco del sistema se refiere a las posibles amenazas para la vida privada. Procede recordar que el sistema Galileo no supone en modo alguno un peligro para la vida privada, puesto que no recibe ningún dato de sus usuarios (no hay conexiones en sentido ascendente). En cambio, la información que reciben los usuarios puede ser retransmitida por otro procedimiento —por ejemplo, mediante un teléfono móvil GSM— lo cual permite localizarlos. La responsabilidad de regular tales usos de la información facilitada por Galileo no incumbe en modo alguno a las estructuras europeas de gestión del programa, sino a las autoridades nacionales. Debe llamarse la atención de éstas sobre las disposiciones que han de adoptar para regular la utilización de Galileo y también, a partir de ahora, del sistema GPS.

3. Observaciones generales

3.1 El Comité se congratula de la actitud voluntarista de que hace gala la Comisión Europea en su documento, ya que se trata de un proyecto de suma importancia y difícil realización. Para el éxito del proyecto es necesario prestar especial atención a determinadas cuestiones:

- la integración de los imperativos de seguridad en el diseño y gestión del sistema,
- la conclusión de las negociaciones con Estados Unidos, para alcanzar un acuerdo basado en compromisos simétricos y en un objetivo de interoperabilidad,
- la búsqueda de una financiación privada suficiente y la garantía de préstamos a largo plazo del BEI,
- el mantenimiento, con cargo al presupuesto estimado, del coste de realización del programa.

3.2 El éxito de este gran proyecto depende de la voluntad política y financiera que el Consejo afirmó con claridad y mantiene firmemente. Al apostar por Galileo, el Consejo mostró cuál es su ambición para la Unión Europea y su política espacial.

4. Conclusión

4.1 En sus conclusiones, la Comisión Europea parece manifestar cierta inquietud o incertidumbre en lo relativo a la cuestión de la financiación. Dicha cuestión es fundamental, pues de ponerse en entredicho su financiación, podría peligrar todo el programa. El CESE reafirma la trascendencia estratégica capital del proyecto Galileo para la Unión Europea y para el futuro de su sector espacial así como para impulsar la construcción europea, tal como ya puso firmemente de manifiesto y con detenimiento en sus dictámenes sobre el Libro Verde y el Libro Blanco de la Comisión relativos a la política espacial europea (¹). El CESE comparte la satisfacción de la Comisión Europea en cuanto a los logros muy efectivos alcanzados en su fase de lanzamiento y desea que el optimismo actual no quede atenuado por problemas de última hora.

Bruselas, 30 de junio de 2004.

El Presidente
del Comité Económico y Social Europeo
Roger BRIESCH

⁽¹⁾ Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre el «Libro Blanco — El Espacio: una nueva frontera europea para una Unión en expansión - Plan de Acción para la aplicación de la política espacial europea» COM(2003) 673 final.
Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre el «Libro Verde: Política espacial europea» COM(2003) 17 final — DO C 220 de 16.9.2003.

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo sobre concesión de licencias a las empresas ferroviarias (versión codificada)»

[COM(2004) 232 final — 2004/0074 (COD)]

(2004/C 302/09)

El 27 de abril de 2004, de conformidad con el artículo 71 del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea, el Consejo decidió consultar al Comité Económico y Social Europeo sobre la propuesta mencionada.

La Sección Especializada de Transportes, Energía, Infraestructuras y Sociedad de la Información, encargada de preparar los trabajos en este asunto, aprobó su dictamen el 10 de junio de 2004 (ponente: Sr. CHAGAS).

En su 410º Pleno de los días 30 de junio y 1 de julio de 2004 (sesión del 30 de junio), el Comité Económico y Social Europeo ha aprobado por 160 votos a favor y 10 abstenciones el presente Dictamen.

1. El objeto de la propuesta examinada es proceder a la codificación de la Directiva del Consejo 95/18/CE, de 19 de junio de 1995, relativa al establecimiento de normas comunes para determinados transportes de mercancías por carretera ⁽¹⁾.

2. En el contexto de «La Europa de los ciudadanos», la simplificación y claridad del Derecho comunitario revisten gran importancia. Por ello, el Parlamento Europeo, el Consejo y la Comisión subrayaron la necesidad de codificar los actos legislativos que sufran frecuentes modificaciones y convinieron,

mediante el Acuerdo interinstitucional de 20 de diciembre de 1994, en que podría adoptarse a tal fin un método de trabajo acelerado. La codificación no puede tener por resultado la introducción de ninguna modificación sustantiva en los actos objeto de la misma.

3. La propuesta de la Comisión objeto de examen responde precisamente a tal intención, por lo que el CESE la suscribe plenamente.

Bruselas, 30 de junio de 2004.

El Presidente
del Comité Económico y Social Europeo
Roger BRIESCH

⁽¹⁾ DO L 143 de 27.6.1995, p. 70 — Dictamen del CESE: DO C 393 de 31.12.1994, p. 56.

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo que modifica el Reglamento (CE) nº 1228/2003 en relación con la aplicación de determinadas disposiciones a Eslovenia»

[COM(2004) 309 final — 2004/0109 (COD)]

(2004/C 302/10)

El 11 de mayo de 2004, de conformidad con el artículo 95 del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea, el Consejo decidió consultar al Comité Económico y Social Europeo sobre la propuesta mencionada.

La Sección Especializada de Transportes, Energía, Infraestructuras y Sociedad de la Información, encargada de preparar los trabajos en este asunto, aprobó su dictamen el 10 de junio de 2004 (ponente: Sr. SIMONS).

En su 410º Pleno de los días 30 de junio y 1 de julio de 2004 (sesión del 30 de junio de 2004), el Comité Económico y Social Europeo ha aprobado por 158 votos a favor, 2 en contra y 7 abstenciones el presente Dictamen.

1. Introducción

1.1 El Reglamento (CE) nº 1228/2003 del Parlamento Europeo y del Consejo, relativo a las condiciones de acceso a la red para el comercio transfronterizo de electricidad, tiene como finalidad crear un verdadero mercado interior de la electricidad mediante la intensificación de los intercambios transfronterizos en este sector. En materia de tarificación transfronteriza y atribución de la capacidad de interconexión disponible es preciso introducir normas equitativas que reflejen los costes, sean transparentes y directamente aplicables, estén basadas en una comparación entre gestores de redes eficaces que ejerzan su actividad en zonas comparables desde el punto de vista estructural y completen las disposiciones de la Directiva 96/92/CE, con el fin de garantizar un acceso efectivo a las redes de transporte que permita la realización de transacciones transfronterizas.

2. Contenido de la propuesta de la Comisión

2.1 La República de Eslovenia ha presentado a la Comisión una solicitud de enmienda del Reglamento objeto de examen, que permitiría a Eslovenia continuar utilizando su actual sistema de gestión de la congestión en las interconexiones con Austria e Italia hasta el 1 de julio de 2007. En la actualidad, la mitad de la capacidad total disponible en las dos interconexiones en cuestión es asignada por Eslovenia sobre la base de este sistema. De hecho, de conformidad con un acuerdo al que han llegado los gestores de redes de transmisión interesados, la otra mitad de la capacidad de cada interconexión es asignada, respectivamente, por el gestor de la red italiano y por el gestor de la red austriaco. En virtud del actual sistema esloveno, la capacidad disponible, en caso de que la demanda total de capacidad supere la capacidad disponible (congestión), es asignada a los solicitantes de capacidad mediante prorrateo. La capacidad se asigna gratuitamente. Este sistema no puede ser considerado una solución no discriminatoria y conforme a la lógica del mercado, en el sentido del Reglamento de la Electricidad. Esta excepción se justifica por el hecho de que el proceso de reestructuración de la industria eslovena aún no ha concluido, y que la adaptación de la producción eslovena de electricidad a las nuevas condiciones del mercado aún está en curso (costes de inversión elevados para la protección del medio ambiente).

3. Observaciones generales

3.1 La Comisión Europea fundamenta su propuesta en el artículo 95 del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea, que forma parte del capítulo relativo a la aproximación de las legislaciones. Sin embargo, los hechos justifican sin lugar a dudas un enfoque basado en el Tratado de adhesión y en el Acta de adhesión: el Reglamento (CE) nº 1228/2003 se adoptó después de las negociaciones finales de adhesión y de la firma del Tratado de adhesión, por lo que Eslovenia no pudo participar en el proceso de elaboración.

3.2 El Acta de adhesión contiene disposiciones relativas a la aplicación de las decisiones tomadas por las instituciones, en particular en el caso de que un nuevo país no haya podido participar en las negociaciones relativas a una decisión adoptada entre la fecha de la firma del Tratado y la fecha de adhesión efectiva, a saber, el 1 de mayo de 2004. Éste es el caso actualmente para Eslovenia con dicho Reglamento.

3.3 En el espíritu de estas disposiciones, conviene examinar la solicitud del Gobierno esloveno de aplazar hasta el 1 de julio de 2007 la aplicación del apartado 1 del artículo 6 de este Reglamento y las correspondientes disposiciones contenidas en el anexo, así como la propuesta de la Comisión objeto de examen.

3.4 En el marco de esta evaluación deberá tenerse en cuenta que, de acuerdo con la expresión «pacta sunt servanda», sólo podrá concederse una excepción en el caso de que la aplicación de la disposición pudiera provocar daños irreparables para el conjunto de la Unión.

3.5 No obstante, la Comisión reconoce en su propuesta que el impacto práctico del período de transición en el funcionamiento del mercado interior de la electricidad sería muy pequeño. El Comité comprende este argumento. Efectivamente, es poco probable que durante ese período transitorio Eslovenia se convierta en una plataforma regional importante en el mercado interior.

3.6 Además, para justificar el rechazo de la solicitud no es suficiente el argumento de que el Reglamento (CE) n° 1228/2003 se elaboró precisamente para desarrollar finalmente el comercio internacional de electricidad ⁽¹⁾ y que la solicitud de Eslovenia perjudicaría este objetivo, teniendo en cuenta su duración, alcance y cobertura geográfica.

3.7 Tampoco debe prevalecer aquí la afirmación, justificada, de que una competencia equitativa, en particular entre los fabricantes europeos de aluminio y acero y los productores de electricidad, es un elemento esencial del mercado interior.

3.8 Por otra parte, sí podría aducirse para aceptar la propuesta de la Comisión el argumento de garantizar una red eléctrica segura y fiable en Eslovenia y tener la posibilidad de realizar inversiones en el ámbito de la protección del medio ambiente durante el período transitorio.

3.9 Para el Comité, la aprobación de la propuesta es tanto más urgente cuanto que, en su Dictamen ⁽²⁾ de 17 de octubre de 2001 sobre el Reglamento (CE) n° 1228/2003, había afirmado precisamente, refiriéndose a sus consecuencias para los entonces países candidatos, que «[los sectores de la electricidad y el gas natural de los países candidatos se caracterizan, en general, (...) por mantener unas infraestructuras y métodos de gestión poco competitivos. La consecuencia inmediata puede ser una fuerte reducción de empleo en las empresas de estos sectores, que genere unas tensiones sociales insoportables en los países candidatos especialmente, para los que no dispongan de un sistema de seguridad social similar al existente en los Estados miembros. Por ello, desde la Unión Europea se debe ofrecer a estos países las experiencias obtenidas en los procesos de liberalización que se están llevando a cabo en Europa y aportar financiación para ayudar a la modernización de las empresas. Es preciso por tanto adecuar la apertura de estos nuevos mercados a la reestructuración de sus sectores energéticos, de forma que las empresas de los países candidatos estén en condiciones de competir en términos de igualdad]».

Bruselas, 30 de junio de 2004.

4. Resumen y conclusión

4.1 Las razones invocadas en la propuesta de la Comisión para aplazar hasta el 1 de julio de 2007, para Eslovenia, la aplicación del apartado 1 del artículo 6 y de las disposiciones afines de las directrices contenidas en el Reglamento (CE) n° 1228/2003, relativas a la gestión de los problemas de congestión, no justifican, en sí, la modificación del mencionado Reglamento si se tiene en cuenta únicamente el punto de vista de la competencia equitativa en el mercado interior.

4.2 En cambio, la modificación se justifica efectivamente si se adopta el enfoque del Comité, basado en las fechas de entrada en vigor del Reglamento y de firma de las negociaciones de adhesión. La concesión del breve período transitorio solicitado no provocará daños irreparables al conjunto de la Unión, sino todo lo contrario: así quedarán garantizadas la seguridad y fiabilidad del sistema esloveno, así como las inversiones relacionadas con el medio ambiente. Además, el Comité, que en su Dictamen sobre el Reglamento (CE) n° 1228/2003 ⁽³⁾ había solicitado a la Unión que ayudara a los entonces países candidatos a mejorar su competitividad, considera que debe ser decisivo el argumento según el cual Eslovenia no pudo participar en las negociaciones ni en la aprobación del mencionado Reglamento.

4.3 Independientemente de que la exposición de motivos y el fundamento jurídico de la propuesta de la Comisión deberían completarse o, en su caso, adaptarse en función de los argumentos arriba citados, el Comité recomienda que se apruebe la propuesta de modificación (aplazamiento de la aplicación del Reglamento (CE) n° 1228/2003 hasta el 1 de julio de 2007).

El Presidente

del Comité Económico y Social Europeo

Roger BRIESCH

⁽¹⁾ Dictamen del CESE sobre la «Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo relativo a las condiciones de acceso a la red para el comercio transfronterizo de electricidad», DO C 36 de 8.2.2002, p. 10.

⁽²⁾ Dictamen del CESE sobre la «Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo relativo a las condiciones de acceso a la red para el comercio transfronterizo de electricidad», DO C 36 de 8.2.2002, p. 10.

⁽³⁾ Punto 6.6 del Dictamen del CESE, DO C 36 de 8.2.2002, p. 10.

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre el tema «Transformaciones industriales y cohesión económica, social y territorial»

(2004/C 302/11)

El 29 de enero de 2004, de conformidad con el apartado 2 del artículo 29 de su Reglamento Interno, el Comité Económico y Social Europeo decidió elaborar un Dictamen sobre el tema «Transformaciones industriales y cohesión económica, social y territorial»

La Comisión Consultiva de las Transformaciones Industriales, encargada de preparar los trabajos en este asunto, aprobó su dictamen el 7 de junio de 2004 (ponente: Sr. LEIRIÃO; copONENTE: Sr. CUÉ).

En su 410º Pleno de los días 30 de junio y 1 de julio de 2004 (sesión del 30 de junio de 2004), el Comité Económico y Social Europeo ha aprobado por 155 votos a favor y 13 abstenciones el presente Dictamen.

Resumen

El objetivo del presente Dictamen es comprobar que los instrumentos al servicio de la cohesión económica, social y territorial son los adecuados y verificar si existen o no condiciones marco favorables a las empresas, que permitan que las transformaciones industriales se lleven a cabo en compatibilidad con la necesidad de competir de las empresas.

El hecho de que el capítulo de conclusiones y recomendaciones contemple diecisiete puntos indica que nuestro análisis se centra en la necesidad de mejoras en las políticas, instrumentos, criterios de elegibilidad de las regiones para los fondos comunitarios, aplicación de buenas prácticas y búsqueda de sinergias entre las políticas y los instrumentos, así como de coordinación general en la aplicación de las estrategias estructurales de la UE, como la estrategia de Lisboa, las reformas estructurales y el desarrollo sostenible.

La argumentación se basa en los siguientes elementos, presentados siguiendo el hilo conductor de los capítulos del dictamen:

- desarrollo regional como regulador de la globalización a través de la creación de «clusters» a nivel regional como medio eficaz de atracción y establecimiento de las empresas;
- responsabilidad social de las empresas y aplicación de buenas prácticas con un planteamiento preventivo y de anticipación en lo que se refiere a la gestión de las transformaciones;
- negociación y diálogo social en las empresas para que la reestructuración sea abordada de manera socialmente responsable, a través de una actitud positiva por parte de la administración y de los trabajadores de las empresas que permita encontrar soluciones acertadas para las empresas, los trabajadores y la colectividad, logrando así un equilibrio entre lo social y lo económico;
- cooperación entre los empresarios, interlocutores sociales, sociedad civil (universidades, centros de investigación e innovación, asociaciones, etc.) y autoridades locales, de manera que se creen las condiciones necesarias para el aumento de la productividad y se mejore el potencial de crecimiento de las regiones;

- propuesta del concepto de «región más favorecida», para tener en cuenta la situación de las regiones que, a pesar de tener elevados niveles de cohesión social y empleo, pierdan repentinamente competencias debido a la deslocalización de empresas y a la inexistencia de actividades económicas alternativas que puedan sustentarlas en términos de empleo; estas regiones se beneficiarían de apoyos financieros, al objeto específico de regenerar el tejido económico.

Introducción

En su Dictamen de iniciativa «Transformaciones industriales en Europa: balance y perspectivas - Enfoque global»⁽¹⁾, el CESE afirmaba que «los futuros trabajos de la CCTI deberían centrarse en (...) fomentar un marco y unas condiciones para que las transformaciones industriales sean compatibles a la vez con la necesidad de competitividad de las empresas y con la cohesión económica, social y territorial», sentando así las bases y configurando el tipo de intervención y de asuntos que esta Comisión debe abordar con sus dictámenes. La decisión de elaborar el presente Dictamen de iniciativa sobre «Transformaciones industriales y cohesión económica, social y territorial» se enmarca en esta perspectiva.

1. Definiciones

1.1 A fin de establecer un marco interpretativo correcto para el presente Dictamen de iniciativa, se define como transformación industrial «el proceso de evolución normal y continuo por el que atraviesa un sector industrial que responde de manera proactiva a los movimientos de su entorno empresarial para mantener su nivel de competitividad y generar oportunidades de crecimiento»⁽²⁾. Asimismo, se define como reestructuración «una forma particular de transformación industrial, y constituye normalmente un proceso específico de adaptación (a menudo impuesto) a las condiciones del entorno empresarial, con el fin de recuperar la competitividad, lo que provoca una discontinuidad en las actividades empresariales»⁽³⁾. El concepto de «anticipación» es fundamental para una buena gestión de la transformación, porque puede ser la clave para evitar una reestructuración problemática. La anticipación es precisamente el proceso de estudio y previsión de las condiciones futuras de competencia y exigencia de los mercados que permite programar a su debido tiempo las adaptaciones minimizando los problemas sociales y de productividad de las empresas.

⁽¹⁾ DO C 10 de 14.1.2004, pp. 105 y ss.

⁽²⁾ Dictamen de iniciativa del CESE sobre las «Repercusiones de la política comercial en las transformaciones industriales, en particular en el sector del acero» (CESE 668/2004).

⁽³⁾ *Ibid.*

1.2 Podemos definir la globalización como la búsqueda de un escenario en el que las relaciones comerciales entre los países sean más frecuentes y fáciles, contribuyendo a ello la supresión de barreras comerciales entre los países, la reducción (supresión) de los aranceles a la importación, y el fortalecimiento de los grupos internacionales (como la Unión Europea y el Mercosur). En este proceso, el gobierno de cada país ofrece incentivos para la instalación de empresas extranjeras en su territorio y facilita la internacionalización de todas las actividades de su negocio. La globalización exige también el establecimiento y respeto de reglas comunes básicas y válidas a nivel global.

1.3 La política de cohesión económica, social y territorial tiene por objeto la reducción de las disparidades económicas y sociales existentes entre los Estados miembros y entre las regiones, y la aceleración de un desarrollo más sostenible, mediante la ayuda a las regiones más desfavorecidas para que se adapten a los desafíos de la economía basada en el conocimiento, y de este modo que todas las regiones contribuyan a concretar los objetivos de la estrategia de Lisboa.

Concretamente, esta política debe materializarse en el ámbito de las infraestructuras, el medio ambiente, la iniciativa empresarial, la renta por habitante, el acceso al empleo y a la seguridad social, así como en el combate contra la exclusión social, el acceso a las nuevas tecnologías de la información, la educación y la formación durante toda la vida, una mejor administración y el reforzamiento de las capacidades de los agentes económicos y sociales.

1.4 Una buena definición de «cluster» es la que ofrece Michael Porter (profesor de la Harvard Business School) en su libro *La competitividad de las naciones*, a saber: un grupo geográficamente cercano de compañías interrelacionadas y de instituciones asociadas (universidades, instituciones públicas o asociaciones industriales) interesadas en un ámbito específico y vinculadas por la competencia y la cooperación.

2. Los efectos de la globalización y el carácter inevitable de las transformaciones industriales

2.1 No cabe duda de que toda la sociedad europea admite que las transformaciones industriales son inevitables y vienen motivadas por los efectos de la globalización, y, por consiguiente, por las transformaciones estructurales de la economía mundial, que a su vez están marcadas por la evolución rápida y profunda de los mercados y los comportamientos y por la creciente complejidad técnica y la elevada participación de los consumidores en el proceso de concepción y producción de bienes y productos y de prestación de servicios.

2.2 La globalización es la fuerza motriz de la productividad y de la competencia mundial en los mercados de trabajo. Las empresas multinacionales dirigen sus inversiones hacia los países que tienen bajos costes laborales, acceso directo a los mercados y capacidades tecnológicas.

2.3 El aumento de la competencia, el envejecimiento de la población y las exigencias y el nivel de los consumidores configuran un marco de referencia actual y venidero en el que se generan grandes tensiones y problemas.

2.4 La Unión Europea debe hacer frente a dichos problemas y tensiones con decisión, mediante medidas que anticipen la desindustrialización de Europa, es decir, que eviten que se produzcan simultáneamente los siguientes fenómenos:

- operaciones de deslocalización⁽¹⁾,
- reducción del empleo y de la producción,
- desequilibrio de la balanza comercial.

Puede afirmarse que estos tres aspectos no se están produciendo aún al mismo tiempo, pero es evidente que la reducción del empleo y el desequilibrio comercial son ya reales.

2.5 Las respuestas de la UE a estos desafíos solo podrán tener éxito si se revisa la política industrial para hacerla más proactiva y para que proporcione una visión totalmente transparente y sistemática de los efectos específicos y acumulativos implícitos en toda decisión que afecte a las estructuras de costes y eficiencia de la industria europea, tanto en su dimensión horizontal como en los sectores industriales específicos, como por ejemplo el del acero y el textil, siempre teniendo en cuenta los efectos de la ampliación a 25 países.

3. El desarrollo regional como elemento regulador de la globalización: los clusters

3.1 La paradoja de nuestro tiempo son las persistentes desigualdades existentes en una época en que los progresos de la ciencia y la técnica deberían permitir saciar el hambre de todos. Al mismo tiempo, la nueva economía global, al apoyarse en una competencia no reglamentada, comporta serios riesgos de agravamiento de las citadas asimetrías.

En este contexto, el desarrollo regional es indispensable como movimiento regulador de la propia globalización. Es preciso realizar una aproximación a las personas, dondequiera que estén, que les facilite el acceso a los bienes, los servicios y las oportunidades.

3.2 El desarrollo tiene que llegar a las personas dondequiera que estén, y no se puede dar por sentado sin más que la movilidad que tienen algunas personas para procurar su propio desarrollo sea la regla, entre otras cosas porque las personas que más carecen de medios son también las que más carecen de capacidad de desplazamiento.

Las regiones deben definir sus ambiciones en lo relativo a las transformaciones y reestructuraciones industriales, definir las inversiones que deben realizarse y la cooperación entre los sectores público y privado, y muy particularmente en las infraestructuras relacionadas con la educación y la formación profesional.

3.3 El CESE considera que la creación de clusters regionales sería el medio más eficaz de atracción y asentamiento de empresas, y que es un importante factor de competitividad regional, a la vez que un proceso que impulsa la cohesión económica social y territorial, y una forma de prevenir los efectos económicos, sociales y territoriales negativos que las transformaciones y las reestructuraciones industriales pueden acarrear.

⁽¹⁾ El CESE emitirá en septiembre de 2004 un dictamen de iniciativa sobre el tema «Alcance y efectos del traslado de empresas» (CCMI/014).

Entre los factores que pueden transformar los clusters en un sistema que facilite la fijación de las empresas y mantener las competencias territoriales pueden citarse los siguientes:

- el refuerzo y la mejora del proceso de cooperación entre las empresas;
- las oportunidades de mejora de las capacidades tecnológicas que ofrece la presencia de instituciones de I+D en el proceso cluster (por ejemplo, en el cluster automóvil);
- la integración en red de las relaciones entre clientes, subcontratistas y proveedores, lo cual favorece la constitución y la ampliación de conexiones más estrechas entre los agentes socioeconómicos y sobre todo entre los territorios;
- la inserción de las empresas en redes transnacionales que permitan el acceso a nuevos mercados;
- el desarrollo de la experiencia de movilidad de los trabajadores dentro del cluster.

3.4 Debido al hecho de que, en el actual ambiente económico, las empresas compiten globalmente, se localizan o deslocalizan hacia los clusters relacionados con su negocio que les ofrecen ventajas comparativas basadas en factores genéricos como el nivel y la calificación de la población trabajadora, la calidad de la gobernanza, la infraestructura territorial y el nivel local o regional de innovación y desarrollo y, en general, la calidad de vida en el territorio considerado (la cual puede requerir, por ejemplo, una intervención pública para sanear zonas industriales abandonadas). A escala regional, los clusters pueden ser factores relevantes de incremento de la cohesión económica, social y territorial, y motivo de localización de empresas en regiones en desarrollo donde se apliquen y financien programas —tanto nacionales como de la UE— de apoyo a la instalación de empresas de base tecnológica, de desarrollo e innovación, de formación profesional y de promoción de asociaciones entre empresas, universidades, entes locales, interlocutores sociales y sociedad civil.

3.5 Las regiones metropolitanas, en su condición de centros de cultura y de diversas actividades donde los agentes públicos y los privados trabajan conjuntamente para hallar soluciones de cambio y modernidad, tienen un papel decisivo en la construcción y éxito de los clusters, dado que dichas áreas «se ven afectadas en primer término por el cambio tecnológico que afecta a los transportes, la construcción y las obras públicas, las tecnologías de la información y la comunicación, la gestión de las infraestructuras, etc. Esta transformación tecnológica también es el origen de las reestructuraciones industriales y deslocalizaciones de las actividades de mano de obra y de los servicios de alto valor añadido. Los fenómenos de especialización económica tienen también un componente territorial: los racimos (“clusters”) de empresas que trabajan en red con centros de investigación e innovación y las universidades»⁽¹⁾.

El gran desafío de las regiones metropolitanas europeas está también relacionado con los problemas de cohesión social, como la exclusión y la pobreza, cuya solución pasa evidentemente por el desarrollo armonioso, equilibrado y sostenible de las grandes regiones metropolitanas europeas, e incluyen su vinculación con las zonas vecinas. No obstante, la búsqueda de soluciones adecuadas resulta difícil debido a la falta de datos estadísticos coherentes.

⁽¹⁾ Dictamen de iniciativa del CESE sobre «Las áreas metropolitanas europeas: repercusiones socioeconómicas para el futuro de Europa» (CESE 968/2004).

4. Los efectos de las transformaciones y reestructuraciones industriales

El proceso de las transformaciones y reestructuraciones industriales repercute en varias dimensiones, aspectos y desafíos a escala sectorial y regional.

4.1 Aspectos sociales

Todos los agentes económicos coinciden en que la reestructuración y su consolidación es una condición de supervivencia y mejora de la competitividad de las empresas.

La reestructuración es un problema social cuando no existen otras alternativas adecuadas de empleo disponibles en la región afectada, o cuando las posibilidades de movilidad son inexistentes.

Además, las empresas deben aplicar de manera efectiva los principios de su responsabilidad social integrando previamente en sus planteamientos a las estructuras representativas de los trabajadores así como a las instituciones locales y regionales.

La competitividad industrial debe alcanzarse mediante el diálogo social.

4.2 Desafíos que deben afrontar las empresas

El gran desafío para las empresas consiste en hallar una respuesta adecuada a la transformación considerando las exigencias de competitividad en un contexto complejo y también la situación social e institucional.

Las transformaciones industriales de las grandes empresas tienen consecuencias en las empresas medianas y pequeñas de subcontratación que es preciso tener en cuenta. Habría que disponer de un mecanismo de cooperación en red para que puedan adaptarse a dichas transformaciones de manera adecuada.

4.3 Los efectos de la ampliación y en particular las repercusiones en el empleo

Deberán definirse políticas específicas de apoyo al desarrollo y al empleo, con el fin de que la gestión de las transformaciones y reestructuraciones industriales en los países de la ampliación sea considerada como una gran oportunidad para gestionar el crecimiento económico y mejorar la calidad de vida y la protección del medio ambiente.

La inversión extranjera directa (IED) proviene principalmente de la Unión Europea (más del 60 % en 1998), y va dirigida principalmente a la República Checa, Hungría y Polonia. Estos tres países acaparaban a finales de 2001 cerca del 75 % de la inversión extranjera en los países de la ampliación. Como ejemplos de éxito y de fracaso en el sector del acero tenemos el caso de Košice (Eslovaquia), en el que la inversión extranjera directa hizo posible la modernización de las instalaciones locales sin provocar una reducción de la mano de obra, mediante acuerdos entre empresas locales y gracias a la movilidad de la fuerza de trabajo, los incentivos, la innovación y la competencia. La repercusión en el empleo de las estrategias que adoptan las empresas multinacionales varía en función del tipo de inversión.

REPERCUSIONES EN EL EMPLEO: TRES ESCENARIOS POSIBLES

Estrategia multinacional	Repercusión en el empleo	
	Países de donde proviene la IED	Países receptores de la IED
(1) Extensión de redes: productos o servicios muy locales o poco reexportables: Energía, Transportes, Bancos, Comercio, sector Agroalimentario, Turismo.	Pequeña o inexistente a corto plazo. A medio/largo plazo: reorganización de las funciones administrativas.	Más o menos importante, dependiendo de la adquisición de las actuales actividades (con o sin mejora de la productividad) o creación a partir de cero.
(2) Extensión horizontal de capacidades: productos o servicios muy reexportables: Automóviles, sector Químico, Siderurgia.	Repercusión inmediata indirecta (no creación de capacidades) y posibles efectos sustitutivos a medio plazo. Ejemplo: SEAT/Skoda.	Importante reestructuración en caso de reanudación de las antiguas actividades. Creación de empleo en empresas greenfield (zona sin industrializar todavía)
(3) Deslocalización para abaratar costes: productos o servicios muy reexportables: Textil, Fundición, Equipamiento automóviles, Electrónica gran volumen, Servicios informáticos de valor añadido medio o bajo.	Importante repercusión a corto o medio plazo: tiempo del ciclo de sustitución variable según las actividades	Importante reestructuración en caso de reanudación de las antiguas actividades. Creación de empleo en empresas greenfield. Riesgo a medio/largo plazo: deslocalización.

(Fuente: estudios analizados por el grupo Alpha).

- (1) y (2): En estos dos escenarios se trata de una estrategia horizontal de inversión. En el primer caso, las multinacionales tienen por objetivo principal ganar nuevos mercados y ampliar su red de servicios, como por ejemplo los servicios bancarios o las redes de transportes y de energía. En el segundo caso, las multinacionales procuran ampliar sus capacidades de producción de servicios o productos fácilmente reexportables.
- (3): En este caso se trata de una estrategia vertical de deslocalización, que tiene una mayor repercusión en el empleo.

Las empresas cuyas actividades son fundamentalmente de mano de obra intensiva (por ejemplo, la industria textil y la electrónica del automóvil) están expuestas a este tipo de escenario.

4.4 Efectos en la dimensión territorial

4.4.1 En los casos de reestructuración industrial o de deslocalización de empresas es preciso evaluar los activos en materia de infraestructuras, equipamientos y recursos humanos, y se ha de incentivar el establecimiento de nuevas empresas. En determinados casos, el saneamiento del suelo y del subsuelo cuando se abandona una región es indispensable para su reactivación.

La responsabilidad territorial de los inversores que han recibido financiación pública debe reforzarse y vigilarse.

Los acuerdos de cooperación entre todos los agentes son necesarios para regenerar regiones afectadas por las transformaciones industriales.

4.5 Repercusiones en los recursos humanos

Todos los agentes deben comprometerse a garantizar el acceso a la formación de las personas menos cualificadas. Esto representa una condición necesaria para la viabilidad económica.

A escala empresarial, la gestión de las competencias debe contemplar un acuerdo y un enfoque comunes entre la empresa

y los empleados en cuanto a las necesidades de formación, competencias y cualificaciones.

4.6 Efectos en el modelo social europeo

Alcanzar una elevada cohesión económica, social, medioambiental y territorial es un pilar fundamental de la sostenibilidad del modelo social europeo.

La reestructuración industrial dentro del modelo social europeo tendrá éxito si resulta beneficiosa para todos sus actores.

4.7 Aspectos de la interacción entre el sector industrial y el de servicios

4.7.1 A partir del decenio de los setenta, el crecimiento económico se caracterizó por la predominancia del sector de servicios sobre el sector de la industria manufacturera. Sin embargo, la interdependencia e interacción de ambos sectores son fundamentales para el aumento de la productividad y la innovación, así como para la mejora de la calidad de los productos y de los servicios.

En cuanto a las reestructuraciones y transformaciones industriales, dicha interacción es fundamental por cuanto las empresas suministradoras de servicios (por ejemplo de I+D) destinados a las empresas industriales siguen, por regla general, a éstas cuando se trasladan.

5. La responsabilidad social de las empresas y la cohesión económica y social

5.1 En el Dictamen del CESE sobre «Transformaciones industriales en Europa: balance y perspectivas – Enfoque global»⁽¹⁾ se afirma que Europa necesita vivir un nuevo paradigma que se concentre en la «transformación industrial de rostro humano» y esté basado en la competitividad, el desarrollo sostenible y la cohesión económica, social y territorial. Esta perspectiva tiene como telón de fondo los objetivos establecidos en la estrategia de Lisboa, y en esta línea la UE hace un llamamiento especial al sentido de responsabilidad social de las empresas, para que tengan en cuenta las necesidades y las mejores prácticas en la formación profesional a lo largo de toda la vida, la organización del trabajo, la igualdad de oportunidades, la inclusión social y el desarrollo sostenible.

5.2 Se sabe que, basándose en un comportamiento ético, la responsabilidad social de las empresas puede ejercerse en dos aspectos fundamentales:

- en el ámbito de las condiciones de trabajo y empleo;
- en el de las condiciones de vida en la zona en que están localizadas las empresas, es decir, la participación de las empresas en la regeneración económica y la promoción de prácticas medioambientales aceptables en la colectividad local.

En general se pide a las empresas que fomenten la participación de los interlocutores sociales, las autoridades locales, los consumidores y los proveedores, cada uno de ellos en su respectivo nivel de competencia.

5.3 Este ejercicio de responsabilidad social por parte de la empresa (en el sentido arriba referido) puede ser una herramienta que contribuya a la cohesión económica y social y territorial si, de una manera proactiva, se aplica un enfoque preventivo de la gestión de la transformación o reestructuración beneficioso para todos los participantes.

6. Buenas prácticas de reestructuración en materia de responsabilidad social y territorial

6.1 El Fondo Social Europeo fomenta y apoya las experiencias de buenas prácticas en materia de gestión de las transformaciones industriales. El Observatorio Europeo del Cambio (EMCC) de la Fundación Europea para la Mejora de las Condiciones de Vida y de Trabajo, con sede en Dublín, se hace eco regularmente de las experiencias en la valorización de la responsabilidad social y territorial de las empresas. Asimismo, la primera parte de la consulta iniciada por la Comisión Europea «Anticipating and managing change – a dynamic approach to the social aspects of corporate restructuring» («Prever y gestionar el cambio: Un enfoque dinámico de los

aspectos sociales de las reestructuraciones de empresas») también ha permitido determinar una serie de buenas prácticas en este ámbito.

En general, dichas experiencias de buenas prácticas ponen de relieve:

- la necesidad de anticipar y resolver en sus primeras fases las cuestiones de empleo relacionadas con las reestructuraciones;
- la necesidad de estudiar el impacto directo e indirecto en la región afectada;
- la intervención y movilización de los agentes sobre el terreno (empresas, sindicatos, entes públicos locales y regionales, asociaciones y sociedad civil, etc.);
- la valorización de la negociación colectiva y el imperativo del diálogo social entre las empresas, los representantes de los trabajadores y los entes locales y regionales son aspectos cruciales en la búsqueda de soluciones alternativas a las decisiones estratégicas de deslocalización de las empresas;
- el acompañamiento social de la transformación (reciclaje, formación, valorización de las competencias de los trabajadores y seguimiento de sus trayectorias profesionales, revitalización de las bases del empleo, desarrollo del tejido industrial, transformación de los trabajadores en empresarios, etc.);
- el compromiso de las empresas de establecer relaciones de negocios con los trabajadores que abandonen la empresa, en régimen de subcontratación de servicios a través de la externalización de las actividades;
- la emergencia de soluciones innovadoras a través del fomento de las iniciativas empresariales;
- la información en tiempo oportuno a toda la red de pequeñas y medianas empresas subcontratadas, servicios públicos y autoridades, universidades, y asociaciones empresariales sobre las intenciones de reestructuración de las empresas instaladas en la región; esto resulta más difícil de realizar cuando se trata de empresas multinacionales cuyo centro de decisión se encuentra fuera de la región, del país o incluso de Europa.

6.2 Es fundamental la negociación y el diálogo social para que la reestructuración se realice de forma socialmente responsable, por lo que es importante que tanto por parte de las empresas como de los sindicatos exista una actitud positiva para hallar fórmulas de reestructuración que resulten beneficiosas para las empresas, los trabajadores y las colectividades. La Comisión ha dado impulso a estas buenas prácticas mediante algunas Directivas (98/59/CE, 2001/23/CE, 94/45/CE y 2002/12/CE) que establecen determinadas orientaciones y obligaciones. Cabe destacar a nivel europeo la iniciativa tomada en 2002 que preconiza una «reestructuración socialmente inteligente» que condujo a algunas de las directrices emitidas en junio de 2003. Todas las alternativas a los despidos deben tenerse en cuenta.

⁽¹⁾ DO C 10 de 14.1.2004, pp. 105 y ss.

6.3 Existen muchos ejemplos positivos de buenas prácticas en este ámbito, de empresas europeas que han recurrido a prácticas socialmente responsables para resolver sus estrategias de transformación y reestructuración industrial, como es el caso —por citar sólo uno— del grupo siderúrgico Arcelor, resultado de la fusión entre Arbed, Aceralia y Usinor, que decidió —en un contexto de sobrecapacidades estructurales de producción de acero plano y buscando mejorar las sinergias— cerrar progresivamente los altos hornos de Lieja y reducir la producción de Bremen y Eisenhüttenstadt. Ante la pérdida de puestos de trabajo que supondrán estas medidas, Arcelor se comprometió a no abandonar a nadie con un problema de empleo, a recuperar los centros afectados y, con la ayuda de todos los interesados, a contribuir a la reindustrialización de los tejidos económicos locales.

A la inversa, un ejemplo negativo de no adopción de buenas prácticas es el de la reestructuración de la industria automovilística en el sur de Italia, que pretendía transferir parte de su actividad de subcontratación a un país extranjero sin prever ni organizar medidas suficientes de acompañamiento y solución de los problemas sociales así generados.

6.4 Las transformaciones industriales necesarias para que las empresas sigan siendo competitivas deben ser apoyadas por las autoridades y financiadas en el ámbito de la educación y la formación de su fuerza de trabajo; en este contexto, debe promoverse la utilización de las nuevas tecnologías, con vistas a reforzar la responsabilidad social de las empresas y los intereses sociales en la creación de más y mejores empleos y la sostenibilidad medioambiental de las regiones en las que las empresas están localizadas.

7. Las transformaciones industriales y la cohesión económica, social y territorial como instrumentos de desarrollo sostenible

7.1 El objetivo del desarrollo sostenible es fundamental para la UE. Los grandes proyectos transeuropeos, como las redes de comunicación viaria y otras infraestructuras en proyecto a escala europea, no son suficientes para la promoción del desarrollo sostenible y la apertura al desarrollo en general de las regiones más desfavorecidas. Las disparidades en materia de producción, productividad y acceso al empleo que persisten entre países y regiones provienen de diferencias estructurales en factores clave de la competitividad, a saber, estructuras inadecuadas en lo que se refiere al capital humano y físico, problemas medioambientales y carencias en materia de capacidad de innovación y gobernación regional.

7.2 Las oportunidades que ofrecen las transformaciones industriales, teniendo en cuenta los efectos inducidos que producen en el tejido económico, social, científico y en la participación de la sociedad civil y las autoridades locales, mediante la utilización combinada de los instrumentos y las políticas de cohesión social y de las políticas estructurales comunitarias, pueden ayudar significativamente y contribuir al proceso de desarrollo sostenible y equilibrado. En efecto, las transformaciones exigen un esfuerzo de adaptación, investigación e innovación y otras actitudes tanto por parte de los empresarios como de los interlocutores sociales y la sociedad civil, actuando

conjuntamente, con el objetivo de ayudar a las regiones a preservar y mejorar sus estructuras económicas y sociales de manera equilibrada.

8. Propuestas de reforma presentadas en el Tercer informe sobre la cohesión económica y social

8.1 La Comisión propone una nueva arquitectura para la política de cohesión económica, social y territorial de la UE, organizada en torno a tres prioridades:

Convergencia

El objetivo consiste en apoyar el crecimiento y la creación de empleo en los Estados miembros y en las regiones menos desarrolladas.

Competitividad regional y empleo – anticipar y promover la transformación

El presente Dictamen acoge favorablemente esta prioridad, porque relaciona las transformaciones industriales con una política de cohesión, a través de programas nacionales y regionales específicamente centrados en los efectos de las transformaciones, la prevención, la anticipación y la adaptación a la evolución económica. Todo ello en línea con las prioridades políticas de la estrategia europea de empleo y promoviendo la calidad y la productividad del trabajo, así como la inclusión social.

Cooperación territorial europea

El objetivo consiste en promover un desarrollo armonioso y equilibrado en el territorio de la Unión Europea a través de medidas que fomenten la cooperación transfronteriza y transnacional.

9. Observaciones sobre las propuestas del Tercer informe, en el ámbito de la transformación y reestructuración industrial

9.1 El CESE se congratula de que la Comisión, en su Tercer informe sobre la cohesión económica y social, presentado el 18 de febrero, haya abordado el asunto de las transformaciones industriales y económicas en general de una forma explícita y objetiva.

9.2 En particular, da su aprobación a los principios en que se basan las estrategias del Tercer informe sobre la cohesión, así como a la vinculación entre la estrategia de Lisboa y la futura política regional, en lo relativo a los programas orientados al conocimiento y los programas nacionales y regionales, con el fin de impulsar el desarrollo económico de las regiones menos favorecidas. No obstante, considera estas medidas insuficientes y formula las siguientes críticas:

— la falta de objetivos cuantificados que concreten las medidas de cohesión, tanto a escala de los Estados miembros como a escala regional, evidencia de entrada un debilitamiento de las exigencias de concreción de los objetivos;

- la falta de garantías de que en el próximo programa 2007-2013 exista una mayor cohesión entre las regiones y no sólo entre los Estados miembros, tal como sucedió con los programas anteriores 1994-1999 y 2000-2006, pone en evidencia la insuficiencia de la implementación de las políticas y el fracaso de la UE en su política de cohesión económica, social y territorial hacia las regiones menos favorecidas;
- la falta de un mecanismo de control específico que garantice que a las regiones más desfavorecidas se les asignarán los medios financieros necesarios para su desarrollo, debiendo admitir que, como sucedió en el pasado, las regiones más favorecidas puedan beneficiarse más que las menos favorecidas, dada su situación privilegiada en materia de infraestructuras productivas y de prestación de servicios;
- la falta de propuestas de incentivos a las empresas que apliquen políticas de responsabilidad social que tengan efectos positivos en la política de cohesión económica social y territorial;
- la falta de un método eficaz de coordinación de los resultados de las políticas de cohesión que incluya penalizaciones a los Estados miembros que no alcancen los objetivos establecidos en la política de cohesión;
- el no reconocimiento de las transformaciones industriales como factor que puede generar y potenciar desequilibrios regionales debido a la posibilidad de deslocalización de las empresas, causando así enormes perturbaciones a varios niveles; en efecto, las regiones afectadas pueden verse en una situación en que su nivel de cohesión, elevado en un momento dado, se vea afectado muy negativamente, poniendo en riesgo la capacidad de las regiones de recuperación a medio y largo plazo, sin que en el informe se incluyan propuestas específicas para su prevención.

10. Conclusiones y recomendaciones

10.1 El CESE considera que las propuestas de reforma de la política de cohesión presentadas por la Comisión son insuficientes y que no se aprovecha totalmente esta oportunidad de gestión de unos cambios que no sólo son inevitables sino también esenciales, como expresión del dinamismo económico y como palanca para el desarrollo sostenible. Todo ello se debe a la falta de optimización y de combinación con las oportunidades que ofrece la estrategia de Lisboa y su positivo enfoque de las transformaciones, la competitividad y la cohesión, con la agenda política y social, que define la anticipación y la gestión del cambio como un desafío clave, y con la estrategia europea del empleo en lo que se refiere al pilar de la adaptabilidad.

10.2 El CESE considera que es necesario alcanzar un equilibrio entre lo económico y lo social, y adoptar una gestión de las transformaciones industriales con un doble objetivo, que debe ser la garantía y la promoción de objetivos sociales globales (formación, empleo, oportunidades y protección social), y asegurar la supervivencia de las empresas, mediante políticas específicas de apoyo que garanticen la reestructuración y la consolidación como condición de su supervivencia y mayor competitividad a través de acciones integradas complementarias que impliquen a los principales agentes, es decir, el Estado (a sus distintos niveles: central, regional y local) y las empresas.

10.3 El CESE considera que es imprescindible para el éxito de la política de cohesión económica, social y territorial

alcanzar una mayor y mejor coordinación en la aplicación de las políticas de desarrollo existentes en la UE, teniendo en cuenta las Directivas vigentes que regulan la participación de los trabajadores en las empresas, el diálogo social transversal en los sectores industriales, la consulta regular a la Comisión Consultiva de las Transformaciones Industriales (CCTI) del propio Comité, el Observatorio Europeo del Cambio (EMCC), la aplicación de los fondos estructurales, la política de competencia y el fomento de la aplicación de la responsabilidad social de las empresas. A tal fin, es fundamental el compromiso y el esfuerzo de todas las partes interesadas.

10.4 El CESE considera que es necesario establecer en el ámbito de las situaciones de reestructuración un conjunto de principios que constituya la base y el soporte de las buenas prácticas y que implique la necesidad de impulsar la competitividad de las empresas y las exigencias de cohesión económica, social y territorial.

10.5 El CESE considera que el continuo deterioro de la competitividad de Europa en relación con Estados Unidos es resultado de la falta de exigencia en el cumplimiento de los plazos por parte de los Estados miembros en la ejecución de las estrategias e instrumentos básicos de la Unión Europea como, por ejemplo, la estrategia de Lisboa, las reformas estructurales y el desarrollo sostenible.

Si se mantiene esta tendencia, la UE corre el peligro de pasar de ser la segunda potencia mundial a ser la tercera (en beneficio de Japón, China o India), y es preciso evitar que esto suceda. Por esta razón, el CESE considera necesario que se logre un mayor grado de exigencia y un papel más activo de la Comisión en la coordinación y supervisión de la puesta en práctica efectiva de las estrategias citadas. Una de las principales medidas de coordinación sería el nombramiento de un Comisario responsable del acompañamiento de las transformaciones y deslocalizaciones industriales, lo cual permitiría una mejor articulación entre la política industrial y la protección del medio ambiente.

En el ámbito del presente Dictamen de iniciativa, el CESE recomienda lo siguiente:

- a) Revisar la visión estratégica de la cohesión en el contexto de los actuales desafíos de la UE, mediante una definición renovada y reforzada del concepto de cohesión, en el que sus contornos no se agoten en el economicismo de los fondos estructurales y de cohesión, y sean considerados a la luz de su triple contenido:
 - reforzar la coherencia de la economía europea,
 - promover el «espíritu de familia europea»,
 - promover la solidaridad entre los Estados y las regiones comunitarias.
- b) Modificar como criterio absoluto el PIB por habitante a la hora de determinar la elegibilidad, dado que este criterio es fuente de injusticias relativas en la aplicación de las políticas estructurales. Como se sabe, la riqueza relativa no se refleja únicamente en la frialdad de una cifra como el PIB por habitante. Los niveles de cualificación de los recursos humanos, los déficit de infraestructuras, la distancia del centro motor de la economía europea y la estructura demográfica deben ser factores relevantes para la elegibilidad de las regiones comunitarias.

- c) Crear una nueva matriz de criterios de evaluación de las regiones, a fin de elaborar un mapa renovado de la cohesión europea.
- d) En cuanto a la cohesión territorial, la gestión del territorio comunitario debe ser diseñada nuevamente de tal forma que permita un desarrollo policéntrico, armonioso, equilibrado y sostenible. Esta planificación espacial debe tener en cuenta la cohesión interregional en sus dimensiones física y económica, integrando a las autoridades locales, regionales, nacionales y europeas en el sentido de la construcción de un modelo de desarrollo territorial europeo que conduzca a nuevas estrategias económicas (inversión, I & D) y sociales (empleo).
- e) Aplicar una lógica aceleradora en la formulación de las políticas estructurales relativas a la cohesión económica, social y territorial, como forma de anticipación de las transformaciones económicas en general y en particular de las reestructuraciones industriales. El actual techo de recursos financieros de la UE (1,24 % del PIB) —que podría reducirse en las perspectivas financieras para 2007-2013— es insuficiente para las necesidades existentes e impone a las medidas una lógica reductora, lo que impide que se alcancen más rápidamente los objetivos de cohesión.
- f) Centrarse en los recursos humanos, concentrando medios en una educación orientada a la profesionalización y en la formación profesional propiamente dicha, aunque con un enfoque flexible que pueda adaptarse a los diferentes matices de los problemas a que hacen frente en este ámbito los Estados y las regiones.
- g) Apoyar específicamente a las regiones que se hallen ante reestructuraciones drásticas de su estructura productiva industrial, mediante la identificación de los sectores y las regiones que corren un riesgo elevado de pérdida de competitividad, y presentar propuestas específicas de apoyo que tengan en cuenta cada sector en su especificidad. Debe tenerse asimismo un cuidado especial en lo que se refiere al impacto de la reestructuración industrial en los nuevos Estados miembros.
- h) En el contexto de lo indicado en el párrafo anterior es necesario establecer el «principio de región más favorecida», a la que sería posible conceder apoyos financieros específicos al objeto de promover la reconversión de la región. En este contexto, el diálogo social desempeña un papel fundamental, al igual que el diálogo civil con la participación de todas las fuerzas vivas presentes en la misma (empresas, universidades, autoridades locales, asociaciones, sindicatos, etc.). Se lograría así revitalizar su tejido económico mediante la creación de nuevas alternativas de actividad económica.
- i) Conviene apoyar el desarrollo de clusters regionales, impulsando la expansión de los sectores relacionados con las tecnologías de la información y la comunicación y de industrias creativas y de fuerte base tecnológica, que desarrollen las potencialidades y competencias de las regiones y fomenten su capacidad para atraer y fijar empresas.
- Así se contribuiría a que las transformaciones y reestructuraciones industriales se realicen con un refuerzo de la competitividad de las regiones y del aumento de la cohesión económica, social y territorial y del empleo. Es importante que se lleven a cabo estudios regionales para programar conjuntamente con los gobiernos nacionales y regionales la manera de optimizar el potencial de una región en la construcción del cluster.
- j) Debe tenerse en cuenta la experiencia positiva del pasado con los programas sectoriales —como por ejemplo Rechar, Resider y Retext— para la elaboración de políticas de modernización industrial de las regiones, al objeto de poder aprovechar al máximo su potencial de crecimiento.
- k) La Comisión debería seguir modernizando y activando la política industrial en una perspectiva de adecuación de las normas al nuevo marco mundial. En este sentido, el CESE celebra la reciente propuesta de revisión de la política industrial, presentada el 20 de abril de 2004⁽¹⁾. Conviene especialmente velar por la coordinación entre la política industrial y otras políticas comunitarias, en particular la medioambiental.
- l) Europa está obligada a cumplir y hacer cumplir rigurosamente las normas de la OIT por cuanto, si no se toman medidas para acabar con el «dumping social» y el «dumping fiscal» en otras regiones que no siguen en un mismo plano de igualdad las reglas de juego del mercado, podemos entrar en una crisis económica debido a falta de competitividad de las empresas europeas.
- m) Europa debe entrar en el juego mundial basándose en su elevada competencia técnica, tecnológica y humana, pero para ello necesita revisar su política de apoyos a la investigación y principalmente al capital humano. Sabemos que de los casi 14 000 investigadores europeos que estudian en Estados Unidos sólo 3 000 tienen la intención de regresar a Europa. Es ésta una situación gravísima que exige tomar medidas adecuadas inmediatamente. Un buen paso en esta dirección es la iniciativa «Regions for knowledge» (knowREG), en el marco de la cual se decidió el 27 de abril de 2004 la creación de catorce proyectos piloto para fomentar la economía del conocimiento a nivel local y regional.
- n) El CESE señala la necesidad de que el Consejo Europeo establezca una vinculación clara entre los objetivos de competitividad y conocimiento y la futura política regional.

Bruselas, 30 de junio de 2004.

El Presidente
del Comité Económico y Social Europeo
Roger BRIESCH

⁽¹⁾ Comunicación de la Comisión «Acompañar los cambios estructurales: Una política industrial para la Europa ampliada» (COM(2004) 274 final).

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre «La Convención internacional para los trabajadores migratorios»

(2004/C 302/12)

El 29 de enero de 2004, de conformidad con el apartado 2 del artículo 29 de su Reglamento Interno, el Comité Económico y Social decidió elaborar un dictamen sobre «La Convención internacional para los trabajadores migratorios»

La Sección Especializada de Empleo, Asuntos Sociales y Ciudadanía, encargada de preparar los trabajos en este asunto, aprobó su Dictamen el 14 de junio de 2004 (ponente: Sr. PARIZA CASTAÑOS).

En su 410º Pleno de los días 30 de junio y 1 de julio de 2004 (sesión del 30 de junio de 2004), el Comité Económico y Social Europeo ha aprobado por 162 votos a favor, 3 en contra y 11 abstenciones el presente dictamen.

1. Introducción

1.1 La «Convención internacional sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y de sus familiares» fue adoptada por la Asamblea General de las Naciones Unidas en su resolución 45/158 de 18 de diciembre de 1990 y entró en vigor el 1 de julio de 2003 tras la ratificación de los primeros veinte Estados. En la actualidad son 25 los Estados que la han ratificado⁽¹⁾. Es por lo tanto un tratado internacional en vigor de cumplimiento obligatorio para los Estados que lo ratifiquen.

1.2 La Convención tiene como objetivo proteger los derechos humanos y la dignidad de las personas que emigran por motivos económicos o laborales en todo el mundo, a través de legislaciones adecuadas y de buenas prácticas nacionales. La promoción de la democracia y los derechos humanos deben ser la base común para una adecuada legislación internacional para las políticas migratorias. La Convención garantiza también el equilibrio de las diferentes situaciones, tanto en los países emisores, como en los receptores de inmigración.

1.3 Es uno de los siete tratados internacionales de los derechos humanos de las Naciones Unidas, y reconoce la protección internacional de ciertos derechos humanos fundamentales definidos en la Declaración Universal de Derechos Humanos a todos los trabajadores migratorios y a los miembros de sus familias. La Convención codifica de manera integral y universal los derechos de los trabajadores migrantes y de sus familias, sobre la base del principio de la igualdad de trato. Define los derechos que se han de aplicar a los inmigrantes en situación regular e irregular, fija estándares mínimos de protección con respecto a los derechos civiles, económicos, políticos, sociales y de trabajo y reconoce que los trabajadores migratorios deben gozar de determinados derechos fundamentales que han de protegerse a través de normas internacionales.

1.4 Desarrollando convenios anteriores de la OIT⁽²⁾, esta Convención amplía el marco jurídico para todas las migra-

ciones internacionales; promueve un trato justo para los inmigrantes y pretende impedir la explotación de los inmigrantes irregulares. Contempla todo el proceso migratorio: formación, selección, salida y tránsito, la residencia en los Estados de empleo y el retorno y el restablecimiento en el país de origen.

1.5 La gestión de los flujos migratorios es responsabilidad de los Estados. El CESE, de conformidad con el Secretario General de las Naciones Unidas, desea que mejore la cooperación bilateral, regional e internacional entre los países emisores y receptores de migrantes. La Convención no promueve ni gestiona los movimientos migratorios, tan solo pretende garantizar el reconocimiento universal de los derechos humanos fundamentales y reforzar su protección internacional.

1.6 La Convención contempla de manera diferente la situación administrativa de las personas migrantes: a todas las personas se les garantiza la protección de los derechos humanos fundamentales; y a los inmigrantes legales se les aplican derechos más desarrollados.

1.7 A través de la Convención, la comunidad internacional y las Naciones Unidas afirman su voluntad de mejorar la cooperación entre las naciones para prevenir y eliminar el tráfico y el trabajo clandestino de los inmigrantes en situación irregular, y extender la protección de los derechos humanos fundamentales de las personas inmigradas en todo el mundo⁽³⁾.

2. Los derechos de los inmigrantes

2.1 La Convención pretende garantizar la igualdad de trato y las mismas condiciones legales para los trabajadores inmigrantes y los trabajadores nacionales, lo que implica:

— prevenir condiciones de vida y de trabajo inhumanas, abuso físico y sexual y tratamientos degradantes incluyendo la esclavitud (artículos 10-11, 25, 54);

(1) Azerbaiyán, Belice, Bolivia, Bosnia y Herzegovina, Burkina Faso, Cabo Verde, Colombia, Ecuador, Egipto, El Salvador, Ghana, Guatemala, Guinea, Kirguistán, Malí, México, Marruecos, Filipinas, Senegal, Seychelles, Sri Lanka, Tayikistán, Timor Oriental, Uganda, Uruguay.

(2) Convenio nº 97 de 1949 y Convenio nº 143 de 1975.

(3) Según la Organización Internacional para las Migraciones, 175 millones de personas residen en la actualidad en un país distinto al de su nacimiento o nacionalidad.

- garantizar los derechos de los inmigrantes a la libertad de pensamiento, de expresión y de religión (artículos 12-13);
- reconocer el derecho a la intimidad y a la seguridad personal (artículos 14, 15, 16);
- establecer el acceso a la tutela judicial efectiva a través de procedimientos judiciales justos que aseguren el derecho a la igualdad ante la ley y la no discriminación, para lo cual se aplicará a los trabajadores inmigrantes procedimientos jurídicos adecuados y con servicios de interpretación (artículos 18, 19, 20);
- garantizar a los inmigrantes el acceso a la información sobre sus derechos (artículos 33, 37);
- garantizar a los inmigrantes la igualdad de acceso a los servicios educativos y sociales (artículos 27-28, 30, 43-45, 54);
- reconocer a los inmigrantes el derecho a afiliarse a sindicatos y a participar en ellos (artículos 26, 40).

2.2 La Convención también reconoce a los inmigrantes el derecho a mantener la conexión con su país de origen, lo que implica:

- Asegurar que los inmigrantes puedan regresar a su país de origen si así lo desean; permitirles efectuar visitas ocasionales y a mantener lazos culturales (artículos 8, 31, 38)
- Garantizar la participación política de los inmigrantes en el país de origen (artículos 41-42)
- Asegurar el derecho de los inmigrantes a transferir sus ingresos a su país de origen (artículos 32, 46-48).

2.3 La Convención se basa en la noción fundamental de que todos los inmigrantes deben tener acceso a un grado mínimo de protección. La Convención contempla las dos situaciones (regular o irregular) en que se encuentran los trabajadores inmigrantes; establece un catálogo de derechos más amplios para quienes se encuentran en situación legal, y reconoce también algunos derechos fundamentales para los irregulares.

2.4 La Convención propone que se emprendan acciones para erradicar la inmigración ilegal, fundamentalmente a través de la lucha contra la información engañosa que pueda incitar a la gente a emigrar irregularmente, y a través de sanciones a los traficantes y a los empleadores de inmigrantes indocumentados.

2.5 Se constituye un Comité de protección de los derechos de los trabajadores migratorios y de sus familiares, compuesto de diez expertos encargados de velar por la aplicación de la Convención y nombrados por los Estados que la hayan ratificado.

3. Los países occidentales no han ratificado la Convención

3.1 Las migraciones internacionales son consecuencia de las grandes desigualdades económicas y sociales que existen entre los países ricos del norte y los países en vías de desarrollo, desigualdades que se están acrecentando en un sistema económico cada vez más globalizado. Sin embargo, los países que han ratificado la Convención son en su mayoría países de origen de los inmigrantes. Los Estados miembros de la Unión Europea, los Estados Unidos de América, Canadá, Australia, Japón y los demás países occidentales que son receptores de gran número de inmigrantes ⁽¹⁾ no han ratificado ni firmado ⁽²⁾ la Convención hasta la fecha.

3.2 La Unión Europea, que pretende establecer normas internacionales en diversos ámbitos (en la OMC para el comercio internacional, a través de Kyoto respecto al medio ambiente, etc.), también debe promover que los derechos fundamentales de los inmigrantes estén garantizados a través de normas internacionales.

4. La política de inmigración en la Unión Europea

4.1 La Unión Europea es un espacio donde se garantizan y protegen los derechos humanos y donde se aplican la mayor parte de los instrumentos jurídicos internacionales de las Naciones Unidas. También dispone de instrumentos propios, tales como la Convención Europea de Derechos Humanos o la Carta de los Derechos Fundamentales.

4.2 También la Unión Europea ha desarrollado diversos instrumentos jurídicos de lucha contra la discriminación ⁽³⁾. Sin embargo, diversos expertos, así como el Observatorio Europeo contra el Racismo y la Xenofobia ⁽⁴⁾, han informado de las discriminaciones que sufren los inmigrantes en sus condiciones de trabajo.

⁽¹⁾ En Norteamérica y Europa occidental residen el 55 % del total de los inmigrantes.

⁽²⁾ Los firmantes son Estados que han expresado la voluntad de adherirse en el futuro: Chile, Bangladesh, Turquía, Comoras, Guinea-Bissau, Paraguay, Santo Tomé y Príncipe, Sierra Leona, Togo.

⁽³⁾ Directiva 2000/43 y Directiva 2000/78.

⁽⁴⁾ Véase el informe «Migrants, minorities and employment: exclusion, discrimination in 15 Member States of the European Union», octubre 2003.

4.3 Desde el Consejo Europeo de Tampere la Unión está elaborando una legislación común de asilo e inmigración. Tampere definió una buena base política para que la Unión Europea armonice su legislación para la inmigración y el asilo, así como para mejorar la cooperación con terceros países en la gestión de los flujos migratorios. En Tampere también se acordó que las personas deben recibir un trato justo y que son necesarias las políticas de integración y de lucha contra la discriminación.

4.4 La Comisión ha elaborado numerosas iniciativas legislativas que, sin embargo, se debaten en el Consejo con gran dificultad⁽¹⁾. Cuatro años después de Tampere, el resultado es escaso. La legislación adoptada es decepcionante, muy alejada de los objetivos de Tampere, de las propuestas de la Comisión, de la opinión del Parlamento y de la opinión del CESE. En el Consejo es muy difícil alcanzar acuerdos debido a los bloqueos que permite el sistema actual y a causa de la actitud de algunos gobernantes.

4.5 A través de diversos dictámenes, el Comité Económico y Social Europeo ha solicitado al Consejo que actúe con mayor responsabilidad y con un espíritu más constructivo y de mayor cooperación. Cada vez es más necesario que la Unión Europea disponga de una adecuada legislación común para gestionar la inmigración de manera legal y transparente.

4.6 El CESE ha elaborado diversos Dictámenes⁽²⁾ en los que se propone que la Unión Europea disponga de una adecuada política para que la inmigración económica se canalice a través de las vías legales, se evite la inmigración irregular y se luche contra el tráfico ilegal de personas.

4.7 Resulta urgente la aprobación de la Directiva sobre las condiciones de entrada y residencia y acceso al empleo de los inmigrantes, sobre la base de la propuesta de la Comisión⁽³⁾ y considerando la opinión del CESE⁽⁴⁾.

4.8 El Consejo Europeo en Salónica consideró positiva la Comunicación de la Comisión sobre inmigración, integración y empleo⁽⁵⁾, en la que se señala que en los próximos años se va a incrementar notablemente la inmigración laboral en la Unión Europea y por ello será necesario disponer de una legislación adecuada para gestionar la inmigración de manera legal. La Comisión también afirma que serán necesarias políticas de integración hacia la población inmigrada, así como de lucha contra toda forma de explotación y de discriminación.

⁽¹⁾ La Comisión ya recomendó a los Estados miembros en 1994, en su Libro Blanco sobre la política social europea (COM(1994) 333 final), la ratificación de la Convención.

⁽²⁾ Véase los Dictámenes del CESE sobre la reagrupación familiar, DOCE C 204 de 18.7.2000 y DOCE C 241 de 7.10.2002, sobre la Comunicación de la Comisión sobre una política comunitaria de migración, DOCE C 260 de 17.9.2001, sobre el estatuto para los residentes de larga duración, DOCE C 36 de 8.2.2002, sobre las condiciones de entrada y residencia por razones laborales, DOCE C 80 de 3.4.2002, sobre una política común de inmigración ilegal, DOCE C 149 de 21.6.2002, sobre las condiciones de entrada y residencia a efectos de estudios, de formación profesional o voluntariado, DOUE C 133 de 6.6.2003 y sobre la incorporación a la ciudadanía de la Unión Europea, DOUE C 208 de 3.9.2003.

⁽³⁾ Véase el DO C 332 de 27.11.2001.

⁽⁴⁾ Dictamen del CESE en el DO C 80 de 3.4.2002 (ponente Sr. PARIZA CASTAÑOS).

⁽⁵⁾ Comunicación de la Comisión COM(2003) 336 final y al Dictamen del CESE en el DO C 80 de 30.3.2004 (ponente Sr. PARIZA CASTAÑOS).

4.9 Algunas legislaciones nacionales sobre inmigración no son plenamente respetuosas con los Convenios internacionales de derechos humanos, e incluso algunas de las directivas europeas (la de reagrupación familiar, por ejemplo) han sido consideradas por diversas ONG y por el Parlamento Europeo contrarias a los derechos humanos fundamentales. El CESE considera que los convenios internacionales de derechos humanos y la Carta de los derechos fundamentales de la UE debe ser la base para toda la estructura legislativa europea en materia de inmigración

5. Los valores de la Unión Europea en el mundo

5.1 Estados Unidos ha implantado en los últimos tiempos una lógica unilateral en la gobernanza de los asuntos internacionales. Todo el sistema de Naciones Unidas está sufriendo problemas graves derivados de esta situación, poniendo en peligro el único sistema existente para la solución multilateral y cooperativa de los conflictos internacionales.

5.2 La Unión Europea, con grandes dificultades, está construyendo una política exterior común en la que las Naciones Unidas ha de desempeñar un papel fundamental. El futuro Tratado Constitucional consolidará ese mandato en política exterior entre las tareas comunitarias.

5.3 El multilateralismo es la base de las relaciones exteriores de la Unión Europea, así como el compromiso activo con el sistema de las Naciones Unidas. En un reciente documento⁽⁶⁾, la Comisión Europea afirma: «El desafío con el que se encuentran las Naciones Unidas en la actualidad es claro: la gobernanza mundial seguirá siendo insuficiente si las instituciones multilaterales no pueden garantizar la aplicación efectiva de sus decisiones y de sus normas, ya sea en la esfera de la alta política, es decir la paz y la seguridad internacionales, o en la aplicación práctica de los compromisos contraídos en recientes conferencias de Naciones Unidas en los ámbitos social, económico o medioambiental. La Unión Europea tiene una especial responsabilidad al respecto. Por una parte, ha hecho del multilateralismo un principio constante en sus relaciones exteriores. Por otra parte, podría y debería servir de modelo en el cumplimiento, yendo más allá del mero cumplimiento, de sus compromisos internacionales».

5.4 La globalización está generando nuevas oportunidades y nuevos problemas en la gobernanza del mundo⁽⁷⁾. Las migraciones en la actualidad suponen grandes problemas para las personas que emigran y para los países de origen y de acogida. El reto con el que nos encontramos es el de transformar los problemas en oportunidades para todos, para las personas que emigran, para los países de origen y para los de acogida. El multilateralismo y la cooperación internacional es la hoja de ruta para una buena gobernanza global, para disponer de un sistema de normas e instituciones establecidos por la comunidad internacional y que sean universalmente reconocidas.

⁽⁶⁾ COM(2003) 526 final «La Unión Europea y las Naciones Unidas: la opción del multilateralismo».

⁽⁷⁾ «Dominar la mundialización, una necesidad para los más débiles».

5.5 Como dijo el Secretario General de Naciones Unidas, Kofi Annan, en el Parlamento Europeo el 29 de enero de 2004, la cooperación internacional es la mejor manera de gestionar las migraciones internacionales, que van a aumentar en los próximos años. «Solo por medio de la cooperación –bilateral, regional y mundial– podremos forjar unas alianzas entre los países receptores y emisores que redunden en interés de todos; hacer de la inmigración un motor de desarrollo; luchar con eficacia contra los traficantes de personas; y acordar normas comunes para el trato de los inmigrantes y la gestión de la inmigración».

5.6 Europa es un espacio de libertad, democracia y respeto a los derechos humanos de todas las personas. Para reforzar en el futuro esos valores, los convenios internacionales que protegen los derechos humanos fundamentales deben ser ratificados por todos los Estados de la Unión, y sus preceptos jurídicos incorporados a la legislación comunitaria y nacional.

5.7 El artículo 7 del proyecto de Constitución para Europa propone la adhesión de la Unión al Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales, que el CESE respalda. El CESE respalda asimismo la incorporación a la Constitución de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión, que supondrá una base común para los derechos de todas las personas en el ámbito de la Unión Europea.

5.8 Estos valores se deben incorporar también a las relaciones internacionales de la Unión. Europa debe promover que, sobre la base de los convenios internacionales patrocinados por

las Naciones Unidas, se construya un cuerpo jurídico común de protección internacional de los derechos fundamentales de todos los seres humanos, sin distinción de origen nacional y sea cual fuera su lugar de residencia.

6. Propuesta del CESE

6.1 El Comité Económico y Social Europeo, en consonancia con los dictámenes que ha elaborado en relación con la política europea de inmigración y de conformidad con la opinión del Parlamento Europeo, propone que los Estados miembros de la Unión Europea ratifiquen la Convención internacional para la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y de sus familiares, aprobada por la Asamblea General de las Naciones Unidas (resolución nº 45/158 de 18 de diciembre de 1990) y que se encuentra en vigor desde el 1 de julio de 2003.

6.2 El CESE propone al Presidente de la Comisión y a la Presidencia en ejercicio del Consejo que adopten las iniciativas políticas adecuadas para que en los próximos 24 meses los Estados miembros procedan a la ratificación de la Convención y que la UE ratifique también la Convención cuando el tratado constitucional le autorice la firma de acuerdos internacionales. Con el fin de facilitar la ratificación, la Comisión realizará un estudio en el que se analicen las legislaciones nacionales y comunitarias en relación con la Convención. Además, los interlocutores sociales y otras organizaciones de la sociedad civil se asociarán con el CESE y la Comisión en la promoción de la ratificación.

Bruselas, 30 de junio de 2004.

El Presidente
del Comité Económico y Social Europeo
Roger BRIESCH

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre el tema «El segundo pilar de la PAC: las perspectivas de adaptación de la política de desarrollo de los territorios rurales (Seguimiento de la Conferencia de Salzburgo)»

(2004/C 302/13)

El 29 de enero de 2004, de conformidad con el apartado 2 del artículo 29 de su Reglamento Interno, el Comité Económico y Social Europeo decidió elaborar un dictamen de iniciativa sobre el tema: «El segundo pilar de la PAC: las perspectivas de adaptación de la política de desarrollo de los territorios rurales (Seguimiento de la Conferencia de Salzburgo)».

Se encargó a la Sección Especializada de Agricultura, Desarrollo Rural y Medio Ambiente que preparase los trabajos del Comité en este asunto.

Mediante carta fechada el 3 de mayo y dirigida al CESE por el Sr. SILVA RODRÍGUEZ, de la DG Agricultura, la Comisión Europea comunicó su deseo de conocer lo antes posible la posición del Comité Económico y Social Europeo sobre este asunto. Dada la urgencia de los trabajos, en su 410º Pleno celebrado los días 30 de junio y 1 de julio de 2004 (sesión del 30 de junio de 2004), el Comité Económico y Social Europeo ha nombrado ponente general al Sr. BROS y ha aprobado por 127 votos a favor y 9 abstenciones el presente Dictamen.

1. Introducción

1.1 En noviembre de 2003, la Comisión organizó en Salzburgo una conferencia sobre el futuro de la política comunitaria de desarrollo rural en la perspectiva de la ampliación de la Unión Europea. Al igual que la Conferencia de Cork en favor de «un medio rural vivo»⁽¹⁾, esta conferencia ha permitido:

- reunir a las principales figuras que participan en la elaboración y aplicación de la política de desarrollo rural,
- proponer, mediante una declaración, las principales orientaciones políticas para los responsables del desarrollo rural,
- precisar los ejes de intervención de un «fondo rural» al comenzar el debate presupuestario sobre las perspectivas financieras para el período 2007-2013.

Por ello, el Comité propone que la reflexión sobre las adaptaciones de la política de desarrollo de las zonas rurales para este período 2007-2013 se apoye en las conclusiones de la conferencia.

1.2 El Comité, que observa que la ampliación de la Unión Europea hará aumentar la diversidad de los territorios rurales y especialmente la preeminencia de la cuestión social y de empleo en los nuevos Estados miembros, considera esencial delimitar la coherencia y la estructuración de la política regional y el segundo pilar de la PAC.

1.3 La Comisión ha publicado dos documentos en los que se presentan las perspectivas financieras para el futuro período de programación⁽²⁾ y el Tercer informe sobre la Cohesión⁽³⁾. De estos documentos se desprende que la política regional integra plenamente la estrategia de Lisboa en favor de una economía del conocimiento competitiva y la futura política de

desarrollo rural figura en el apartado titulado «Gestión sostenible y protección de los recursos naturales», que hace referencia a la estrategia de desarrollo sostenible. Este apartado comprende asimismo el primer pilar de la PAC y los programas comunitarios de protección del medio ambiente.

1.4 Las conclusiones de la cumbre europea de Gotemburgo, celebrada los días 15 y 16 de junio de 2001⁽⁴⁾, permitieron la adopción de una estrategia europea para el desarrollo sostenible, en la cual se precisa que uno de los objetivos de la política agrícola común «debería ser la contribución al logro de un desarrollo sostenible haciendo mayor hincapié en el fomento de productos inocuos y de alta calidad, en métodos de producción respetuosos con el medio ambiente»⁽⁵⁾.

1.5 Las conclusiones del Consejo de Agricultura y Pesca de Luxemburgo, celebrado en junio de 2003, confirman el refuerzo del segundo pilar de la PAC con vistas a «promover el medio ambiente, la calidad y el bienestar de los animales, y para ayudar a los agricultores a que cumplan las normas de producción de la UE que se pondrán en marcha en 2005»⁽⁶⁾. Por ello, el presente Dictamen de iniciativa deberá analizar los tres ejes de acción propuestos en Salzburgo —una agricultura competitiva, la protección del medio ambiente y la contribución a la cohesión económica y social en las zonas rurales— y profundizar en la reflexión sobre ellos.

1.6 Los interesados en el desarrollo rural también subrayaron en la declaración final de Salzburgo que era necesario y al mismo tiempo urgente simplificar notablemente la política comunitaria de desarrollo rural. Esta simplificación debe otorgar más responsabilidades a las asociaciones de colaboración de los programas para la formulación y aplicación de las estrategias generales.

⁽¹⁾ Conferencia Europea de Desarrollo Rural, Cork (Irlanda), del 7 al 9 de noviembre de 1996.

http://www.europa.eu.int/comm/agriculture/rur/cork_fr.htm.

⁽²⁾ COM(2004) 101 final.

⁽³⁾ COM(2004) 107 final.

⁽⁴⁾ Consejo Europeo de Gotemburgo, 15 y 16 de junio de 2001.

http://europa.eu.int/comm/gothenburg_council/sustainable_fr.htm.

⁽⁵⁾ Conclusiones de la Presidencia, Consejo Europeo de Gotemburgo, 15 y 16 de junio de 2001, punto 31. Documento nº 200/1/01.

⁽⁶⁾ 2 516ª sesión del Consejo de Agricultura y Pesca, Luxemburgo, 11, 12, 17, 18, 19, 25 y 26 de junio de 2003; 10272/03 (prensa 164), p. 7, punto 3.

1.7 Así pues, el Comité se propone examinar, en el marco del presente Dictamen de iniciativa, la coherencia entre la futura política regional y la futura política de desarrollo rural, a fin de limitar las «zonas grises», profundizar en la propuesta de los tres ejes futuros que constituirán la política de desarrollo rural y definir los elementos de la simplificación administrativa.

A LA COMPLEMENTARIEDAD ENTRE LAS POLÍTICAS DE DESARROLLO REGIONAL Y DE DESARROLLO RURAL

2. La política regional: del principio de cohesión económica y social al principio de solidaridad territorial

2.1 La adopción del Acta Única, en 1986, aceleró el proceso de integración de las economías de los Estados miembros. Los distintos grados de desarrollo de las regiones de la Unión Europea y la competencia entre ellas significaron, no obstante, el comienzo de una auténtica política de cohesión destinada a aportar una contrapartida a las restricciones que el mercado único imponía a los países del sur de Europa y las regiones menos favorecidas. Posteriormente, el Tratado de Maastricht, que entró en vigor en 1993, institucionalizó la política de cohesión económica y social.

2.2 Paralelamente, el desarrollo de las relaciones comerciales de la Unión y la apertura progresiva del mercado interior han intensificado la competencia entre las regiones europeas, cuando por otro lado todas no disponen de las mismas bazas. Durante los años noventa, por tanto, la política estructural intentaba responder a los retos siguientes:

- reducir las disparidades de desarrollo fomentando la creación de empleo en las zonas menos favorecidas;
- compensar las desventajas de las regiones que no contaban con las mismas bazas ni el mismo acceso al mercado mundial;
- apoyar los factores creadores de riqueza en las zonas menos favorecidas.

2.3 En línea con los elementos de la política estructural existente, la reforma decidida en 1999 (Agenda 2000) tenía por objeto:

- acentuar una transferencia financiera de las regiones «mejor dotadas» hacia las regiones con retraso en su crecimiento (reducción del número de objetivos, y 75 % de los fondos consagrados al objetivo 1),
- desarrollar las relaciones económicas entre estas regiones (Interreg III),

- apoyar la integración de las regiones con retraso en su desarrollo en el mercado único mediante el Fondo de Cohesión.

2.4 La declaración de los Ministros de los Estados miembros de la Unión Europea responsables de la ordenación territorial (Potsdam, 10 y 11 de mayo de 1999 ⁽¹⁾) y las conclusiones del Consejo Europeo de Gotemburgo (junio de 2001) sobre la definición de una estrategia europea para el desarrollo sostenible subrayan la necesidad de la cohesión territorial para un desarrollo equilibrado y sostenible en los territorios de la Unión Europea. Como última fase de esta evolución, la Convención ha propuesto, en el artículo 3 del proyecto de Constitución para Europa, incluir la cohesión territorial en los objetivos de la Unión ⁽²⁾.

2.5 Por otra parte, el Reglamento (CE) n° 1260/1999 ⁽³⁾, por el que se establecen disposiciones generales sobre los Fondos Estructurales, reconoce que el desarrollo del potencial endógeno de las zonas rurales sigue siendo un objetivo prioritario de desarrollo y de ajuste estructural de las regiones con retraso en su desarrollo.

2.6 A la vista de la evolución de los principios que guían la política estructural —el apoyo al crecimiento y al desarrollo sostenible— el Comité pide a la Comisión y al Consejo que, en el marco de la cohesión territorial, recuerden que el desarrollo de las zonas rurales sigue siendo uno de los objetivos prioritarios de la política regional. Por lo tanto, los problemas de creación de empleo, de formación permanente y de acceso a las nuevas tecnologías de la información en el medio rural deben encontrar una respuesta plenamente satisfactoria en esta política.

3. La política de desarrollo rural: de la Europa verde al compromiso de Luxemburgo

3.1 En los últimos cincuenta años se han producido cambios sustanciales en la agricultura. Con el paso del tiempo han ido conformando la evolución de la política comunitaria destinada a las estructuras agrícolas. De 1962 a 1972 la intervención comunitaria se limitaba a la coordinación de las medidas de gestión de los mercados, que aún estaban creándose. Entre 1972 y 1985 surgieron dos grandes categorías de acciones complementarias: por una parte, las acciones horizontales, aplicables en todos los Estados miembros (formación profesional, jubilación anticipada, etc.), y, por otra, las acciones regionales encaminadas a reducir los obstáculos naturales y estructurales y a promover la agricultura en su conjunto.

⁽¹⁾ Potsdam, mayo de 1999.

http://europa.eu.int/comm/regional_policy/sources/docoffic/official/reports/som_fr.htm.

⁽²⁾ Artículo 3: Los recursos de la Unión: «3. La Unión fomentará la cohesión económica, social y territorial y la solidaridad entre los Estados miembros».

<http://european-convention.eu.int/docs/Treaty/cv00850.es03.pdf>.

⁽³⁾ Reglamento (CE) n° 1260/1999 del Consejo de 21 de junio de 1999 por el que se establecen disposiciones generales sobre los Fondos Estructurales; DO L 161 de 26.6.1999, pp. 1-42.

3.2 De 1985 a 1999, la búsqueda de un equilibrio entre la necesaria mejora de la competitividad de la agricultura europea y el ajuste del potencial de producción a las necesidades del mercado, la protección del medio ambiente y el desarrollo de las regiones menos favorecidas hicieron que la política para las estructuras agrarias se convirtiera en el capítulo agrícola de la nueva estrategia de la política regional. De este modo, la política de las estructuras pone en marcha, además de acciones horizontales, acciones de conservación del espacio rural, de protección del medio ambiente y de desarrollo de las infraestructuras rurales, turísticas y de las actividades agrícolas.

3.3 Tomando como base la Conferencia de Cork, la Agenda 2000 permitió establecer una política integrada de desarrollo rural mediante dos instrumentos jurídicos (FEOGA-Garantía y FEOGA-Orientación). Su objetivo es mejorar la coherencia entre la política de desarrollo rural (segundo pilar de la PAC) y la política de mercados (primer pilar de la PAC), en particular promoviendo la diversificación de la economía rural.

3.4 También se introdujo el mecanismo opcional de modulación de las ayudas directas, que permite aumentar los recursos financieros para las medidas agroambientales, de jubilación anticipada, de reforestación o las destinadas a las zonas menos favorecidas mediante una tasa sobre las ayudas compensatorias para las reducciones institucionales de los precios que se deciden en las organizaciones comunes de mercados de productos agrarios.

3.5 El Reglamento (CE) n° 1257/1999⁽¹⁾, sobre la ayuda al desarrollo rural a cargo del FEOGA, se basa en las siguientes consideraciones:

- las medidas de desarrollo rural deben acompañar y completar la política de mercados;
- las tres medidas de acompañamiento que estableció la reforma de la PAC en 1992 deben completar el régimen de apoyo a las zonas desfavorecidas (limitaciones naturales) y a las zonas con restricciones ambientales;
- otras medidas de desarrollo rural pueden formar parte de los programas de desarrollo integrado para las regiones de los objetivos 1 y 2.

3.6 La serie de 22 medidas que los Estados miembros pueden incluir en sus programas de desarrollo rural se reparte de la siguiente manera en la programación para el período 2000-2006⁽²⁾: 39,2 % para la mejora de la competitividad y la adaptación de la agricultura, 35 % para las zonas desfavorecidas y las medidas agroambientales y 25,8 % para la adaptación y el desarrollo de las zonas rurales.

3.7 La reforma de la PAC, aprobada en junio de 2003, consolidó una de las misiones de la política de desarrollo rural, como es el acompañamiento de la adaptación de la agricultura a las exigencias de la sociedad. El ámbito de las medidas se amplió a la promoción de la calidad de los productos, la mejora

de las normas de producción (medio ambiente, bienestar de los animales), la puesta en marcha de Natura 2000 y el refuerzo de las medidas de apoyo a jóvenes agricultores.

3.8 Por otra parte, el mecanismo de modulación ya es obligatorio en el ámbito europeo y debería corresponder a una transferencia financiera de cerca de 1 200 millones de euros, en un año completo, de la política de mercados hacia la política de desarrollo rural.

3.9 A la luz de esta evolución, el Comité subraya que el objetivo principal del segundo pilar de la PAC debe ser el acompañamiento de la agricultura en su adaptación para responder a los cambios estructurales de las expectativas de los ciudadanos.

3.10 La Comunicación de la Comisión sobre las perspectivas financieras para el período 2007-2013 presenta un presupuesto estable y modesto, con un nivel de recursos propios de la Unión Europea del 1,24 % del PIB. El Comité respalda la propuesta de la Comisión y subraya que la reducción de los recursos comunitarios sería una mala señal en el momento de la realización efectiva de la ampliación de la Unión Europea.

3.11 Esta observación puede aplicarse asimismo a la política de desarrollo rural. En efecto, el único recurso «complementario» para esta política sería aplicar la modulación, es decir, que únicamente se permitiría una transferencia financiera entre el primer y el segundo pilar de la PAC. Por este motivo, el Comité pide encarecidamente al Consejo y al Parlamento Europeo que asignen los recursos financieros adecuados a esta política, si no se quiere dejarla vacía de contenido.

3.12 Por último, la futura política de desarrollo rural será llevada a cabo por una nueva Comisión que debería estar constituida por 25 comisarios. La gestión de los dos pilares de la PAC por comisarios distintos supondría un riesgo real de pérdida de coherencia entre estas dos políticas. El Comité subraya su oposición a toda intención de recurrir a Direcciones Generales distintas y al nombramiento de comisarios distintos para las cuestiones agrarias y las de desarrollo rural.

4. El papel de la multifuncionalidad de la agricultura en la política de desarrollo rural

4.1 El Comité ya ha recordado en dictámenes anteriores⁽³⁾ que los mercados agrícolas son inestables por naturaleza y están muy sujetos a las variaciones de precios. Por este motivo, los mecanismos de regulación de la oferta y del mercado constituyen la condición indispensable para que las explotaciones agrarias puedan cumplir las condiciones de una producción agrícola sostenible. El Comité subraya que mantener una política en favor de la regulación de los mercados de productos agrarios contribuye igualmente al éxito de la política de desarrollo de las zonas rurales.

(1) Reglamento (CE) n° 1257/1999 del Consejo, de 17 de mayo de 1999, sobre la ayuda al desarrollo rural a cargo del Fondo Europeo de Orientación y de Garantía Agrícola (FEOGA) y por el que se modifican y derogan determinados Reglamentos (DO L 160 de 26.6.1999, pp. 80-102).

(2) Fact Sheet «El desarrollo rural en la Unión Europea», p. 9, Oficina de Publicaciones de la Unión Europea, 2003.

(3) «Una política de consolidación del modelo agrario europeo», CESE 953/99, DO C 368 de 20.12.1999, pp. 76-86.
«El futuro de la PAC», CESE 362/2002, DO C 125 de 27.5.2002, pp. 87-99.

4.2 Por otra parte, la supresión del vínculo entre el acto de producción y la ayuda pública a la agricultura se introdujo en la última reforma de la PAC, el 26 de junio de 2003. Esta evolución pone de relieve la necesidad de una perspectiva de desarrollo económico de las actividades agrícolas para reflejar mejor las nuevas exigencias, como la biodiversidad, la conservación de paisajes determinados o la creación de puestos de trabajo por parte de este sector. En consecuencia, el Comité recuerda que la actividad de producción agrícola es el primero de los factores que contribuyen a lograr un campo vivo, puesto que permite el desarrollo de una relación directa entre las actividades humanas y la tierra.

4.2.1 La vinculación territorial de los sistemas de producción, los medios de valorización de las producciones agrarias, en particular mediante el desarrollo de las denominaciones de origen protegidas (DOP) y las indicaciones geográficas de producción (IGP), así como la venta directa, son algunos de los aspectos de la multifuncionalidad de la agricultura en favor del desarrollo rural.

4.3 La agricultura representará en la Unión de 25 Estados miembros más de trece millones de empleos directos y más de cinco millones de empleos indirectos en los sectores de producción conexos. Estos empleos, por su naturaleza, están claramente «territorializados». Además, la evolución de los intercambios intracomunitarios, en los que cada vez predominan más los productos agroalimentarios transformados, refuerza el vínculo entre el sector agrícola y el sector agroalimentario. Por tanto, mantener y repartir la actividad agrícola en las zonas rurales se convierte en una prioridad para evitar que sea un factor que limite la integración de las zonas rurales en la economía regional.

4.4 La actividad agrícola ocupará el 45 % del territorio europeo, es decir, 190 millones de hectáreas (UE de 27). En 2001, más del 10 % de la superficie agrícola útil (SAU) estaba sujeta a medidas agroambientales. El 15 % de las zonas incluidas en la Directiva sobre hábitats y aves silvestres son terrenos agrícolas. El 38 % de los terrenos agrícolas de la UE de los 15 están clasificados como «zona vulnerable a los nitratos». Estas medidas responden a objetivos locales de conservación del medio ambiente y ordenación territorial. No es preciso recordar que la actividad agrícola ocupará siempre un lugar primordial en la gestión de los territorios.

4.5 El Comité recuerda que los aspectos multifuncionales de la producción agrícola contribuyen de varias maneras a mantener un campo vivo. La Comisión y el Consejo deben recordarlo antes de cualquier nueva orientación de la política de desarrollo rural.

4.6 Aunque apoya las conclusiones de la Conferencia de Salzburgo sobre la diversificación de la economía rural, el Comité subraya que es preciso evitar el error de la «urbanización del campo», es decir, aplicar en las zonas rurales las mismas acciones de desarrollo que en las zonas urbanas. En

este sentido, el Comité está elaborando un dictamen de iniciativa sobre la agricultura periurbana⁽¹⁾. Por este motivo, el eje «diversificación de la economía rural», en el marco de la política de desarrollo rural, debería concentrarse en algunos asuntos temáticos relacionados estrechamente con la agricultura, en particular los servicios que se prestan a la población para mejorar sus condiciones de vida, el desarrollo del agroturismo y la ayuda a la pluriactividad basada en una actividad agrícola.

5. Aspectos específicos y límites de la política de desarrollo rural

5.1 Las conclusiones del Tercer informe sobre la cohesión demuestran que las disparidades que aún persisten entre las regiones en materia de producción sostenible, productividad y creación de empleo son consecuencia de unas insuficiencias estructurales que afectan a los principales factores de la competitividad. El Comité subraya que la política de desarrollo rural debe inspirarse también en estos principios para inscribirse en una iniciativa de desarrollo estructural de las zonas rurales.

5.2 La ampliación de la Unión Europea agrava el problema del desarrollo económico de las zonas rurales debido a la presencia de un elevado «desempleo oculto» en los nuevos Estados miembros. Ello complica aún más la distinción entre política regional y política de desarrollo rural. El Comité propone que, en el marco de un nuevo reglamento sobre los Fondos Estructurales, se precisen los temas comunes a la política regional y de desarrollo rural y se limite el número de medidas que puedan ser financiadas por una u otra de dichas políticas, a fin de favorecer una concepción más clara de cada una de ellas.

5.3 Aunque la agricultura por sí sola no puede aspirar a garantizar el desarrollo de las zonas rurales, este sector de actividad sigue siendo indispensable para el éxito de toda política de desarrollo rural. El vínculo entre el empleo directo e indirecto y el territorio, así como la extensión del espacio destinado a la agricultura, hacen que siga siendo prioritario el acompañamiento de la agricultura en su adaptación a las evoluciones de las expectativas de los ciudadanos. Además, tanto el primer como el segundo pilar de la PAC participan en los objetivos de desarrollo rural manteniendo o reforzando las actividades agrícolas.

5.4 La ampliación de la Unión Europea representa igualmente un reto importante para el futuro de la PAC. El Comité subraya que los intercambios de experiencia y las transferencias de metodologías deberían ocupar también un lugar especial en las condiciones de aplicación del segundo pilar de la PAC para el próximo período.

⁽¹⁾ «La agricultura periurbana», proyecto de Dictamen CESE 1324/2003 (aprobación en el pleno de septiembre de 2004).

5.5 El Comité señala que las regiones de escasa densidad de población, como las islas, las zonas árticas y las zonas de montaña siguen incluidos, por sus obstáculos naturales permanentes, en el objetivo de la realización del mercado único. Tanto la política regional como la política de desarrollo rural deben tener presente este aspecto en sus modalidades de aplicación, proponiendo particularmente una tasa de cofinanciación superior a fin de reflejar estas limitaciones. Por otra parte, el Comité elabora actualmente un dictamen de iniciativa ⁽¹⁾ que se ocupa más particularmente de las modalidades que permiten una mejor integración de las zonas con obstáculos naturales en la economía regional.

5.6 Por último, el Comité subraya que la política de desarrollo rural y la política regional no son los únicos medios de que disponen los poderes públicos para favorecer el desarrollo armonioso de los territorios de la Unión Europea. El Comité recuerda que una vinculación territorial adecuada de los servicios públicos a la población también forma parte del objetivo de cohesión territorial.

B. PROFUNDIZAR EN LAS PROPUESTAS DE MEJORA DE LAS MEDIDAS

6. Las medidas decididas en el marco del compromiso de Luxemburgo de 26 de junio de 2003

6.1 La reforma de la PAC aprobada en junio de 2003 puso de manifiesto la necesidad de reforzar el vínculo entre el segundo pilar de la PAC, consagrado al desarrollo rural, y la adaptación del primer pilar. Por ello, se establecieron nuevas medidas de acompañamiento del primer pilar de la PAC, pasando su número de 22 a 26.

6.1.1 Se adoptaron dos medidas nuevas en defensa de la calidad de los alimentos (participación voluntaria en un programa nacional de marcas de calidad reconocidas y acciones de promoción e información sobre estos productos dirigidas a los consumidores). Las otras dos nuevas medidas se destinan a adaptar las técnicas de producción a las normas europeas sobre medio ambiente, bienestar de los animales y salud de las plantas y de los animales.

6.1.2 Se han adaptado diversas medidas existentes (inclusión de aspectos del bienestar de los animales en el marco de las medidas agroambientales, refuerzo de la ayuda pública al establecimiento de jóvenes agricultores, aplicación de la Directiva sobre hábitats y aves silvestres y financiación de inversiones forestales en el marco de los bosques gestionados de acuerdo con criterios medioambientales y sociales).

⁽¹⁾ «Cómo garantizar una mejor integración de las regiones con obstáculos naturales y estructurales permanentes», anteproyecto de Dictamen R/CESE 631/2004 (aprobación en el pleno de septiembre de 2004).

6.2 En cuanto a los nuevos Estados miembros, para el período 2004-2006 se ha aprobado un programa temporal de desarrollo rural. Con él se financiarán, además de las cuatro medidas de acompañamiento nuevas, la ayuda a la agrupación de agricultores, una ayuda para las explotaciones de semisubsistencia, la asistencia técnica y un complemento a las ayudas directas del primer pilar de la PAC.

7. Nuevas pistas para los tres ejes adoptados en Salzburgo

7.1 La realización del mercado único y la apertura progresiva del mercado interior a economías agrarias con ventajas comparativas naturales o normas medioambientales menos estrictas hacen que el modelo agrícola europeo se vea en la necesidad de mejorar su competitividad.

7.2 En consecuencia, el Comité considera que debería reforzarse el eje de ayuda a la inversión en las explotaciones agrarias en el marco de la política de desarrollo rural. Deben respaldarse las inversiones que permiten a las explotaciones agrarias tener en cuenta tanto las exigencias medioambientales como la mejora del bienestar de los animales y las condiciones de trabajo, tanto más si contribuyen a consolidar la actividad agrícola en un territorio.

7.3 El Comité subraya que deberá adelantarse la aplicación de la medida de «asesoramiento a las explotaciones», que permite una ayuda para la adaptación a las nuevas normas de producción. En efecto, su aplicación efectiva en los Estados miembros no está prevista hasta 2006. Ahora bien, la condicionalidad se aplicará ya a partir de 2005.

7.4 La debilitación de los instrumentos de regulación de los mercados de productos agrícolas, los cambios climáticos y las medidas resultantes de las crisis sanitarias vienen dando prueba en los últimos años de la importancia de controlar el volumen de negocios de las explotaciones. En el marco de la reforma de la PAC aprobada en 2003, la Comisión prevé estudiar en un informe la posibilidad de que una parte de la modulación pueda emplearse en el ámbito nacional para medidas específicas destinadas a hacer frente a los riesgos, las crisis y las catástrofes naturales. El Comité recuerda que la Comisión debe presentar este informe antes de finales de 2004 y que debería abordar asimismo las pistas nacionales y comunitarias de desarrollo de los sistemas de seguro agrario. El Comité pide que, en su caso, se analice la contribución del segundo pilar de la PAC como instrumento de acompañamiento.

7.5 La futura política de desarrollo rural debería confirmar como segundo eje la protección del medio ambiente y la ordenación del territorio, valiéndose a tal fin como instrumento principal de las medidas agroambientales y la compensación de los obstáculos naturales sobre la base de criterios comunes con vistas a garantizar el mantenimiento del equilibrio territorial.

7.6 La reforma de la PAC ha introducido el principio de condicionalidad de las ayudas directas a la agricultura al respeto de la legislación comunitaria (diecinueve directivas y reglamentos) en materia de medio ambiente, salud pública, salud de animales y vegetales y bienestar de los animales. El Comité subraya que este nuevo aspecto del primer pilar de la PAC no debe confundirse con las medidas agroambientales, que no responden a una lógica reglamentaria, sino que respaldan acciones voluntarias y participativas de los agricultores con vistas a aplicar métodos de producción agraria diseñados para proteger el medio ambiente y preservar los espacios naturales.

7.7 El Comité subraya que es preciso simplificar las disposiciones administrativas para la aplicación de las medidas agroambientales. Así, por ejemplo, la definición de los objetivos de estas medidas debería establecerse de conformidad con la subsidiariedad. El Comité, además, se pregunta por la necesidad de ampliar aún más el ámbito de estas medidas a otros problemas medioambientales, dada la estabilidad presupuestaria. No obstante, debería prestarse especial atención a las medidas agroambientales que favorecen la diversidad de los sistemas de producción agraria a fin de preservar el equilibrio de los sistemas agrarios.

7.7.1 Teniendo presente la declaración del Consejo Europeo de Gotemburgo, las medidas agroambientales deberían ser obligatorias en todos los programas nacionales.

7.7.2 El Comité señala que la financiación de Natura 2000 no debe hacerse en detrimento de las medidas existentes. Por ello, desea que la Comisión determine nuevas formas de financiación para compensar los gastos originados por la aplicación de la Directiva sobre hábitats y aves silvestres.

7.8 El tercer eje de la futura política de desarrollo rural debería centrarse en la diversificación de la economía rural en relación con la actividad agrícola, para que contribuya a conservar la población de las zonas rurales.

7.9 En su Tercer informe sobre la cohesión, la Comisión señala que hay tres tipos de acción —el turismo, la artesanía y el patrimonio rural— que deben corresponder al ámbito común de la política regional y de la política de desarrollo rural. El Comité desea que se conserve este equilibrio. Según lo previsto, las infraestructuras rurales no deben seguir financiándose con los Fondos Estructurales. El Comité, por tanto, se opone a que se transfiera la responsabilidad de este tipo de inversiones de la política regional a la política de desarrollo rural.

7.10 Asimismo, el Comité propone que, dada la evolución de la política regional, las acciones relativas a la renovación o valorización del patrimonio rural que no formen parte de un proyecto «agroturístico» no sigan siendo objeto de la política de desarrollo rural.

7.11 El Comité, por último, propone que el eje «economía rural» integre un determinado número de servicios que

permiten mejorar la calidad de vida de la población agraria (por ejemplo, servicios de sustitución de los agricultores).

C. MEJORA DE LAS CONDICIONES DE GESTIÓN DE LA POLÍTICA DE DESARROLLO RURAL

8. El primer punto en el que debe buscarse la mejora de las condiciones de gestión es la continuidad de la programación de los planes de desarrollo rural. Por ello, el Comité respalda a la Comisión en sus esfuerzos por elaborar la nueva política de desarrollo rural, a fin de limitar al máximo los «tiempos de latencia» entre dos períodos de programación.

8.1 Las dificultades surgidas en algunos Estados miembros para la aplicación administrativa de la política de desarrollo rural muestran que la intervención de diversos instrumentos financieros con reglas diferentes puede ser contraria a una presentación más clara de la acción pública. Así, por ejemplo, el avance que suponía la reagrupación de las acciones en favor del desarrollo rural en un único reglamento ha podido ser percibido por los beneficiarios como una fuente de complejidad administrativa añadida.

8.2 La simplificación de la programación implica que no haya más que un fondo para gestionar las acciones que corresponden a la política de desarrollo rural. Sin embargo, el Comité subraya que las modalidades de gestión de este fondo único deben ser coherentes con las aplicadas a los Fondos Estructurales.

8.3 La estructuración de la futura política de desarrollo rural en tres ejes (competitividad de la agricultura, ordenación del territorio y diversificación de la economía rural) también debería quedar reflejada en la elaboración del próximo reglamento sobre el desarrollo rural. En éste se podrían precisar los principios de intervención y los objetivos de los tres ejes y enumerar los tipos de acción posibles (ayuda a la inversión, préstamos bonificados, ayuda pública plurianual en garantía de determinadas especificaciones, asistencia técnica, ingeniería financiera, etc.). Las modalidades de aplicación de cada una de las medidas que se adopten deberían corresponder a la subsidiariedad nacional. El Comité considera que la gestión de una única decisión por Estado miembro, mediante un documento estratégico, tendría la ventaja de establecer un marco comunitario fijo para el período de programación.

8.4 El procedimiento actual de adopción de las modificaciones de las medidas en el Comité STAR (Comité de gestión de las estructuras agrícolas y del desarrollo rural) carece de flexibilidad, porque el procedimiento de evaluación previa sigue siendo excesivamente dilatado. El Comité propone que el nuevo procedimiento se inspire en el de validación de las ayudas estatales. Es decir: si se adopta el plan de desarrollo rural al principio de la programación, las modificaciones de aplicación de las medidas podrían transmitirse a la Comisión para que ésta examine su legalidad (evaluación posterior).

8.5 La validación de los programas operativos debería incluirse en la subsidiariedad nacional o infranacional, según la organización de los Estados miembros. Por tanto, la Comisión tendría la responsabilidad de velar para evitar todo tipo de falseamiento de la competencia a consecuencia de las acciones realizadas, verificar la legalidad de las modalidades de aplicación y garantizar la coherencia con los Fondos Estructurales. El Comité señala asimismo que la Comisión, por su experiencia, podría acompañar las acciones de transferencia de experiencias en el marco de la asistencia técnica, sobre todo en el caso de los nuevos Estados miembros.

8.6 El Comité desea que se reduzca el número de etapas para la validación de los programas, delimitando la responsabilidad de cada uno de los niveles de decisión: Comisión, Estados miembros y entes territoriales.

8.7 La elección de un fondo único para las acciones correspondientes a la política de desarrollo rural también sirve para simplificar la gestión financiera. En la lógica de los fondos estructurales, este nuevo fondo debería reflejar las principales características de aquellos, es decir:

- basarse en un calendario provisional y anual,
- efectuar una programación plurianual,
- disponer de modalidades de pago más flexibles que las del FEOGA Garantía (créditos de compromiso, créditos de pago).

8.8 La cuestión de los controles está también relacionada con la simplificación de la gestión administrativa de la política de desarrollo rural. El Comité respalda las orientaciones presentadas por la Comisión en el marco del Tercer informe sobre la cohesión, en particular la relativa a la proporcionalidad en las tareas de control. Por debajo de un determinado límite, el Estado miembro podría optar por aplicar su sistema nacional de control para los programas en cuestión. El Comité considera que estas orientaciones deberían aplicarse en la gestión de la política de desarrollo rural en la medida en que garanticen la misma eficacia de los controles y, en consecuencia, la buena utilización de los fondos comunitarios.

8.9 La reserva de eficacia general establecida por los Fondos Estructurales en el marco de la Agenda 2000 se interpreta más

como una medida de frustración debido a la incertidumbre de la aplicación administrativa de los programas. Además, su atribución en función únicamente del criterio de consumo de los créditos podría tener repercusiones negativas al incitar a una programación rápida y después a un seguimiento estricto de la ejecución de estas operaciones, lo cual no es coherente con la instauración de un programa plurianual de desarrollo rural. En consecuencia, el Comité subraya que el principio de la reserva de eficacia no debería aplicarse a la futura política de desarrollo rural.

8.10 La cuestión de las asociaciones responde igualmente a una lógica de simplificación de la puesta en práctica de los programas. A imagen de lo que ocurre en el marco de la política regional, el Comité desea que cada Estado miembro intente organizar colaboraciones entre los distintos ámbitos de administración, e igualmente con los interlocutores sociales y los representantes de la sociedad civil organizada, desde la fase de concepción hasta la puesta en práctica y el seguimiento de los programas.

8.11 Desde la adopción en 1989 de la iniciativa Leader, el lugar destacado de la búsqueda de nuevas formas de desarrollo en las zonas rurales ha contribuido al éxito de esta iniciativa de la Comisión. Por otra parte, la fase de programación actual ha puesto de manifiesto el efecto multiplicador de los intercambios de experiencias al facilitar las asociaciones de colaboración entre conjuntos de acciones locales de países distintos. El Comité señala que la iniciativa Leader debería seguir acompañando las iniciativas locales, buscando nuevas vías de desarrollo para las zonas rurales, particularmente a través de una línea identificada en la política de desarrollo rural: la capacidad de anticipación a las necesidades de formación permanente en un territorio, la búsqueda de nuevas salidas para los productos agrarios y el desarrollo de sinergias entre agentes económicos dentro de un mismo territorio son otros tantos asuntos que también pueden arrojar nueva luz sobre el futuro de la política de desarrollo rural. El Comité, por consiguiente, apoya la continuación de la iniciativa Leader en el marco de la política de desarrollo con miras a la búsqueda de soluciones innovadoras para el desarrollo de las zonas rurales.

Bruselas, 30 de junio de 2004.

El Presidente
del Comité Económico y Social Europeo
Roger BRIESCH

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre el «Tercer informe sobre la cohesión económica y social — Una nueva asociación para la cohesión: convergencia, competitividad y cooperación»

[COM(2004) 107 final]

(2004/C 302/14)

El 8 de diciembre de 2003, de conformidad con el artículo 262 del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea, la Comisión Europea decidió consultar al Comité Económico y Social Europeo sobre el «Tercer informe sobre la cohesión económica y social — Una nueva asociación para la cohesión: convergencia, competitividad y cooperación».

La Sección Especializada de Mercado Único, Producción y Consumo, encargada de preparar los trabajos en este asunto, aprobó su dictamen el 8 de junio de 2004 (ponente: Sr. BARROS VALE).

En su 410º Pleno de los días 30 de junio y 1 de julio de 2004 (sesión del 30 de junio) el Comité Económico y Social Europeo ha aprobado por 118 votos a favor, ninguno en contra y 5 abstenciones el presente Dictamen.

1. Introducción

1.1 El Tercer informe sobre la cohesión económica y social, titulado «Una nueva asociación para la cohesión: convergencia, competitividad, cooperación» presenta el balance de la política de cohesión en la Unión Europea (UE) y los progresos registrados en los ámbitos económico, social y territorial, así como las perspectivas de futuro.

1.2 El documento se estructura en cuatro partes principales e incluye también una síntesis del informe en sus páginas iniciales, así como la propuesta para la reforma de la política de cohesión, que presenta en su conclusión:

- Primera parte — Cohesión, competitividad, empleo y crecimiento — Situación y tendencias.
- Segunda parte — Contribución de las políticas de los Estados miembros a la cohesión.
- Tercera parte — Contribución de las políticas comunitarias: competitividad, empleo y cohesión.
- Cuarta parte — Valor añadido e impacto de la política estructural.

1.3 El Comité Económico y Social Europeo acoge con mucha satisfacción los resultados obtenidos en estos últimos años con esta política, una de las fundamentales de la Unión Europea, y considera que las propuestas que contiene el informe en cuestión corresponden a los objetivos que ha defendido el CESE en los documentos que ya ha adoptado.

1.3.1 En este sentido, el CESE se congratula de que la Comisión no haya recogido en el documento algunas iniciativas de renacionalización de la política de cohesión.

1.4 Debido a la complejidad y diversidad de los asuntos de que trata el informe, y con el fin de permitir una mejor visión de la problemática que recoge el presente Dictamen, se ha optado por dar a éste una estructura en la que se sigue la fórmula adoptada en el informe de la Comisión. A la vez, el presente Dictamen finaliza con una evaluación de los avances registrados y una interpretación de las perspectivas futuras.

2. Primera parte — Cohesión, competitividad, empleo y crecimiento: situación y tendencias

2.1 Basándose en una serie de datos estadísticos, el informe aborda el estado de la cohesión en Europa, en sus aspectos económico, social y territorial, en particular por lo que se refiere a los efectos positivos sobre la convergencia.

2.2 El documento analiza de manera bastante detallada los progresos de los «países de la cohesión» en materia de convergencia real, basándose en la información relativa a 2001, aunque algunos datos se refieran a 2002, y traza a continuación algunas perspectivas. El análisis se amplía también a la situación de la cohesión en la Europa ampliada.

2.3 Entre los elementos abordados en esta parte del informe figuran los siguientes: el crecimiento de la producción y el empleo en los países de la cohesión, estos últimos años, con relación al resto de la UE; y la evolución durante la última década de las disparidades entre las regiones en la Europa de los 15, con un acento particular sobre las regiones del objetivo 1. El informe contiene también un análisis del reciente desarrollo económico en los nuevos Estados miembros. En él se analizan los diferentes resultados en estos países y el hecho de que su aproximación a la renta media de la UE va a requerir elevadas tasas de crecimiento durante mucho tiempo.

2.4 El envejecimiento de la población europea; los factores que determinan la competitividad, el crecimiento y el empleo, en particular la innovación y el conocimiento; así como la protección del medio ambiente en el marco de los objetivos de Gotemburgo, figuran entre los aspectos destacados en esta parte del informe.

2.5 Observaciones generales

2.5.1 Estos diez últimos años, en particular en la segunda mitad del pasado decenio, la cohesión nacional y regional progresó sensiblemente y se redujeron las disparidades tanto entre los países como entre las regiones de la UE. Sin embargo, la cohesión entre los Estados miembros fue superior a la cohesión entre las regiones.

2.5.2 A pesar de la contribución positiva de los Fondos Estructurales y sin perjuicio de los progresos alcanzados, siguen subsistiendo diferencias relativas muy significativas en términos de prosperidad y resultados económicos, que reflejan las debilidades estructurales de algunos países o regiones.

2.5.3 Subsisten también diversos problemas relativos a la competitividad de las regiones desfavorecidas. Algunas regiones de Europa se hallan demasiado aisladas, carecen de mano de obra cualificada y de inversiones, y no poseen los medios de acceder a la sociedad de la información.

2.5.4 En materia de cohesión social y de empleo, los progresos parecen haber sido menores:

2.5.4.1 El desempleo de larga duración no disminuye.

2.5.4.2 Un crecimiento limitado del empleo, en 2001, en la Unión Europea de los Quince, asociado a una disminución del mismo en estos últimos años en los países candidatos, ha contribuido a acentuar cada vez más las disparidades regionales.

2.5.4.3 El crecimiento natural de la población disminuyó en varias regiones de Europa y es previsible que lo siga haciendo en los próximos años (las proyecciones demográficas indican una disminución en los distintos Estados miembros y en los países adherentes, con alguna excepción).

2.5.4.4 Más importante en términos de empleo es el dato de que la población en edad de trabajar disminuye más rápidamente que la población global. Las proyecciones para la UE pronostican que en 2025 el 35 % de la población en edad de trabajar serán personas de más de 50 años, contra un 26 % en 2000. Esta evolución se acompañará de un crecimiento continuo de la proporción de personas de 65 años o más.

2.5.4.5 Las cifras indican también un aumento del tipo de dependencia de las personas de más edad. En la UE de los Quince, las personas de sesenta y cinco años o más representan actualmente casi el 25 % de la población en edad de trabajar; es decir, se cuenta con cuatro personas de 15 a 65 años por cada pensionista. En 2025, este porcentaje ascenderá al 36 %, o sea, menos de tres personas en edad de trabajar por cada persona jubilada. En los países candidatos, el porcentaje pasará de menos del 20 % a más del 30 %.

2.5.4.6 No obstante, el informe destaca que estos datos no revelan cuál será el número de personas en edad de trabajar que estarán empleadas para soportar a las personas de 65 años o más (en 2002, el 64 % de la población de la UE de los Quince en edad de trabajar estaba empleada; este porcentaje es sólo del 56 % en los países candidatos, con grandes diferencias entre países y regiones).

2.5.5 El informe llama la atención sobre el hecho de que las disparidades entre países y regiones de la Unión Europea, tanto en términos de renta como de empleo, se van a acentuar tras la adhesión de los nuevos Estados en mayo de 2004. Estos países registraron índices de crecimiento elevado, pero siguen presen-

tando un bajo nivel de PIB per cápita, y en muchos casos de empleo en relación con la media de los Quince.

2.5.6 Habida cuenta de la interdependencia creciente que existe en términos de comercio e inversión, el desarrollo económico en los nuevos Estados miembros podrá mantener un índice de crecimiento elevado para el conjunto de la UE. Sus beneficios se harán sentir especialmente en Alemania e Italia.

2.5.7 En una UE ampliada, será posible dividir los países en tres grupos, según sus PIB per cápita en términos de paridad de poder adquisitivo (PPA):

- el primer grupo, compuesto de doce de los quince Estados miembros actuales, con un PIB per cápita claramente superior a la media de la UE (+ 10 %, o más);

- el segundo grupo, de siete países, compuesto por los tres Estados miembros actuales restantes –España, Portugal y Grecia– además de Chipre, Eslovenia, Malta y República Checa, con un PIB per cápita que se sitúa entre el 73 % y el 92 % de la UE-25;

- el tercer grupo, de ocho países (incluidos Bulgaria y Rumania), cuyo PIB per cápita será inferior al 60 % de la media comunitaria.

2.5.8 En la parte del informe consagrada a la cohesión territorial, se reconoce que la cooperación entre las regiones, en sus dimensiones transfronterizas, transnacionales e interregionales, ha contribuido considerablemente a promover un desarrollo equilibrado del territorio comunitario.

2.5.9 En cuanto a los factores determinantes del crecimiento y de la competitividad, el informe constata la persistencia de asimetrías regionales:

- a escala de recursos humanos, las regiones menos prósperas tienen un porcentaje más elevado de abandono prematuro del sistema escolar; el porcentaje de participación en la formación continua es mucho menos elevado en los países de la cohesión, a excepción de Irlanda; y, en muchos casos, es aún más bajo en los países candidatos;

- el informe presenta varios indicadores que muestran la elevada disparidad entre los países de la UE de los Quince por lo que se refiere a las actividades de innovación. Los gastos de I+D confirman el retraso de las regiones del objetivo 1 (en el sector empresarial los gastos de I+D con relación al PIB están muy por debajo de la media europea, a un nivel apenas superior a 1/5 de ésta).

2.5.9.1 En los países candidatos, los gastos de I+D con relación al PIB son menores que en gran parte de los países de la UE de los Quince, pero solo algo menos elevados que en las regiones del objetivo 1.

2.5.9.2 Al igual que en la UE de los Quince, se constata también en los países de la ampliación una concentración relativa de los gastos de I+D en las regiones más prósperas.

2.5.9.3 Siguen persistiendo también disparidades regionales en términos de acceso a las tecnologías de la información y la comunicación (TIC).

2.5.10 El informe hace también referencia a la necesidad de establecer unas condiciones determinadas al objeto de alcanzar un desarrollo regional sostenible, así como de proseguir las estrategias de promoción del empleo. A escala nacional, destaca la necesidad de garantizar un entorno macroeconómico propicio a la estabilidad y al crecimiento, así como un sistema fiscal y reglamentario que estimule a las empresas. A escala regional, el informe destaca la necesidad de disponer de infraestructuras físicas y de mano de obra cualificada, en particular en las regiones del objetivo 1 y en los países candidatos, donde persisten fuertes diferencias en estos dos ámbitos; y destaca también, especialmente, la necesidad de que las regiones reúnan un conjunto de condiciones más directamente vinculadas con los factores intangibles de la competitividad, como la innovación, la I+D y utilización de las TIC, con el fin de lograr los objetivos indicados en la estrategia de Lisboa.

2.5.11 El informe menciona también la existencia de diferencias sustanciales entre Estados miembros y entre regiones en cuanto a protección del medio ambiente, en el marco de la realización de los objetivos de Gotemburgo.

2.6. Países de la cohesión

2.6.1 El análisis detallado de la convergencia en términos de PIB per cápita, empleo y productividad en los países de la cohesión permite constatar que estos países siguen colmando su retraso, y que durante el período 1994-2001 registraron un crecimiento superior a la media de la UE. Se destaca el caso irlandés como demostración efectiva de la contribución positiva de los Fondos Estructurales cuando se combinan con políticas nacionales orientadas hacia el crecimiento.

2.6.2 El informe llama la atención sobre el debilitamiento sensible del crecimiento económico en la UE desde la fecha de publicación del último informe, debilitamiento que inevitablemente incide sobre la cohesión, no sólo porque implica un aumento del desempleo, sino también porque crea un clima desfavorable a la reducción continua de las disparidades regionales a escala de la producción y del empleo.

2.6.3 La disminución del crecimiento económico en la UE ha afectado a casi todos los Estados miembros. Entre los países de la cohesión, Portugal parece haber sido el más afectado; el informe menciona incluso la posibilidad de que se pueda llegar en este país a una inversión de la trayectoria de convergencia con la media europea, habida cuenta de los datos relativos a 2001 y si las previsiones para 2004 se confirman.

2.6.4 Según el informe, hasta 2001 se asistió a una atenuación de las disparidades de renta (PIB per cápita) entre las regiones menos prósperas de la UE (objetivos principales de la política de cohesión) y las otras regiones. No es en cambio posible documentar lo sucedido desde 2001 por cuanto a partir de ese año no se dispone de datos por regiones.

2.7 Países candidatos

2.7.1 Se constata una agravación de las disparidades en términos de PIB per cápita entre las regiones de los países candidatos. En la República Checa y Eslovaquia, el 20 % de la población que vive en las regiones más prósperas tiene una renta per cápita dos veces superior al 20 % de la población que vive en las regiones más pobres.

2.7.2 El informe señala que para que el nivel de renta de estos países se acerque al nivel de renta medio de la UE, el índice de crecimiento debe incrementarse durante un largo período. Señala también que el crecimiento en estos países contribuirá al crecimiento del conjunto de la Comunidad, a la disminución del desempleo y al aumento de la cohesión social.

2.7.3 Desde 2001, se constata una disminución del crecimiento económico en los países candidatos, en parte imputable a la disminución del crecimiento en la UE, que es su principal mercado de exportación, lo que ha producido una caída del empleo.

2.7.4 En 2002, la tasa media de empleo en los diez países candidatos ascendía al 56 %, o sea un nivel sensiblemente menos elevado que la media de la UE de los Quince, la cual oscilaba en torno a 64 %. En todos los países candidatos, con la excepción de Chipre, la tasa de empleo es inferior a los objetivos definidos para Europa en la estrategia de Lisboa (67 % en 2005 y 70 % en 2010).

2.8 La ampliación

2.8.1 La ampliación hará aumentar las diferencias entre los Estados miembros más prósperos y los menos prósperos. Si bien los nuevos Estados miembros han registrado recientemente un crecimiento más rápido que los de la UE de los Quince, la divergencia en términos de PIB per cápita sigue siendo pronunciada. En 2002, solo Malta, Chipre, la República Checa y Eslovenia tenían un PIB per cápita en PPA claramente por encima del 60 % de la media de la UE de los Quince. Polonia, Estonia y Lituania se situaban en torno al 40 %, mientras que Letonia lo hacía en el 35 % y Bulgaria y Rumania en aproximadamente el 25 %.

2.8.2 La ampliación tendrá unas repercusiones más pronunciadas en las disparidades entre regiones que entre países. Según las últimas estimaciones (2001) alrededor de 73 millones de personas, es decir un 19 % de la población de la UE de los Quince, tienen una renta per cápita inferior al 75 % de la media comunitaria. La ampliación aumentará el número de personas residentes en regiones con un PIB per cápita inferior al 75 % de la media de la UE-25. El número total de personas será de alrededor de 123 millones en una UE-25, y si se incluye a Bulgaria y Rumania, su número total supera los 153 millones, o sea dos veces más que hoy.

2.8.3 El informe muestra que, habida cuenta de los efectos estadísticos de la ampliación, que reducirá el PIB medio per cápita, si no se modificasen los criterios que determinan el estatus del objetivo 1, algunas regiones dejarían de ser elegibles, aunque su renta no se hubiera modificado (antes y después de la ampliación). Por ejemplo, varias regiones de Alemania, España, Grecia, Italia y Portugal estarían en esta situación.

3. Segunda parte — Contribución de las políticas de los Estados miembros a la cohesión

3.1 En la segunda parte del informe se analiza la contribución de las políticas nacionales como complemento de la política de cohesión de la Unión Europea, en la medida en que todas ellas pretenden contribuir no sólo a una distribución más equilibrada de la renta y las condiciones de vida entre las regiones, sino también a un desarrollo territorial más equilibrado en cada país y en el conjunto de la Unión.

3.1.1 La Comisión precisa que las restricciones impuestas para la reducción del gasto público suponen un incentivo para mejorar la calidad de los programas, aunque es imposible saber hasta qué punto han producido un aumento de la eficacia de las políticas en términos de cohesión regional.

3.1.2 Los datos relativos al gasto público en los distintos Estados miembros, aunque incompletos, indican claramente que una parte sustancial de dicho gasto en los Estados miembros de la UE, en particular en el ámbito de la protección social, está asociada al modelo social europeo y que, deliberadamente o no, ha contribuido de manera positiva a la reducción de las diferencias en términos de renta y condiciones de vida.

3.1.3 En cuanto a las modificaciones en la composición del gasto público, el informe destaca que, a pesar del envejecimiento de la población y del aumento del número de pensionistas, se ha verificado en la UE, entre 1995 y 2002, una tendencia a la reducción de los gastos de prestaciones sociales en relación con el PIB, con excepción de algunos países como Alemania, Grecia, Portugal y, en menor medida, Italia.

3.1.4 En el apartado consagrado a la política de desarrollo regional en los Estados miembros se hace mención a que el enfoque del desarrollo territorial difiere de un Estado miembro a otro, debido a factores institucionales (básicamente, al grado de descentralización de la política de desarrollo económico) así como a distintos puntos de vista sobre los factores que determinan el desarrollo económico.

3.1.5 Habida cuenta de su contribución a la creación de empleo y debido a que se trata de mecanismos de transferencia de tecnología y conocimiento, el informe señala que las políticas destinadas a atraer la inversión extranjera directa constituyen un elemento importante de la estrategia de desarrollo regional, por cuanto una parte significativa del apoyo regional tiene por objeto precisamente aumentar el atractivo de las regiones para los inversores extranjeros.

3.1.6 Aunque incompletos, los datos sugieren que los flujos de inversión tienden a dirigirse, de manera desproporcionada, hacia las regiones más dinámicas en términos económicos, tanto a escala de un país como a escala de la UE.

3.1.7 Así, tanto los Gobiernos de los países de la cohesión como los de los países candidatos se hallan ante un dilema particular, a saber, entre, por una parte, la necesidad de atraer las inversiones hacia las regiones menos desarrolladas, y, por otra parte, el hecho de que estas inversiones tienden naturalmente a dirigirse a las regiones más dinámicas.

4. Tercera parte — Contribución de las políticas comunitarias: competitividad, empleo y cohesión

4.1 El segundo informe sobre la cohesión presentó en su día las contribuciones de las políticas comunitarias a la cohesión. La tercera parte del presente informe presenta los principales cambios ocurridos desde 2001, teniendo en cuenta los objetivos de la estrategia de Lisboa y los de Gotemburgo.

4.1.1 Los resultados de las distintas iniciativas lanzadas a la luz de la estrategia de Lisboa dan prueba de los progresos registrados, en particular en la utilización de las nuevas tecnologías (escuelas dotadas de ordenadores conectados a Internet, y desarrollo de servicios públicos en línea en todos los países candidatos, algunos de los cuales presentan en algunos ámbitos más avances que determinadas áreas de algunos de los Estados miembros de la actual UE).

4.1.2 A pesar de que existan diferencias entre los Estados miembros, el informe permite constatar los efectos positivos que la estrategia europea de empleo ha tenido en el mercado de trabajo (reducción de la tasa media de desempleo en la UE y aumento del nivel de participación de la mano de obra en la población activa).

4.1.3 En el marco del examen de las otras políticas comunitarias destinadas a reforzar la cohesión económica y social —en particular la política de transporte, la política de telecomunicaciones, la política energética, la política agrícola y pesquera y la política de medio ambiente— el informe destaca el desarrollo de las redes transeuropeas de transporte y comunicaciones y de energía, que han permitido aumentar la accesibilidad, sobre todo desde 1991, y de las que se espera que acentuarán los resultados en los próximos años, en particular en los países candidatos.

4.1.4 Dado que el desarrollo sostenible es una de las prioridades de la política energética, con arreglo al protocolo de Kioto, el informe destaca que el desarrollo de nuevas fuentes de energía permitirá a las regiones periféricas diversificar sus fuentes de energía y aumentar su nivel de vida. Las inversiones en protección del medio ambiente podrán también contribuir de manera muy positiva a la creación de empleo.

4.1.5 El informe constata la existencia de una complementariedad entre las ayudas estatales y la política de cohesión, y reconoce la necesidad de que se lleve un control estricto de las ayudas estatales, en el sentido de lograr los objetivos de la estrategia de Lisboa y los de Gotemburgo, razón por la cual se ha instado a los Estados miembros a reorientar estas ayudas hacia ámbitos horizontales.

4.2 Por último, se hace referencia a un entorno seguro en el que se respete la ley, como condición esencial al desarrollo económico sostenible.

5. Cuarta parte — Valor añadido e impacto de la política estructural

5.1 En esta parte del informe se presentan los resultados de las intervenciones realizadas en el marco de la política de cohesión durante el período 1994-1999; también se registran los resultados preliminares de la aplicación de algunos programas relativos al período de programación 2000-2006. Asimismo, se analizan distintos aspectos de la política de cohesión: contribución de las políticas estructurales al crecimiento de las regiones más desfavorecidas; efectos de esta política fuera de las regiones del objetivo 1; papel específico del Fondo Social Europeo (FSE) en la inversión en educación, empleo y formación; papel de las políticas estructurales en la promoción de la cooperación; y, por último, contribución de las ayudas de adhesión en los nuevos Estados miembros.

5.2 Entre los resultados presentados, destacamos los siguientes:

5.2.1 En los periodos 1989-1993 y 1994-1999, casi todos los países del objetivo 1 registraron un aumento considerable de las inversiones públicas.

5.2.2 Los Fondos Estructurales contribuyeron al desarrollo de las redes transeuropeas de transporte, lo que permitió aumentar el atractivo de las regiones y el desarrollo de su actividad económica.

5.2.3 El informe reconoce que la inversión en infraestructuras y equipamiento no es suficiente para desarrollar por sí misma una economía basada en el conocimiento, por lo que en la última década las políticas estructurales han tenido también por objeto contribuir al aumento de la capacidad de I+D, en particular en las regiones del objetivo 1.

5.2.4 Las intervenciones estructurales contribuyeron también de manera positiva a la protección del medio ambiente.

5.2.5 Recientes estudios empíricos han analizado la convergencia real entre las regiones y han demostrado la existencia de una correlación positiva entre el importe de las ayudas estructurales y el crecimiento del PIB en términos reales.

5.2.6 Sobre la base de simulaciones de los efectos macroeconómicos de las políticas estructurales entre 1994 y 1999, se considera que las intervenciones estructurales permitieron que en 1999 el PIB se incrementase, en términos reales, en un 2,2 % (Grecia), un 1,4 % (España), un 2,8 % (Irlanda) y un 4,7 % (Portugal). Estas diferencias reflejan el diferente grado de apertura de las economías, más elevado en los dos últimos países.

5.2.7 Las intervenciones estructurales también se acompañaron de un aumento importante de la inversión, en particular en infraestructuras y capital humano, aumento que se estima en un 24 % en Portugal y en un 18 % en Grecia, en 1999.

5.2.8 La experiencia pone de manifiesto que, en algunos casos, los Fondos Estructurales favorecieron la convergencia nacional (Irlanda), mientras que en otros tendieron a neutralizar los efectos de la polarización de la actividad económica (España). Sin embargo, la experiencia indica que la existencia de este trade-off entre convergencia regional y convergencia nacional depende sobre todo de la distribución espacial de la actividad económica y de las zonas de población del país en cuestión.

5.2.9 Los Fondos Estructurales contribuyeron a una mayor integración económica. Las economías europeas se integraron aún más debido al crecimiento de los flujos comerciales y de inversión, a la vez que los intercambios comerciales de los países de la cohesión con el resto de la UE se duplicaron sobradamente durante la última década. Esta situación refleja asimismo las ganancias que otros países obtuvieron de la ayuda estructural concedida a las regiones menos prósperas. Se considera que entre 2002 y 2006, cerca de un cuarto (24,1 %) de estos gastos regresaron al resto de la Unión, esencialmente a través de un aumento de las exportaciones hacia los países de la cohesión, en particular de máquinas y bienes de equipo. Este porcentaje es especialmente elevado en Grecia (42,3 % de la ayuda estructural) y Portugal (35,2 %).

5.2.10 Las intervenciones de los Fondos Estructurales contribuyeron también al desarrollo económico de otras regiones de la UE, al margen de las regiones del objetivo 1, que sufren problemas estructurales (zonas en declive industrial, zonas rurales). El informe presenta los resultados de recientes estudios sobre los principales efectos durante el período 1994-1999. Las ayudas comunitarias contribuyeron a la reestructuración de las industrias tradicionales, a la diversificación de la actividad económica y a la creación de empleo en las zonas que se beneficiaron de ayudas durante el citado período 1994-1999.

5.2.11 Algunos estudios detallados ponen de manifiesto que los gastos en I+D, innovación y transferencias de tecnología parecen haber sido especialmente eficaces en términos de creación de nuevos empleos así como de conservación de los empleos ya existentes. Sin embargo, con algunas excepciones, la capacidad de innovación en estas zonas sigue siendo bastante inferior a la de las regiones menos desarrolladas de la UE. Esta situación contrasta con su dotación en infraestructuras, en particular en términos de sistemas de transporte y de telecomunicaciones y capital humano. Se realizaron también esfuerzos sustanciales en la reconversión de antiguas zonas industriales y la mejora del medio ambiente, en particular en las zonas urbanas.

5.2.12 Por lo que se refiere a las ayudas a la agricultura, al desarrollo rural y a la pesca, el informe presenta también los resultados de las medidas adoptadas de conformidad con los objetivos 5a y 5b durante el período 1994-1999.

5.2.13 Una parte sustancial de las ayudas del FSE se destinaron a ayudar a otras regiones de la UE, al margen de las del objetivo 1. Durante el período 1994-1999 las ayudas del FSE a las regiones de los objetivos 3 y 4 tuvieron un efecto positivo en términos de empleo, y en particular sobre el desempleo de larga duración, las minorías étnicas y la igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres.

5.2.14 Varias iniciativas comunitarias destinadas a promover la cooperación y las redes de comunicación han complementado, de manera no desdeñable, la política de cohesión. El programa Interreg II contribuyó a fomentar las redes entre países, el intercambio de experiencias entre regiones y la difusión de conocimientos, aunque los resultados relativos a la reducción del aislamiento hayan sido mixtos, es decir que mientras algunas regiones han desarrollado sensiblemente las conexiones terrestres así como las instalaciones portuarias (en particular Grecia, Alemania y Finlandia), en otras zonas fronterizas, como las que separan Portugal de España, los efectos fueron más limitados.

5.2.15 El informe destaca también la contribución de la iniciativa comunitaria URBAN relativa al desarrollo de las zonas urbanas y a la mejora de la calidad de la vida.

5.2.16 El informe confirma que la ampliación representa un reto adicional por lo que se refiere a la política de cohesión. Se reconoce que la ayuda de los Fondos Estructurales tendrá una importancia vital para los nuevos Estados miembros, que reforzarán su competitividad y acercarán sus niveles de PIB per cápita a la media europea; pero también se estima que ello requiere por parte de estos países una preparación metódica en términos de capacidades administrativas y gestión de las ayudas que reciban. Las ayudas de adhesión constituyen, en parte, un ejercicio de aprendizaje para los países beneficiarios sobre cómo utilizar eficazmente la ayuda financiera antes de recibir créditos más importantes. En cualquier caso, la capacidad administrativa y la capacidad de descentralización de la aplicación de los programas deberá reforzarse aún más después de 2006.

6. Consideraciones del Comité Económico y Social Europeo

6.1 Los resultados presentados en el informe muestran que la política de cohesión ha tenido efectos positivos claramente perceptibles.

6.2 Sin embargo, el CESE destaca su preocupación por el hecho de que el éxito en la consecución de los objetivos de la política de cohesión es más visible entre los Estados miembros que entre las regiones. A pesar de la evolución positiva, persisten disparidades regionales en términos de desarrollo

económico y social. Asimismo, el CESE llama la atención sobre el hecho de que la ampliación acentuará aún más las disparidades, lo que plantea un importante desafío a la política de cohesión.

6.3 El CESE comparte la opinión de que la ampliación hará crecer considerablemente el mercado interior comunitario, ofreciendo con ello nuevas oportunidades, aunque a la vez tendrá un impacto variable en los distintos países de la UE. Habida cuenta de la interdependencia creciente en términos de comercio e inversión, el desarrollo económico en los nuevos Estados miembros puede generar elevadas tasas de crecimiento en el conjunto de la UE (se ha comprobado que los Fondos Estructurales contribuyen a una mayor integración económica, reflejo también del crecimiento de los flujos comerciales y las inversiones).

6.4 Asimismo, el CESE comprueba que las regiones elegibles para las ayudas no fueron las únicas en beneficiarse de los Fondos Estructurales. Una parte sustancial de la ayuda canalizada hacia las regiones menos desarrolladas revierte a las regiones más desarrolladas de la Unión Europea en forma de un aumento de sus exportaciones. Las estimaciones para el período 2000-2006 indican que este efecto de regreso asciende a cerca de un cuarto (24,1 %) de las intervenciones estructurales en el marco del objetivo 1. A largo plazo, el efecto de desarrollo provocado en dichas regiones abrirá también nuevos mercados para las regiones y los países contribuyentes netos, creando con ello efectos favorables en sus propias economías.

6.5 Los datos disponibles indican que los flujos de inversión tienden a dirigirse de manera desproporcionada a las regiones y los países más dinámicos de la UE, lo que plantea un dilema a los Gobiernos de los países de la cohesión y los países candidatos.

6.6 La coordinación de las distintas políticas comunitarias sectoriales es positiva para el objetivo de la cohesión, en particular la de la política agrícola, la política pesquera, la política de transporte, la política de I+D y la política de educación y formación profesional.

6.7 También se reconoce la importancia de las ayudas comunitarias a las regiones distintas de las del objetivo 1, con el fin de reducir las disparidades económicas y sociales.

6.8 El debilitamiento del crecimiento económico tuvo en general consecuencias desfavorables para el empleo. La tasa de empleo en la UE de los Quince supera en mucho el ambicioso objetivo fijado por el Consejo Europeo de Lisboa. No obstante, la tasa media enmascara diferencias profundas entre los distintos componentes de la Unión.

6.9 Las tendencias demográficas, en particular el envejecimiento de la fuerza de trabajo, tendrán una fuerte influencia sobre las perspectivas del mercado laboral en la UE y ponen de manifiesto la necesidad de reforzar la formación y el aprendizaje a lo largo de la vida.

6.10 Las perspectivas demográficas ponen de relieve la importancia de alcanzar un elevado nivel de empleo en los próximos años, como medio de evitar un aumento de las tensiones sociales, lo que deberá ir en paralelo con un aumento sostenido de la productividad.

6.11 Parece necesario que la economía europea se concentre en las actividades basadas en el conocimiento, la innovación y las nuevas tecnologías de la información y la comunicación, con el fin de hacer la economía europea más competitiva y aumentar el empleo y el nivel de vida. Se trata, en resumen, de concretar los objetivos de la estrategia de Lisboa.

7. Prioridades de la política de cohesión

7.1 El CESE está de acuerdo con la nueva arquitectura definida para la política de cohesión de la Unión Europea en el período posterior a 2006, organizada en torno a un número limitado de prioridades (I — Convergencia, II — Competitividad regional y empleo, III — Cooperación territorial europea) y con su focalización concreta en las estrategias de Lisboa y Gotemburgo a escala nacional y regional.

7.2 En opinión del CESE, los datos presentados en el informe ilustran claramente la necesidad de perseguir con un esfuerzo mayor el objetivo de la cohesión en una Unión ampliada, si bien está de acuerdo en que el objetivo de la convergencia consista en primer lugar en apoyar a las regiones que tienen un PIB per cápita inferior al 75 % de la media comunitaria, y se congratula del tratamiento especial previsto para las regiones afectadas por el «efecto estadístico», para las que se prevé un apoyo a un nivel más elevado del decidido en 1999 para la regiones en régimen de phasing out.

7.3 El CESE acoge favorablemente la propuesta de afectación del Fondo de Cohesión al objetivo de la convergencia y considera que dicho Fondo debe continuar funcionando en una lógica nacional (Estados miembros con una RNB inferior al 90 % de la media comunitaria) sin que su aplicación se vea limitada por criterios regionales.

7.4 El CESE está de acuerdo con el sentido que se pretende dar a la política de cohesión fuera de los Estados miembros y regiones menos desarrolladas (en particular el de estimular la competitividad y reducir las disparidades entre las regiones, así como acompañar a la estrategia europea de empleo) y defiende la concentración temática en un número limitado de prioridades para la competitividad (economía del conocimiento, accesibilidad, medio ambiente y servicios de interés general).

7.5 El CESE está también de acuerdo en que, en relación con la segunda prioridad, se dé un tratamiento especial a las regiones actualmente elegibles para el objetivo 1 que no respeten los criterios de elegibilidad en el ámbito de la prioridad de la convergencia, que pasarán a beneficiarse de un apoyo mayor durante un período transitorio (phasing in).

7.6 El apoyo a la cooperación transfronteriza, transnacional e interregional ha sido importante para la integración territorial europea, por lo que el CESE apoya la propuesta de la Comisión de crear un nuevo objetivo, aprovechando la experiencia de la iniciativa Interreg. Este objetivo tendrá que ver con la cooperación territorial, manteniendo las dimensiones transfronteriza, interregional y transnacional, y la posibilidad de que los Estados miembros incluyan las regiones marítimas en la dimensión transfronteriza. A lo que se añade también que las regiones fronterizas con los nuevos Estados miembros deben adaptarse a la nueva situación, por lo que debería haberse creado un programa específico destinado a dichas regiones. El CESE respalda pues el aumento de los recursos financieros asignados al objetivo «Cooperación Territorial Europea», en relación con los atribuidos anteriormente a Interreg.

7.7 El CESE acoge con agrado la intención de la Comisión de proponer la creación de un nuevo instrumento legal, bajo forma de «entes regionales transfronterizos», que facilite la cooperación entre los Estados miembros y las autoridades locales y refuerce las conexiones con las fronteras exteriores, en particular con los nuevos vecinos.

7.8 El CESE está de acuerdo con la Comisión en que el conjunto de los programas prevea una respuesta integrada a las especificidades territoriales, y que dichos programas tengan en cuenta la necesidad de enfrentar los diferentes tipos de discriminación social.

7.9 El CESE acoge favorablemente la importancia otorgada a la dimensión urbana, al integrar en los programas acciones en este ámbito y dar especial relevancia a los problemas de las ciudades, a la vez que se reconoce el papel de éstas como motores de desarrollo regional. Al igual que la Comisión, el CESE reconoce la importancia de la cooperación entre ciudades como elemento clave de la cooperación territorial.

7.10 El CESE considera particularmente importante la garantía de que los nuevos instrumentos utilizados en las zonas rurales pasen a integrarse en la política agrícola común, manteniendo el actual grado de concentración en materia de ayudas a las regiones y países menos desarrollados cubiertos por los programas de convergencia. Asimismo, llama la atención sobre la necesidad de que el apoyo a dichas zonas rurales abarque no sólo proyectos agrícolas, sino también otros que permitan el desarrollo del mundo rural.

8. Sistema de gestión

8.1 El CESE está de acuerdo en que el número de instrumentos financieros destinados a la política de cohesión se limite a tres (Feder, FSE y Fondo de Cohesión), y también en el principio de reducir tanto los objetivos como los instrumentos financieros asociados a los mismos, lo que contribuirá a una mayor simplificación y eficacia en la programación.

8.2 El CESE defiende el reforzamiento de la cooperación entre los Estados miembros, los entes locales y los interlocutores económicos y sociales.

8.3 El CESE respalda la importancia que se otorga a la evaluación regular del impacto territorial en la política regional, y también a la evaluación del impacto territorial de la política regional de otras políticas, que incluye, como recomienda la Comisión, las evaluaciones del impacto comercial producido por la evolución de los intercambios comerciales.

8.4 El CESE considera importante que en sus futuros informes la Comisión dé una mayor relevancia a la igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres y a la evaluación de la contribución a este fin de la política de cohesión.

8.5 En cuanto al sistema de gestión, el CESE está de acuerdo con el mantenimiento de los cuatro principios (programación, asociación, concentración y adicionalidad) y con la simplificación basada en una mayor descentralización. No obstante, el CESE opina que esta mayor descentralización no debe cuestionar la necesidad de que la Comisión mantenga un estrecho acompañamiento de la ejecución de los programas, garantizando la coherencia de la política regional a escala de la Unión y evitando desviaciones que desvirtúen los objetivos respectivos. El control por parte de la Comisión debe ser, por consiguiente, muy estrecho, no sólo en lo relativo a la correcta aplicación de los fondos –a fin de garantizar la inexistencia de desvíos–, sino también en lo relativo a los proyectos financiados, y a si éstos cumplen o no las funciones para las que se crearon.

9. La temática de la asociación para la ejecución de los Fondos Estructurales

9.1 El CESE ratifica su Dictamen sobre la «Cooperación para la ejecución de los Fondos Estructurales»⁽¹⁾, de cuyas opiniones destaca las siguientes:

9.2 Estas consideraciones deben dar lugar a una reflexión sobre los comités de seguimiento previstos en el artículo 35 del Reglamento de los Fondos Estructurales. Las nuevas e importantes funciones que se les asignan a estos órganos exigen la revisión de los mecanismos de participación de los interlocutores sociales.

9.3 Antes que nada, es necesario que la participación de los interlocutores económicos y sociales en los comités de seguimiento sea obligatoria y se valore con la concesión del derecho a voto que aclare la posición de los mismos en relación con las materias sujetas a debate en esa instancia.

9.4 La Comisión debería encargar la elaboración de un estudio actualizado de los diferentes tipos de modelos de participación que han sido utilizados a escala nacional y regional, haciendo posible por esta vía de información la evaluación y la difusión de un conjunto de prácticas menos conocidas, pero de gran importancia para el futuro.

9.5 El CESE considera indispensable que se garantice la independencia de los evaluadores de un determinado programa en relación con la autoridad nacional responsable de su ejecución, y también a este respecto los interlocutores institucionales y económicos y sociales podrán tener un papel más relevante gracias al conocimiento adquirido sobre los resultados prácticos alcanzados en las diversas intervenciones.

9.6 El CESE considera que la selección de los interlocutores y la transparencia en las funciones y responsabilidades reviste una importancia fundamental.

9.7 La compatibilidad, o no, de los interlocutores que participen efectivamente en las diversas fases de ejecución de los programas y que sean, a la vez, promotores de proyectos implica la necesidad de establecer reglas que definan la selección de los interlocutores sociales de modo que no participen en la cooperación entidades que dependan del Estado y que, por esa razón, estén limitadas, funcional o estructuralmente, en la independencia de su acción.

9.8 Además de las entidades que tradicionalmente constituyen los interlocutores económicos y sociales (sindicatos de trabajadores, asociaciones de industriales, de agricultores, de artesanos y de comerciantes, sector terciario, cooperativas, etc.), es importante reforzar la participación en las políticas estructurales comunitarias de los denominados organismos funcionalmente autónomos, como las cámaras de comercio, las universidades, los organismos promotores de vivienda social, etc.

9.9 La composición de la cooperación y la eventual ineficacia de los procesos por la acumulación de funciones incompatibles con la transparencia e independencia de las decisiones (por ejemplo, la participación de las mismas personas, que en muchas ocasiones son los propios beneficiarios de los programas, en las fases de programación, acompañamiento y evaluación) puede ser perjudicial.

9.10 Muchas veces parece existir una posible incompatibilidad o conflictos de intereses en los casos en que la persona que decide pueda ser también beneficiaria de los Fondos Estructurales.

9.11 El CESE considera también que los interlocutores económicos y sociales deberán tener acceso a financiación y formación para desempeñar adecuadamente las funciones que se les han asignado, práctica que hasta ahora es muy rara o prácticamente inexistente.

9.12 La escasa participación de los interlocutores se debe, en algunas ocasiones, al hecho de que no disponen de técnicos en número suficiente y con una preparación adecuada para asistir de forma activa a los foros asociados a los fondos comunitarios en los que podrían y deberían estar presentes.

9.13 El CESE considera necesario que los Estados miembros presten una particular atención a todo el proceso burocrático, reduciéndolo a un mínimo deseable. Muchas veces es la complejidad administrativa exagerada y desproporcionada la que pone en entredicho el propio principio de cooperación, ya que interpone obstáculos y fomenta prácticas que muchas veces resultan contraproducentes.

(1) Punto 9 del Dictamen del CESE sobre la «Cooperación para la ejecución de los Fondos Estructurales», DO C 10 de 14.1.2004, p. 21.

9.14 El CESE considera que son grandes las ventajas que reportaría el establecimiento de un umbral mínimo de participación, comenzando por un Reglamento comunitario que permita a los Estados miembros establecer otros niveles más definidos de participación, en la legislación o disposiciones nacionales. Las normas que se establezcan deberían permitir obtener más información y también una participación más intensa, estable y permanente de los interlocutores económicos y sociales.

9.15 El papel de los interlocutores económicos y sociales, el contenido de las propuestas y las modalidades de participación son necesariamente diferentes en las etapas de preparación, financiación, seguimiento y evaluación de las intervenciones estructurales de la Comunidad. Por eso es importante aclarar qué se espera de los interlocutores, qué disposiciones tienen previsto adoptar éstos para que los programas tengan el mayor éxito posible, en qué niveles se articulará la actividad de cooperación y cuáles son las instancias políticas y técnicas en las que los interlocutores deben intervenir.

9.16 La cooperación tiene una importancia decisiva en dos etapas de las intervenciones estructurales:

- en la fase «política» de programación de los fondos y de las opciones generales, tanto a nivel comunitario como a nivel de los Estados miembros,
- en la fase de seguimiento y evaluación de las intervenciones.

10. Contribuciones del CESE al debate en curso y a la construcción de «Una nueva asociación para la cohesión: convergencia, competitividad, cooperación»

10.1 Prioridades de la política de cohesión

10.1.1 El CESE acoge favorablemente la intención de la Comisión de establecer, en el marco de la convergencia, un mecanismo específico que compense a todas las regiones ultraperiféricas, así como a las regiones que tengan debilidades estructurales permanentes.

10.1.2 El CESE recomienda que, en la estrategia de apoyo a las diferentes regiones, se analice hasta qué punto los datos cuantitativos disponibles reflejan fielmente el progreso económico y social, y no son fruto del efecto estadístico de elementos externos, con frecuencia irrelevantes para la realidad económica y social de dichas regiones, como es el caso de la instalación de sistemas off-shore, que distorsionan los indicadores utilizados.

10.2 Complementariedad de las políticas comunitarias sectoriales

10.2.1 El CESE destaca la complementariedad de las políticas comunitarias sectoriales del objetivo de la cohesión, en parti-

cular en las áreas de investigación y desarrollo, sociedad de la información y transporte, y aplaude la intención de considerar la coherencia entre cohesión y política de competencia como un elemento esencial en las diversas políticas comunitarias.

10.2.2 Al comprobar que más del 50 % de los fondos destinados a investigación y desarrollo se concentran en sólo cuatro regiones de la Unión Europea, el CESE insta a que la complementariedad con las políticas sectoriales contrarreste esta concentración excesiva y contribuya al refuerzo de los incentivos a la transferencia de tecnología entre las regiones.

10.3 Presupuesto

10.3.1 Teniendo en cuenta la ambición que los Estados miembros atribuyen a la UE en relación con los objetivos de la ampliación y la estrategia de Lisboa, es poco razonable pensar que el nivel de recursos pueda mantenerse inamovible. El CESE, en dictámenes emitidos estos últimos dos años, ha solicitado el incremento del techo del presupuesto comunitario. Teniendo en cuenta el límite propuesto por la Comisión de 1,24 %, en el marco de las perspectivas financieras para el periodo 2007-2013, el CESE considera insuficiente el 0,41 % que se dedica a la política de cohesión (0,46 % antes de las transferencias destinadas al desarrollo rural y a la pesca) como resultado de la fijación de un techo máximo de los recursos totales que estimamos es de un nivel insuficiente para alcanzar los ambiciosos objetivos propuestos.

10.3.1.1 En este escenario, y en un contexto de mayores necesidades financieras para hacer frente al aumento de las disparidades regionales resultantes de la ampliación, esto significa que serán fundamentalmente las regiones que actualmente se benefician de la política de cohesión las que deberán soportar los costes de la ampliación, por la disminución de los apoyos comunitarios a que tienen derecho.

10.3.1.2 En opinión del CESE, esta situación es insostenible desde los puntos de vista político y económico, por ser absolutamente contraria a todo principio de equidad en el reparto los costes de la ampliación.

10.3.1.3 Así pues, el CESE no comprende cómo podría compatibilizarse el objetivo político unánimemente asumido de la ampliación y la profundización de la Unión, con el mantenimiento o incluso la reducción del esfuerzo financiero que el citado objetivo impone a los Estados miembros, y se opone a la visión reductora de la construcción europea, justificable únicamente por dificultades coyunturales y falta de visión futura por parte de algunos de los actores más fundamentales de este proceso.

11. Otras recomendaciones

11.1 El CESE considera de la máxima importancia que los criterios económicos, sociales y territoriales, en función de los cuales se distribuirán entre los Estados miembros los recursos destinados a la Prioridad «Competitividad Regional y Empleo», se definan con mayor objetividad y rigor y se preste una atención especial a los indicadores sociales y no sólo a los económicos.

11.2 En la ejecución de los fondos, el CESE opina que, cada vez más, se debe avanzar hacia nuevas formas de participación de los interlocutores institucionales, económicos y sociales más intensas que la simple participación en los órganos de planificación, gestión, control y evaluación.

11.3 La concreción de mecanismos inspirados en las subvenciones globales es en este sentido una vía que hay que reforzar, imponiendo a los Estados miembros la exigencia de adoptar este tipo de modelos, por lo menos en una reducida parte de los marcos comunitarios de apoyo, por las ventajas que posiblemente tendrán la menor burocratización, la celeridad y la ausencia de esfuerzo de los presupuestos de los Estados miembros, teniendo en cuenta las actuales dificultades generalizadas de las finanzas públicas.

11.4 Además, deben incentivarse las asociaciones entre el sector público y el privado, como forma de superar las actuales dificultades de las finanzas públicas y también de garantizar su financiación a largo plazo.

11.5 El CESE considera que se debería aplicar un refuerzo de las normas que regulan los abusos en las deslocalizaciones empresariales, en particular previendo el establecimiento de multas ejemplares y la devolución de los incentivos recibidos, si se prueba que la desinversión no tiene como fundamento la pérdida de viabilidad de la unidad productiva sino sólo la intención de desplazarse para beneficiarse de mayores apoyos.

11.6 Considera asimismo deseable que, en el ámbito de la ayuda a las empresas, se dé una importancia especial a las PYME, reconociendo su papel en el contexto socioeconómico, en particular su capacidad de generar empleo y riqueza, y su mayor compromiso con el desarrollo de la región donde se localizan.

11.7 Por último, la ambición de proseguir una política de cohesión económica, social y territorial en el contexto una Europa ampliada representa seguramente uno de los mayores desafíos a que tiene que afrontar la Unión Europea. Dado que la política de cohesión constituye un pilar esencial de integración entre los pueblos y los territorios de la Unión Europea, el CESE hace una llamada de atención a los Estados miembros para que lleven a buen término esta reforma, teniendo en cuenta los fracasos recientes en el proceso de construcción de la Unión, todo ello con el fin de que los ciudadanos vuelvan a creer en las construcción europea.

11.8 El CESE considera crucial que los Estados miembros mantengan y refuercen su propio esfuerzo en materia de políticas de cohesión, independientemente del esfuerzo proveniente de las políticas de la Unión.

11.9 La nueva estructura y las nuevas prioridades de la política de cohesión de la Unión está condicionada por la ampliación y también por los limitados recursos disponibles, y no por que se hayan eliminado las diferencias regionales y sociales. Así, determinados Estados miembros y regiones que hasta ahora han resultado beneficiados por la citada política de cohesión europea dejarán progresivamente de ser elegibles para una parte sustancial de los instrumentos disponibles. Obviamente, esto no significa que hayan alcanzado el nivel de desarrollo y cohesión deseable, por lo cual deberán merecer la atención debida en las políticas presupuestarias nacionales.

Bruselas, 30 de junio de 2004.

El Presidente
del Comité Económico y Social Europeo
Roger BRIESCH

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo y al Comité Económico y Social Europeo — Imposición de dividendos percibidos por personas físicas en el mercado interior»

[COM(2003) 810 final]

(2004/C 302/15)

El 19 de diciembre de 2003, de conformidad con el artículo 262 del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea, la Comisión decidió consultar al Comité Económico y Social Europeo sobre la propuesta mencionada.

La Sección Especializada de «Unión Económica y Monetaria y Cohesión Económica y Social», encargada de preparar los trabajos del Comité en este asunto, aprobó su dictamen el 8 de junio de 2004 (ponente: Sr. RETUREAU).

En su 410º Pleno de los días 30 de junio y 1 de julio de 2004 (sesión del 30 de junio de 2004), el Comité Económico y Social Europeo ha aprobado por 151 votos a favor, 1 en contra y 12 abstenciones el presente Dictamen.

1. Introducción

1.1 La Comunicación sobre la que ha de pronunciarse el Comité se refiere fundamentalmente a la imposición de los dividendos que perciben las personas físicas por sus inversiones de cartera.

1.2 Constituye la prolongación de la Comunicación relativa al régimen fiscal de las empresas ⁽¹⁾, en la que la Comisión ya propuso elaborar directrices sobre la aplicación de las sentencias más relevantes dictadas por el TJCE al respecto, y, en cuanto a los dividendos que perciben las personas físicas, se refiere a la aplicación de la sentencia *Verkooijen* ⁽²⁾. La asimilación de los dividendos entrantes y salientes a una circulación de capitales es una construcción jurídica; los dividendos no se mencionan expresamente ni el Tratado ni en la directiva.

1.3 Las divergencias entre los regímenes fiscales de los Estados miembros en lo que atañe a la *doble imposición de los beneficios empresariales distribuidos a los accionistas en forma de dividendos* ⁽³⁾ constituye una importante fuente de discriminación, así como un obstáculo a la libre circulación de capitales en el mercado único.

1.4 Las directrices propuestas se refieren a los aspectos de la legislación comunitaria que han de tenerse presentes en lo que respecta a los sistemas de imposición de dividendos de los Estados miembros y con ellas se pretende eliminar, a la luz de la jurisprudencia del TJCE, las restricciones que impone a los particulares el régimen fiscal a efectos tributarios de los rendimientos procedentes de su cartera de acciones. Además, la propuesta tiene también por objetivo reducir los tipos de retención en la fuente demasiado elevados en los Estados de origen de los dividendos.

⁽¹⁾ «Hacia un mercado interior sin obstáculos fiscales» COM(2001) 582 final.

⁽²⁾ Sentencia de 6 de junio de 2000, *Verkooijen*, C-35/98, Rec. 2000, p. I-4071.

⁽³⁾ Informe Ruding de marzo de 1992, pp. 207-208.

1.5 El objetivo es «ayudar a dichos Estados miembros a que sus sistemas sean compatibles con el mercado interior» de conformidad con «los principios del Tratado sobre la libre circulación de capitales».

1.6 Para el caso en que los Estados miembros no acepten adoptar el método propuesto para eliminar los obstáculos a la libre circulación de las inversiones de cartera, la Comisión Europea podría recurrir al artículo 226 CE en su calidad de guardiana de los Tratados.

1.7 Procede recordar que el TJCE puede deducir del texto de las cuestiones planteadas por el órgano jurisdiccional nacional, habida cuenta de los datos expuestos en la resolución de remisión, los elementos relativos a la interpretación del Derecho comunitario que permitan a dicho órgano jurisdiccional resolver el problema jurídico de que conoce ⁽⁴⁾.

2. La imposición de los dividendos en el mercado interior

2.1 La imposición de los resultados obtenidos por una sociedad incluye un impuesto sobre los beneficios, cuyo tipo varía según los Estados miembros entre el 12,5 y el 40 % (con una media del 30 % aproximadamente). La imposición de los dividendos distribuidos a partir de los beneficios obtenidos tras pagar el impuesto sobre sociedades puede efectuarse mediante retención y deducirse del dividendo distribuido, pero también puede estar sujeta al IRPF con arreglo al tipo marginal o gravada con arreglo a un tipo específico.

2.2 El gravamen de los resultados obtenidos por las sociedades y de los dividendos constituye, a juicio de la Comisión, una «doble imposición económica», pero los particulares pueden encontrarse además ante una doble imposición jurídica internacional (imposición por dos Estados distintos de los dividendos percibidos en el extranjero).

⁽⁴⁾ Sentencia de 28 de enero de 1992, *Bachmann*, C-204/90, Rec. p. I-249.

2.2.1 El modelo de convenio propuesto por la OCDE para evitar la doble imposición jurídica internacional no trata la doble imposición económica.

2.2.2 Según el modelo de convenio de la OCDE, el impuesto recaudado mediante retención en la fuente sobre los dividendos en el Estado de origen debe deducirse del impuesto adeudado en el lugar de residencia del accionista a efectos tributarios, mediante la concesión de un crédito ordinario limitado al importe del impuesto que puede ser adeudado sobre el dividendo en el Estado de residencia fiscal.

2.2.3 El modelo OCDE se aplica, según la Comisión Europea, a todos los regímenes de imposición sobre los dividendos, así como a las posibles combinaciones de los mismos (sistema clásico, cedular, de créditos o de exenciones).

3. La sentencia *Verkooijen* y algunas otras sentencias pertinentes

3.1 En la sentencia dictada en el asunto *Verkooijen*, el Tribunal de Justicia se pronunció acerca de la negativa a que éste pudiera acogerse a una exención del impuesto sobre la renta en lo que respecta a los dividendos que percibió por determinadas acciones de una sociedad establecida en un Estado miembro distinto del Reino de los Países Bajos.

3.2 Dicha exención se aplicaba a los rendimientos de acciones o de participaciones sociales sobre los que se hubiera practicado la retención en la fuente del impuesto neerlandés en los Países Bajos, lo que excluía los rendimientos de acciones percibidos en otros países.

3.2.1 En primer lugar, la exención se concibió como una medida orientada a mejorar el nivel de fondos propios de las empresas y a estimular el interés de los particulares por las acciones neerlandesas; en segundo lugar, la exención tenía por objetivo compensar en cierta medida, en especial para los pequeños inversores, la doble imposición económica mediante una exoneración de mil florines.

3.2.1.1 Al liquidar el impuesto sobre la renta del Sr. *Verkooijen*, la inspección de los tributos no aplicó la exención de dividendos, considerando que éste no tenía derecho a la misma, puesto que los dividendos que había percibido «no habían estado sujetos al impuesto sobre los dividendos neerlandés».

3.2.2 Consultado por el tribunal nacional competente, el Tribunal de Justicia respondió a la cuestión prejudicial planteada estimando que la percepción de dividendos extranjeros está indisolublemente vinculada a un movimiento de capitales; por tanto, el trato fiscal diferente y menos ventajoso de los dividendos entrantes con respecto a los dividendos domésticos constituye una restricción contraria a la libre circulación de capitales.

3.2.2.1 El Tribunal precisaba que una disposición legislativa como la controvertida «(...) tiene por efecto disuadir a los nacionales de los Estados miembros que residan en los Países Bajos de invertir sus capitales en sociedades domiciliadas en otro Estado miembro».

3.2.2.2 «Una disposición de este tipo produce igualmente efectos restrictivos sobre las sociedades establecidas en otros Estados miembros, pues obstaculiza la obtención de capitales en los Países Bajos por parte de dichas sociedades».

3.3 Con arreglo a la sentencia dictada en el asunto *Schmid* (¹), el abogado general observó que los dividendos procedentes de acciones de origen extranjero, que no están sujetos en Austria a retención en la fuente con carácter liberatorio en concepto de impuesto sobre los rendimientos del capital, están íntegramente sujetos al impuesto sobre la renta en este Estado y, además, no pueden beneficiarse de la aplicación del tipo impositivo reducido a la mitad. El abogado general consideró que ello es contrario a la libre circulación de capitales.

4. Observaciones generales del CESE

4.1 Los Estados miembros asumen determinadas competencias en materia fiscal. Sin embargo, los artículos 56 y 58 del Tratado CE en vigor actualmente limitan dichas competencias nacionales en la medida en que, al ejercerse éstas, no se pueden poner trabas a ninguna libertad fundamental ni eludir el Derecho comunitario: el artículo 56 prohíbe restringir la libre circulación de capitales, mientras que en el artículo 58 se establece que aunque las disposiciones nacionales «distingan entre contribuyentes cuya situación difiera con respecto a su lugar de residencia o con respecto a los lugares donde esté invertido su capital» y pese a que los Estados miembros pueden «adoptar las medidas necesarias para impedir las infracciones a su Derecho y normativas nacionales, en particular en materia fiscal y de supervisión prudencial de entidades financieras (...) o tomar medidas justificadas por razones de orden público o de seguridad pública», las medidas que se adopten a tal fin «no deberán constituir ni un medio de discriminación arbitraria ni una restricción encubierta de la libre circulación de capitales y pagos».

4.2 La jurisprudencia del Tribunal reclama en el fondo la igualdad de trato de las personas sujetas al impuesto y condena la doble imposición internacional.

4.3 Habida cuenta de la ampliación de la UE y de la circunstancia de que las diferencias entre los distintos tipos se acentuarán aún más en lo que se refiere al impuesto sobre sociedades y al IRPF sobre los dividendos, el Comité reconoce que es urgente exhortar a todos los Estados miembros que no lo hayan hecho todavía a que suscriban convenios internacionales contra la doble imposición, sobre la base mínima del modelo propuesto por la OCDE, para garantizar en la práctica la igualdad de trato en el ámbito nacional de los dividendos que perciben los inversores de cartera, independientemente de su Estado miembro de origen.

(¹) Sentencia de 30 de mayo de 2002 dictada en el Asunto C-516/99.

4.4 El Comité observa que el Tratado prevé también la libre circulación de capitales que se dirigen a terceros países o procedentes de estos y que ya existen diversos convenios internacionales bilaterales entre Estados miembros y terceros países.

4.5 Teóricamente, sólo podría alcanzarse la neutralidad completa combinando todos los requisitos que se exigen en la Comunicación y limitándose al ámbito comunitario, mediante la aplicación de un tipo comunitario único de impuesto sobre sociedades en el marco de un sistema de exenciones y siempre que, por lo demás, las condiciones de sujeción al IRPF sean iguales en todos los países interesados y suponiendo que el contribuyente de que se trata percibe únicamente ingresos procedentes de su cartera de acciones. Por lo demás, la propia Comisión Europea reconoce que la neutralidad fiscal completa sólo puede lograrse mediante la armonización total de la fiscalidad de los Estados miembros.

4.6 La soberanía fiscal de los parlamentos y de los Estados, que deciden acerca de la sujeción a impuesto de las personas físicas y jurídicas así como del presupuesto nacional, constituye históricamente la base de las democracias europeas. La igualdad de los ciudadanos ante las cargas públicas constituye un principio fundamental de rango constitucional. Los Estados miembros, en el nivel actual de integración europea, tienen aún importantes razones para conservar, con arreglo a lo que se establece en los tratados, sus competencias nacionales en materia fiscal. Evidentemente, esta situación podría evolucionar en el futuro. No obstante, el Comité desea que la libertad de que disfrutaban los Estados miembros no dé lugar a situaciones de dumping fiscal.

4.7 El Comité considera que las directrices propuestas, siempre que se limiten a las cuestiones sobre las que el Tribunal de Justicia se ha pronunciado efectivamente, se incluyen — respetando dicha condición— en las competencias respectivas de la Comisión Europea y de los Estados miembros. De decidirse así, el Parlamento Europeo y los órganos consultivos comunitarios han de participar enteramente en el seguimiento de dicho procedimiento.

4.8 El Comité, por último, no está convencido de que la amenaza de interponer un recurso ante el Tribunal de Justicia pueda facilitar realmente la búsqueda indispensable de soluciones; no obstante, el Comité considera que los Estados miembros afectados deben adoptar disposiciones rápidamente para evitar las discriminaciones originadas por dividendos salientes o entrantes. Además, ello equivaldría a pretender hacer del Tribunal un sustituto del legislador fiscal comunitario, por encima de las competencias atribuidas a los Estados miembros, a riesgo de inducir a confusión en el reparto de poderes.

5. Observaciones particulares

5.1 El Comité señala que el modelo analítico relativamente sencillo de la Comisión sólo contempla uno de los tipos de inversión en acciones, a saber, la cartera individual compuesta por acciones de sociedades establecidas en dos o más Estados

miembros. Una cartera puede estar compuesta por acciones de sociedades establecidas en varios Estados miembros y fuera de la UE.

5.2 El Comité observa igualmente que los ingresos percibidos por valores mobiliarios pueden proceder también de sociedades de inversión colectiva o de fondos de pensiones con arreglo a sistemas que no permitan comprobar el origen nacional de los distintos componentes de los dividendos y de las plusvalías distribuidas. Por otra parte, a veces se aplican a las plusvalías que se generan por dichas formas de inversión y a los dividendos distribuidos normas fiscales distintas de las aplicables al cobro directo de los dividendos por una persona física que dispone de su propia cartera de acciones. La Comisión no trata estas cuestiones.

5.3 El Comité observa que en la Comunicación tampoco se aborda la cuestión de la imposición de las plusvalías que genera la venta de títulos que cotizan en bolsa. La percepción de dividendos no es el único objetivo que persiguen los particulares que invierten en carteras de acciones. La revalorización de los títulos negociados en bolsa con el fin de obtener beneficios constituye a veces una razón mucho más determinante para invertir y forma parte enteramente de la gestión de una cartera y de los ingresos correspondientes. Sin duda alguna, este problema también debería examinarse.

5.4 En cuanto al debate sobre la doble imposición económica, el Comité considera que no es ilegítimo establecer una distinción entre las personas físicas y jurídicas, independientemente de los métodos y tipos impositivos que se les apliquen. La parte distribuida a los accionistas constituye para éstos unos ingresos disponibles, pero no se distribuye forzosamente la totalidad de los resultados. Parte de ellos se emplea en autofinanciar la sociedad, lo cual revaloriza el título y el haber de los accionistas; en las hipótesis que tiene en cuenta la Comisión Europea, dicha parte de los resultados está sujeta al impuesto sobre sociedades y no al IRPF. Por consiguiente, convendría comprobar también si dichas plusvalías se gravan o no en el momento en que se realizan y en qué condiciones; la Comunicación no analiza esta cuestión, que a juicio del Comité es importante.

6. Conclusiones

6.1 El Comité considera que el tratamiento de las dobles imposiciones y del gravamen de las retenciones eventuales de los dividendos domésticos y de los dividendos entrantes y salientes para garantizarles un trato no discriminatorio constituyen objetivos importantes, siempre que no se ponga en entredicho en el ámbito nacional el principio fundamental de igualdad de las personas físicas ante las cargas públicas. Asimismo, los Estados miembros podrían plantearse establecer cooperaciones entre los países que practiquen métodos fiscales similares, con el fin de estudiar las mejores prácticas fiscales disponibles.

6.2 Las cuestiones que plantea el Comité en las observaciones particulares podrían examinarse en fases posteriores, con vistas a una armonización fiscal mayor en materia de impuesto sobre sociedades e imposición de los ingresos y plusvalías de los valores mobiliarios, para un mejor funcionamiento del mercado interior.

6.3 El Comité, por último, considera que la Comunicación de la Comisión abre la perspectiva de resolver problemas que son objeto de numerosas consultas al Tribunal de Justicia, consultas que convendría evitar en el futuro, para evitar sobrecargarlo inútilmente con demandas en este sentido.

Bruselas, 30 de junio de 2004.

El Presidente
del Comité Económico y Social Europeo
Roger BRIESCH

ANEXO

al Dictamen del Comité Económico y Social Europeo

Las enmiendas siguientes, que obtuvieron más de la cuarta parte de los votos emitidos, fueron rechazadas en el transcurso de los debates.

Punto 4.6

Suprímase la última frase de este punto.

Resultado de la votación:

Votos en contra: 84
Votos a favor: 58
Abstenciones: 9

Punto 4.8

Suprímase este punto.

Resultado de la votación:

Votos en contra: 85
Votos a favor: 53
Abstenciones: 16

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones y a los interlocutores sociales a nivel comunitario en relación con la revisión de la Directiva 93/104/CE relativa a determinados aspectos de la ordenación del tiempo de trabajo»

[COM(2003) 843 final]

(2004/C 302/16)

El 5 de enero de 2004, de conformidad con el artículo 262 del TCE, la Comisión decidió consultar al Comité Económico y Social Europeo sobre la propuesta mencionada.

La Sección Especializada de Empleo, Asuntos Sociales y Ciudadanía, encargada de preparar los trabajos en este asunto, aprobó su dictamen el 14 de junio de 2004. Ponente: Sr. HAHR.

En su 410º Pleno de los días 30 de junio y 1 de julio de 2004 (sesión del 30 de junio), el Comité Económico y Social Europeo ha aprobado por 154 votos a favor, 71 votos en contra y 13 abstenciones el presente Dictamen.

1. Contenido del documento de la Comisión

1.1 La Comunicación que se somete a examen trata de la Directiva 93/104/CE, de 23 de noviembre de 1993, tal como quedó modificada por la Directiva 2000/34/CE, en la que se fijan requisitos mínimos en relación con la ordenación del tiempo de trabajo a fin de mejorar la salud y la seguridad de los empleados.

1.2 La Comunicación persigue tres objetivos:

1.2.1 En primer lugar, se trata de evaluar la aplicación de las dos disposiciones de la Directiva sujetas a revisión antes de la expiración de un período de siete años a partir de la fecha límite de transposición por los Estados miembros, es decir, antes del 23 de noviembre de 2003. Se trata de las excepciones contempladas en el apartado 4 del artículo 17 en relación con el período de referencia para la aplicación del artículo 6, que establece la duración máxima del tiempo de trabajo semanal, así como la posibilidad de que los Estados miembros, en virtud del inciso i) de la letra b) del apartado 1 del punto 18, no apliquen el artículo 6, siempre y cuando se adopten las medidas necesarias para garantizar que un trabajador pueda dar su consentimiento a trabajar más de 48 horas semanales (lo que se conoce como «no aplicación» *opt-out*).

1.2.2 En segundo lugar, se pretende analizar las repercusiones de la jurisprudencia del Tribunal en lo que respecta a la definición del tiempo de trabajo y a la calificación de los períodos de atención continuada, así como examinar los cambios dirigidos a mejorar la compatibilidad entre la vida profesional y la vida familiar.

1.2.3 Por último, la propuesta también tiene por finalidad consultar al Parlamento Europeo y al Consejo, así como al Comité Económico y Social Europeo, al Comité de las Regiones y a los interlocutores sociales, sobre una posible revisión del texto.

1.2.4 Cabe señalar que el 11 de febrero de 2004 el Parlamento Europeo aprobó un informe en el que se pedía la progresiva eliminación de las cláusulas de no aplicación. La Comisión emitió un segundo documento de consulta el 19 de mayo. Según la Comisión, el propósito de dicho documento es convocar a los interlocutores sociales a la negociación o, de no conseguirlo, ofrecer unas indicaciones generales sobre la dirección de toda legislación que más tarde pudiera proponer la Comisión.

2. Observaciones generales

2.1 El CESE considera inadecuado el método de consulta empleado por la Comisión en un ámbito que a nivel nacional es objeto de convenios colectivos. La Comisión debería haber consultado a los interlocutores sociales antes de poner en marcha el procedimiento de consulta de las instituciones europeas, el CESE o el Comité de las Regiones.

2.2 La Comisión no presenta propuestas concretas de modificación de la Directiva, pero en la consulta se pide respuesta a cinco cuestiones esenciales con vistas a la revisión posterior de aquélla:

- extensión de los períodos de referencia para el cálculo del tiempo de trabajo — en la actualidad está fijado a cuatro meses (seis meses o un año en determinadas condiciones);
- definición de tiempo de trabajo, como consecuencia de sentencias recientes del Tribunal de Justicia europeo (TJE) en relación con el tiempo de trabajo de los servicios de atención continuada;
- requisitos para la solicitud de excepciones (cláusula de no aplicación);
- medidas para hacer más compatibles la vida laboral y la familiar;
- encontrar el mejor equilibrio posible entre estos elementos.

2.2.1 Para poder responder de manera exhaustiva a las cinco cuestiones de la Comisión se requiere no sólo un conocimiento minucioso de la Directiva 93/104/CE sobre el tiempo de trabajo, sino también un análisis de su aplicación en las legislaciones nacionales y de las consecuencias que ha tenido su puesta en práctica en comparación con la situación bajo las normativas nacionales anteriores en la materia, así como de los convenios colectivos nacionales. El Comité constata que el informe⁽¹⁾ publicado por la Comisión y el contenido de la Comunicación sometida a examen sólo ofrecen una información parcial sobre estos aspectos. Por este motivo, las observaciones del Comité serán necesariamente de índole general.

2.2.2 Para elevar el nivel de protección de la seguridad y de la salud de los trabajadores de conformidad con las disposiciones sociales del Tratado CE (artículo 136 y siguientes) y la Directiva 89/391/CEE, la Directiva 93/104/CE sobre la ordenación del tiempo de trabajo establece lo siguiente:

- una duración máxima de trabajo de cuarenta y ocho horas semanales como media, incluidas las horas extraordinarias;
- un período mínimo de descanso de once horas consecutivas por cada período de veinticuatro horas;
- una pausa cuando el tiempo de trabajo diario sea superior a seis horas;
- un período mínimo de descanso de un día por semana;
- unas vacaciones anuales de cuatro semanas;
- una duración máxima diaria de trabajo nocturno de ocho horas como media.

2.2.3 Asimismo, la Directiva establece normas que fijan en qué condiciones los Estados miembros, por ley, y los interlocutores sociales nacionales mediante convenio colectivo, pueden introducir excepciones a las disposiciones que se establecen en ella. Las excepciones sólo se permiten siempre y cuando se respeten los principios generales de salud y seguridad de los trabajadores.

2.2.4 Lamentablemente, falta una evaluación de conjunto de si la aplicación de la Directiva en los Estados miembros ha dado lugar a las mejoras esperadas en un principio en las condiciones de vida y trabajo de los trabajadores, pero el Comité parte de la base de que es así, por lo menos en una perspectiva a largo plazo. Por ello, toda modificación del contenido de la Directiva debe sopesarse cuidadosamente y tener una base sólida, en especial entre los interlocutores sociales.

2.2.5 Al mismo tiempo, es necesario recordar que el contenido de la Directiva está basado en debates y consideraciones de hace más de catorce años. Las sentencias del TJE en relación con la interpretación del concepto de tiempo de trabajo y de descanso compensatorio han sido fuente de graves problemas en muchos Estados miembros. Por este motivo, el Comité acoge con interés el procedimiento de consulta puesto en marcha por

(1) Informe de la Comisión — Estado de la aplicación de la Directiva 93/104/CE del Consejo, de 23 de noviembre de 1993, relativa a determinados aspectos de la ordenación del tiempo de trabajo («Directiva del tiempo de trabajo»), Documento COM(2000) 787 final.

la Comisión, aunque pone de relieve las limitaciones ya señaladas ya que ofrece la posibilidad de recoger opiniones valiosas procedentes de diferentes instancias sobre la eficacia de la Directiva y de sus disposiciones de aplicación en los Estados miembros, y completar así la información insuficiente de la que hablábamos más arriba. Es obvio que sobre todo los interlocutores sociales desempeñan un papel esencial en este procedimiento de consulta, de conformidad con las disposiciones del Tratado CE.

2.2.6 El tiempo de trabajo y su ordenación son un elemento esencial en la relación entre las asociaciones de empresarios y las asociaciones sindicales, así como en la relación cotidiana entre empresario y trabajador. Por ello, la configuración de las normas en materia de tiempo de trabajo en los convenios colectivos resulta de gran interés para los interlocutores sociales, que tienen enormes conocimientos técnicos y mucha experiencia en estas cuestiones.

2.2.7 Por lo general, las legislaciones nacionales en materia de tiempo de trabajo parten de la base de una responsabilidad compartida entre el empleador y el trabajador para definir de manera satisfactoria el tiempo de trabajo. Partiendo de la normativa en materia de tiempo de trabajo, y siempre en el marco de los convenios colectivos, los interlocutores sociales de los Estados miembros deben solucionar, en distintos niveles, los problemas que se planteen en los lugares de trabajo en relación con esta cuestión.

2.2.8 De una valoración estrictamente jurídica de las disposiciones de la Directiva sobre el tiempo de trabajo relativas al descanso diario, las pausas, el descanso semanal y el tiempo de trabajo semanal en comparación con las disposiciones del artículo 17 relativas a las excepciones permitidas, cabe deducir que la Directiva ofrece márgenes para la negociación, al menos si no se tienen en cuenta las consecuencias que han tenido las sentencias del TJE en relación con los servicios de atención continuada. Por otra parte, la Directiva sobre el tiempo de trabajo aparece como una reglamentación relativamente complicada en el marco del Derecho comunitario. Por este motivo, el Comité propone que la Comisión aproveche una eventual propuesta de revisión de la Directiva para analizar las posibilidades de simplificarla, aunque esta simplificación no debe llevar a que se desatiendan las exigencias fundamentales en materia de salud y seguridad de los trabajadores.

3. Observaciones particulares

3.1 Períodos de referencia

3.1.1 Cuando se publicó la Directiva, la cuestión del tiempo de trabajo anual ya había empezado a debatirse en Europa. El concepto de «tiempo de trabajo anual» puede definirse sencillamente como un sistema en el que el periodo de referencia para la duración media del trabajo semanal es un año o 365 días.

3.1.2 El artículo 6 de la Directiva sobre el tiempo de trabajo fija, en efecto, la duración media del trabajo semanal en 48 horas, que pueden distribuirse a lo largo de periodos de cuatro meses o, según las excepciones establecidas en el apartado 4 del artículo 17, de seis o doce meses ⁽¹⁾. Así pues, la Directiva ofrece cierta libertad a la hora de distribuir el tiempo de trabajo a lo largo de un periodo de referencia. Es obvio que, a la hora de ordenar el tiempo de trabajo, se deben mantener las disposiciones relativas al descanso diario, el descanso semanal, el trabajo nocturno, etc. así como respetar los principios generales sobre la salud y la seguridad de los trabajadores.

3.1.3 En su Comunicación, la Comisión constata que no siempre resulta fácil analizar las legislaciones nacionales en materia de transposición de los artículos 6 y 16 ⁽²⁾ (que tratan del tiempo de trabajo máximo semanal y de los periodos de referencia, respectivamente) pero que «de modo general, puede comprobarse la consolidación de una tendencia hacia un período de referencia anual» ⁽³⁾.

3.1.4 La cuestión es saber hasta qué punto la extensión del periodo de referencia tiene repercusiones para la salud y la seguridad de los trabajadores, cuestión que la Comisión no se ha planteado. Obviamente, que el trabajo se concentre en un periodo relativamente corto puede resultar incómodo, pero el hecho de que el uso de los periodos de referencia anuales esté extendido en bastantes acuerdos colectivos debe deducirse que los interlocutores sociales consideran que las repercusiones negativas para la salud y la seguridad de los trabajadores de estos periodos de referencia más extensos quedan subsanadas, siempre que se les concedan tiempos de descanso compensatorios.

3.1.5 Uno de los argumentos esgrimidos en favor de la extensión de los periodos de referencia es el de ofrecer a las empresas una mayor flexibilidad en la gestión del tiempo de trabajo. Muchos países ya disponen de este tipo de flexibilidad gracias a acuerdos colectivos, y el problema de la falta de flexibilidad afecta principalmente a aquellos países en los que tradicionalmente los acuerdos colectivos son menos importantes. Sería útil tratar de fortalecer la negociación colectiva en materia de tiempo de trabajo, en especial en los países en los que no está muy desarrollada.

3.1.6 El CESE constata que el artículo 137 del Tratado CE, en el que se basa la Directiva sobre la ordenación del tiempo de trabajo, establece que las directivas adoptadas en virtud de dicho artículo «evitarán establecer trabas de carácter administrativo, financiero y jurídico que obstaculicen la creación y el desarrollo de pequeñas y medianas empresas».

⁽¹⁾ 1. De cuatro a seis meses mediante convenios colectivos o acuerdos celebrados entre los interlocutores sociales (referencia al apartado 3 del artículo 17 en la primera frase del apartado 4 del mismo artículo).

2. Además los Estados miembros tienen la facultad de permitir que los convenios colectivos o acuerdos celebrados entre interlocutores sociales establezcan periodos de referencia que no excedan de doce meses, «siempre que respeten los principios generales de protección de la seguridad y la salud de los trabajadores» y «por razones objetivas, técnicas o de organización del trabajo».

⁽²⁾ COM(2003) 843 final, p. 6.

⁽³⁾ COM(2003) 843 final, p. 7.

3.1.7 Puesto que muchos Estados miembros ya utilizan, por medio de acuerdos colectivos, un periodo de referencia de doce meses, el CESE considera, a la vista de las disposiciones en vigor, con la posibilidad de ampliar el período de referencia mediante convenios colectivos, que los interlocutores sociales gozan de la flexibilidad necesaria para adaptar el tiempo de trabajo a fin de abordar las diferentes situaciones que se registran en los distintos Estados miembros, sectores y empresas. Por consiguiente, debería mantenerse esta normativa.

3.1.8 Dadas las particularidades del tiempo de trabajo de las personas en cargos ejecutivos, el Comité se muestra a favor de una participación directa de las organizaciones que representan a esta categoría profesional en los procedimientos y negociaciones por los que se fijan las condiciones relativas al tiempo de trabajo, para lo que se requerirían disposiciones específicas.

3.2 Definición del tiempo de trabajo

3.2.1 La Directiva sobre el tiempo de trabajo incluye, en su artículo 2, una definición de «tiempo de trabajo». Se define el tiempo de trabajo como «todo período durante el cual el trabajador permanezca en el trabajo, a disposición del empresario y en ejercicio de su actividad o de sus funciones, de conformidad con las legislaciones y/o prácticas nacionales». Por otra parte, en el apartado 2 del artículo 2 el período de descanso se define como «todo período que no sea tiempo de trabajo».

3.2.2 El Tribunal de Justicia ha tenido que interpretar la definición de tiempo de trabajo que figura en la Directiva en dos ocasiones. En la primera sentencia ⁽⁴⁾, que trataba del trabajo de médico en los centros de atención sanitaria, el Tribunal determinó que el tiempo dedicado por los médicos a un servicio de atención continuada debe considerarse tiempo de trabajo en virtud del apartado 1 del artículo 2 de la Directiva, siempre y cuando se haga en régimen de presencia física en el centro de atención sanitaria. Así pues, se considera que los conceptos de atención continuada o servicio de atención continuada implican la obligación de encontrarse en régimen de presencia física en el lugar indicado por el empleador y de estar a su disposición a la espera de tareas. En su sentencia sobre el caso Jaeger ⁽⁵⁾, el Tribunal confirmó su interpretación anterior y dictó que también debe considerarse tiempo de trabajo en virtud de la Directiva el tiempo que pasan los médicos fuera de los periodos de actividad efectiva durante un servicio de atención continuada. Asimismo, decretó que el descanso compensatorio debe tomarse de inmediato.

3.2.3 El CESE subraya que estas sentencias pueden tener consecuencias de amplio alcance para la ordenación del tiempo de trabajo, en particular en el sector sanitario, aunque también en otros sectores. Las legislaciones nacionales de varios Estados miembros incluyen disposiciones relativas a los servicios de atención continuada. Estas disposiciones varían en su configuración de un país a otro, pero todas tienen en común que los servicios de atención continuada no se consideran tiempo de trabajo, o lo hacen sólo en parte. Ahora bien, tampoco se considera tiempo de descanso.

⁽⁴⁾ Sentencia del Tribunal de Justicia, de 3 de octubre de 2000, en el asunto C-303/98 (Simap).

⁽⁵⁾ Sentencia del Tribunal de Justicia, de 9 de octubre de 2003, en el asunto C-151/02 (Jaeger), pendiente de publicación.

3.2.4 Curiosamente, no parece haberse analizado ni debatido de manera satisfactoria el alcance de la definición de tiempo de trabajo del apartado 1 del artículo 2 de la Directiva previamente a su aprobación. De lo contrario, es difícil entender la sorpresa que han causado los fallos del Tribunal, tanto en las instituciones de la UE como en los Estados miembros, en particular si se tiene en cuenta que la mayoría de ellos dispone de normas sobre el tiempo de atención continuada en sus legislaciones laborales nacionales.

3.2.5 El Comité comparte la opinión de la Comisión de que existen varias soluciones posibles pero, en las circunstancias actuales, no desea recomendar en particular ninguna de las soluciones presentadas. La elección de una u otra debe hacerse fundamentalmente con vistas a:

- ofrecer a los trabajadores una mejor protección de la salud y la seguridad en relación con el tiempo de trabajo;
- dar mayor flexibilidad a las empresas y los Estados miembros en la gestión del tiempo de trabajo;
- facilitar la conciliación del trabajo y la vida familiar;
- no crear obstáculos para las empresas, especialmente las PYME.

3.3 Aplicación de las excepciones contempladas en el inciso i) de la letra b) del apartado 1 del punto 18 (opt-out o no aplicación)

3.3.1 El artículo 18 de la Directiva reconoce a los Estados miembros el derecho a establecer, mediante ley, que no se aplicará el artículo 6 de la Directiva sobre la duración máxima del trabajo semanal, fijado en un promedio de 48 horas. Para que esta excepción pueda aplicarse deben cumplirse una serie de condiciones:

- a) el trabajador deberá dar su consentimiento para trabajar más horas;
- b) el trabajador no podrá sufrir perjuicio por el hecho de no haber dado su consentimiento;
- c) el empresario deberá disponer de registros actualizados de todos los trabajadores que efectúen un trabajo de este tipo;
- d) estos registros deberán ponerse a disposición de las autoridades competentes.

Asimismo, cabe señalar que incluso aquellos trabajadores que han optado por la cláusula de no aplicación en virtud del artículo 18 tienen derecho a un descanso diario de once horas seguidas y a una pausa tras seis horas de trabajo.

3.3.2 La Directiva sobre la ordenación del tiempo de trabajo se basa en una serie de supuestos vagos, que no se especifican, sobre lo que podría denominarse una «cultura sana en materia de tiempo de trabajo». Según el artículo 137 del Tratado CE, «la Comunidad apoyará y completará la acción de los Estados miembros» para mejorar el entorno de trabajo y «proteger la salud y la seguridad de los trabajadores». La existencia misma de la Directiva sobre la ordenación del tiempo de trabajo y, sobre todo, su aplicación práctica en la mayoría de los Estados miembros demuestran que ha habido una voluntad extendida de no dejar márgenes a una cultura poco «sana» en la materia. Así, la cláusula de no aplicación del inciso i) de la letra b) del apartado 1 del artículo 18 sólo podrá utilizarse siempre que los Estados miembros respeten «los principios generales de protección de la seguridad y la salud de los trabajadores».

3.3.3 Para juzgar si la cláusula de no aplicación está o no justificada hay que considerar si es posible demostrar que existe una relación directa entre el tiempo de trabajo semanal de más de 48 horas y la salud y seguridad de los trabajadores. En su Comunicación, la Comisión señala que «por falta de datos fiables», «no parece posible» analizar qué efectos ha tenido sobre la salud y la seguridad de los trabajadores «la no aplicación»⁽¹⁾. Sin embargo, la Comisión menciona un estudio reciente que indica que puede existir una relación entre el gran número de horas de trabajo y la salud física, en particular si el tiempo de trabajo sobrepasa las 48-50 horas semanales. Ya en su Dictamen sobre la propuesta de Directiva de 1990, el CESE indicó que numerosos estudios señalan que un tiempo de trabajo demasiado extenso y sin periodos de descanso puede dañar la salud de los trabajadores, ocasionar enfermedades laborales y deteriorar la salud⁽²⁾.

3.3.4 Un aspecto importante de la cláusula de no aplicación es la del consentimiento voluntario. De acuerdo con las disposiciones de la Directiva, el trabajador debe disponer siempre de la posibilidad de no trabajar más de 48 horas semanales de promedio. Estas disposiciones han sido criticadas por el hecho de que no se trata siempre de una posibilidad real, ya que se dan situaciones en las que puede ser difícil para el trabajador no consentir a la firma del acuerdo, por ejemplo cuando busca empleo.

3.3.5 Según la Comunicación de la Comisión, un estudio realizado por empresarios de Gran Bretaña muestra que un 48 % de los trabajadores del sector de la construcción trabajan más de 48 horas semanales⁽³⁾. Esta cifra es sorprendentemente elevada, sobre todo si se tiene en cuenta que en muchos de estos casos se tratará probablemente de trabajos que requieran no sólo resistencia física, sino también precisión. El provecho que pueda sacar el empresario de esas últimas horas de trabajo -en las que el costo de la mano de obra, por ser horas extras, es aún mayor- debe ser relativamente pequeño. Por ello, cabe preguntarse si el hecho de que en Gran Bretaña se registre un tiempo de trabajo general tan prolongado no está relacionado con otros problemas, de tipo estructural.

⁽¹⁾ [COM(2003) 843 final], p. 16.

⁽²⁾ DO C 60 de 8.3.1991, p. 26.

⁽³⁾ [COM(2003) 843 final], p. 14.

3.3.6 Es importante plantearse qué repercusiones tiene la extensión del tiempo de trabajo para las familias. ¿Cómo solucionan el día a día las familias con niños en las que los padres trabajan más de 48 horas semanales? ¿Es posible que unos horarios generales prolongados contribuyan a que uno de los padres —por lo general, la madre— deje de trabajar, totalmente o en parte? Si esto es así, la cláusula de no aplicación obstaculiza la consecución del objetivo de la Estrategia de Lisboa de que en 2010 el número de mujeres empleadas en la UE sea del 60 %. No deja de ser sorprendente que en el Reino Unido la diferencia entre la participación en el mercado laboral de hombres y mujeres se sitúe por debajo de la media comunitaria, al mismo tiempo que, después de los Países Bajos, el Reino Unido es el país de la UE donde más mujeres, casi un 50 %, trabajan a tiempo parcial⁽¹⁾. Según la Comunicación de la Comisión, en Gran Bretaña trabaja más de 48 horas semanales el 26,2 % de los hombres, mientras que entre las mujeres esta cifra se sitúa en un 11,5 %⁽²⁾. Un estudio publicado en el *British Medical Journal* llegó a la conclusión de que la falta de control de las horas extraordinarias constituye un riesgo para la salud de las trabajadoras, especialmente las que tienen familia y se dedican a un trabajo manual⁽³⁾. Así pues, parece que la cláusula de no aplicación tiene repercusiones negativas para la igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres, aunque se necesitaría hacer un análisis más detallado de esta cuestión.

3.3.7 El CESE todavía no se pronuncia a favor o en contra de la cláusula de no aplicación en esta fase, pues para ello es necesario analizar detalladamente la situación con la colaboración de los interlocutores sociales.

3.4 *Medidas para mejorar el equilibrio entre vida laboral y vida familiar*

3.4.1 ¿Qué implica, para el trabajador, la idea de mejorar el equilibrio entre vida laboral y vida familiar? ¿Qué implica el concepto de vida familiar? La respuesta que puedan dar los padres con niños pequeños diferirá sin duda de la de una pareja sin niños, y tampoco será la misma que la de un padre solo. Es decir, no es posible dar una respuesta unívoca a la cuestión de cómo mejorar el equilibrio entre vida laboral y vida familiar.

3.4.2 Aun así puede decirse, de manera general, que la mayoría de las personas consideran que la posibilidad de influenciar el propio tiempo de trabajo y decidir sobre su situa-

ción laboral es algo positivo y que contribuye a crear un buen ambiente de trabajo. Esto es particularmente cierto en el caso de los padres con niños pequeños. En su resolución sobre la ordenación del tiempo de trabajo, el Parlamento Europeo hace especial hincapié en que:

- la probabilidad de que la mujer sufra efectos negativos en su salud y nivel de bienestar es mayor si tiene que combinar la vida laboral con las responsabilidades familiares;
- es necesario prestar atención a la tendencia preocupante que consiste en que las mujeres tengan dos empleos parciales con un total semanal que supera a menudo el límite legal para ganar un sueldo que les permita vivir;
- que la cultura de las largas jornadas laborales en profesiones más cualificadas y puestos de gestión constituye un obstáculo al ascenso de la mujer que mantiene la discriminación por razón de género en el lugar de trabajo⁽⁴⁾.

El CESE respalda esta opinión, aunque considera necesario añadir que el problema en cuestión no afecta únicamente a las mujeres, sino a los padres en general, que tienen dificultades para combinar la vida laboral con las responsabilidades familiares, y ello implica también un riesgo para la salud.

3.4.3 El CESE opina que ofrecer a todo el mundo la posibilidad de disponer de tiempo para participar en la vida social y democrática, de manera compatible con la vida laboral y familiar, debería ser un aspecto importante de toda política de ordenación del tiempo de trabajo.

3.4.4 En la actualidad, tanto el Derecho comunitario como las legislaciones nacionales disponen de normas que tienen en cuenta la posibilidad de combinar la vida familiar y el cuidado de los niños con un empleo, como son las disposiciones relativas al permiso de paternidad, el trabajo a tiempo parcial, el teletrabajo, los horarios flexibles, etc. El CESE considera que convendría hacer un estudio, al que estén asociados los interlocutores sociales, para conocer las disposiciones en vigor en este ámbito antes de proponer nuevas medidas o de sopesar unas y otras. El CESE propone que se encargue un estudio de este tipo a la Fundación Europea para la Mejora de las Condiciones de Vida y de Trabajo, que ya ha publicado un informe que aborda parcialmente cuestiones de actualidad en este ámbito⁽⁵⁾.

Bruselas, 30 de junio de 2004.

El Presidente
del Comité Económico y Social Europeo
Roger BRIESCH

⁽¹⁾ Informe de la Comisión al Consejo, el Parlamento Europeo, el Comité Económico y Social Europeo y el Comité de las Regiones — Informe de 2004 sobre la igualdad entre mujeres y hombres [COM(2004) 115 final, p. 16].

⁽²⁾ [COM(2003) 843 final], p. 12.

⁽³⁾ Ala-Mursula & al.: «Effect of employee worktime control on health: a prospective cohort study», *Occupational and Environment Medicine*, 61:254-261, n° 3 de marzo de 2004.

⁽⁴⁾ Resolución del Parlamento Europeo, de 11 de febrero de 2004, sobre la ordenación del tiempo de trabajo (modificación de la Directiva 903/104/CEE), P5 TA-PROV(2004)0089, apartados 20 a 22.

⁽⁵⁾ «A new organisation of time over working life» («Una nueva organización del tiempo a lo largo de la vida laboral»), Fundación Europea para la Mejora de las Condiciones de Vida y de Trabajo, 2003.

ANEXO

al Dictamen del Comité Económico y Social Europeo

Las enmiendas que figuran a continuación recibieron más del 25 % de los votos, aunque fueron rechazadas en el curso del debate.

Punto 3.1.7

Sustitúyase este punto por el texto siguiente:

«En su Comunicación del 19 de mayo, la Comisión sugiere que debe ampliarse el periodo de referencia sin presentar al mismo tiempo una propuesta concreta. Por lo tanto, el CESE no se pronuncia al respecto por el momento. El CESE comunicará su posición al ser consultado sobre una propuesta de Directiva.»

Exposición de motivos

El CESE no se pronuncia sobre las otras dos cuestiones —definición de tiempo de trabajo (punto 3.2.5) y cláusula de no aplicación (punto 3.3.7)— porque espera propuestas más concretas. Así pues, está justificado tomar la misma actitud respecto al periodo de referencia.

Resultado de la votación

A favor:	84
En contra:	35
Abstenciones:	7

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre «Las relaciones UE-Turquía ante la perspectiva del Consejo Europeo de diciembre de 2004»

(2004/C 302/17)

El 28 de enero de 2004, de conformidad con el artículo 29 de su Reglamento Interno, el Comité Económico y Social Europeo decidió elaborar un dictamen de iniciativa sobre «Las relaciones UE-Turquía ante la perspectiva del Consejo Europeo de diciembre de 2004».

La Sección Especializada de Relaciones Exteriores, encargada de preparar los trabajos del Comité en este asunto, aprobó su dictamen el 7 de junio de 2004 (ponente: Sr. ETTY).

En su 410º Pleno de los días 30 de junio y 1 de julio de 2004 (sesión del 1 de julio de 2004), el Comité Económico y Social Europeo ha aprobado por 166 votos a favor, 17 votos en contra y 28 abstenciones el presente Dictamen.

1. Antecedentes

1.1 El CESE viene siguiendo desde hace muchos años los acontecimientos en Turquía. Este país se asoció a la CE en 1963, solicitó su adhesión en 1987 y pasó a ser socio de la UE en la Unión aduanera en 1995.

1.2 A través de un Comité Consultivo Mixto (CCM), establecido con la sociedad civil organizada de Turquía y que funciona correctamente desde 1995, el CESE está bien informado sobre las aspiraciones de los medios económicos y sociales de Turquía en lo que se refiere a la adhesión de su país a la UE. Siempre ha tomado en consideración estas aspiraciones y desea sinceramente que la cumbre europea de diciembre de 2004 llegue a la conclusión de que Turquía ha cumplido los criterios políticos establecidos en Copenhague en 1993 y que, por lo tanto, decida que se inicien sin demora las negociaciones de adhesión.

1.3 Turquía ha demostrado durante varias décadas que ha optado inequívocamente por volverse hacia Europa.

1.4 Turquía es un Estado laico con población predominantemente islámica. Desea funcionar como una democracia moderna y laica. Constituye un ejemplo muy importante para aquellos países con mayoría de población islámica que desean fortalecer sus estructuras políticas basándose en el laicismo y la democracia. La adhesión de Turquía a la UE sería una prueba del alto nivel de pluralismo de la UE, de su capacidad de gestionar el diálogo entre culturas y religiones y de su papel de interlocutor de la paz y la equidad en el mundo.

1.5 Turquía es un país joven desde el punto de vista demográfico, con una economía en fuerte crecimiento y de gran potencialidad. No obstante, no sería correcto seguir considerándola exclusivamente como un gran mercado para las exportaciones europeas o una zona de inversiones de bajo coste.

1.6 Turquía ha desarrollado durante muchos años un papel que consiste, por una parte, en hacer de zona tampón y, por otra, de puente entre Oriente y Occidente, pero nunca ha dejado de considerarse europea. Si Turquía logra convertirse en miembro de la UE, podría apoyar aún de manera más directa las actividades de la UE en materia de prevención de conflictos, en particular gracias a sus excelentes relaciones con la región de Asia Central, Oriente Próximo y la región del Golfo.

2. Introducción

2.1 Las relaciones entre la UE y Turquía están actualmente dominadas, y lo seguirán estando en los meses que quedan del presente año, por la cuestión de si van a iniciarse o no las negociaciones de adhesión. La cumbre europea tomará una decisión en su reunión de diciembre de 2004.

2.2 Dicha decisión será un acontecimiento decisivo tras un período de más de quince años durante el cual Turquía ha estado esperando una respuesta clara a su solicitud de adhesión a la UE. El Consejo de Helsinki de diciembre de 1999 otorgó a Turquía la condición de candidato a la adhesión. El Consejo de Copenhague de diciembre de 2002 decidió que en el plazo de un año se adoptaría una decisión sobre el inicio de las negociaciones tomando como base el resultado de una evaluación, si para entonces Turquía satisface los criterios políticos de Copenhague de 1993. Esto se considera una condición fundamental para emprender la vía de la adhesión de pleno derecho.

2.3 Obviamente, la decisión que habrá de adoptarse no sólo reviste una gran importancia para Turquía, sino también para la UE.

2.4 Hasta ahora, el resultado de la supervisión por parte de la Comisión Europea de los progresos realizados por Turquía en los aspectos pertinentes ha sido positivo. Según la Comisión, los resultados del proceso de reforma han sido especialmente impresionantes en los últimos dos o tres años. No obstante, es necesario realizar nuevos progresos significativos en lo que se refiere a la independencia del poder judicial, la libertad de expresión, el papel del Ejército y, sobre todo en el sureste, los derechos culturales.

En su informe más reciente sobre Turquía, el Parlamento Europeo hace una valoración similar. Considera que Turquía, pese a todos los esfuerzos realizados hasta ahora, aún no satisface los criterios políticos de Copenhague. Existen carencias importantes en la Constitución de 1982, aprobada durante el gobierno de los militares. Las reformas introducidas desde 2001 aún no han eliminado su naturaleza básicamente autoritaria. Otras preocupaciones importantes, según el informe del Parlamento, son la aplicación práctica de las reformas, la persistencia de las torturas en las comisarías de policía, el acoso de las organizaciones defensoras de los derechos humanos y la vulneración de los derechos de las minorías (en particular, de los kurdos).

2.5 Turquía no sólo ha realizado un programa impresionante en el ámbito legislativo, sino que también ha adoptado medidas importantes para supervisar la aplicación práctica de la nueva legislación.

2.6 El presente dictamen se ha elaborado tomando como base, entre otras cosas, los trabajos realizados por el Comité Consultivo Mixto UE-Turquía sobre este tema. Esto ha permitido al CESE tomar en consideración los puntos de vista, las aspiraciones y las expectativas de una parte significativa de la sociedad civil turca.

3. Observaciones generales

3.1 Debe quedar claro desde un principio que los asuntos cruciales que el CESE debe abordar en este momento son básicamente las cuestiones políticas de la democracia, el Estado de Derecho, los derechos humanos y la protección de las minorías, como se decidió en el Consejo Europeo de Copenhague de diciembre de 2002.

3.2 Los criterios económicos y el acervo sólo se examinarán en el presente documento en la medida en que pueda considerarse que los progresos realizados por Turquía con respecto a estos criterios contribuyen a fortalecer los derechos humanos, la sociedad civil y la democracia.

3.3 El CESE ha tomado nota cuidadosamente de informaciones recientes relevantes, en particular del Informe periódico 2003 de la Comisión Europea sobre Turquía en la vía de la adhesión, el Informe del Parlamento Europeo sobre Turquía de abril de 2004 y el Informe del Consejo de Europa sobre los derechos humanos en Turquía de diciembre de 2003. Comparte la valoración general del proceso de reforma que se hace en estos informes. Considera que el valor añadido del presente dictamen reside en su punto de vista sobre los criterios políticos que revisten especial importancia para los medios económicos y sociales. Por lo tanto, el dictamen se centrará en dichos aspectos.

3.4 Para el CESE, los aspectos que revisten especial importancia desde el punto de vista de los criterios políticos son:

- el respeto de los derechos humanos (en concreto, el derecho de organización y de negociación colectiva, los derechos de la mujer y los derechos culturales de las minorías),
- la democracia, y, en particular, la contribución que pueden prestar los medios económicos y sociales y la sociedad civil en general al proceso de decisión político,
- la libertad de expresión, medios de comunicación libres, y
- el papel del Ejército en la sociedad turca y, especialmente, en la vida económica y social.

3.5 El Consejo de Helsinki de 1999 señaló con claridad que los resultados de la reforma en Turquía se evaluarían con arreglo a los mismos criterios de adhesión aplicables a los demás países candidatos.

3.6 En este contexto, debería señalarse que algunos países cuyas negociaciones de adhesión se iniciaron hace varios años, al parecer no satisfacían plenamente los criterios políticos en el momento de iniciarse las negociaciones. En algunos de ellos aún persisten discrepancias importantes, incluso ahora que son miembros de la UE. A este respecto, podrían mencionarse aspectos importantes como la corrupción, la independencia del poder judicial y el trato dado a las minorías. Teniendo esto en cuenta, es importante señalar que, en nuestra opinión, Turquía no sólo debería ser evaluada con arreglo a los mismos criterios que los demás países candidatos, sino que además estos criterios deberán aplicarse de igual manera.

3.7 En diciembre de 2002, cuando el Consejo fijó el plazo para tomar una decisión sobre iniciar o no negociaciones con Turquía, su decisión sólo podía significar que consideraba que en ese preciso momento Turquía había realizado suficientes progresos para justificar las expectativas de que, si realizaba un gran esfuerzo en los veinticuatro meses siguientes, los restantes obstáculos podrían en efecto superarse. De lo contrario, hubiera sido inútil e injusto poner a Turquía ante esta perspectiva.

3.7.1 Para algunos de los problemas clave pendientes, como el papel del Ejército en la sociedad y el trato dispensado a las minorías (en particular, a los kurdos, en el sudeste del país), cuya complicada historia se remonta a muchas décadas, dos años es un periodo muy breve. Por lo tanto, es razonable deducir que el Consejo no puede haber supuesto que Turquía podría satisfacer plenamente los criterios políticos en diciembre de 2004.

3.7.2 Si esta es una interpretación correcta de la decisión del Consejo de diciembre de 2002, se plantea la cuestión de qué progresos, y en qué aspectos de los criterios políticos, pueden exigirse de manera realista a Turquía antes de que puedan iniciarse las negociaciones.

3.8 En el actual debate sobre el inicio de negociaciones de adhesión con Turquía, se suele hacer referencia al problema de Chipre. Así, deben tenerse en cuenta el papel positivo que Turquía ha desempeñado en los esfuerzos por encontrar una solución y el consiguiente porcentaje de votos (65 %) a favor de la reunificación de la isla emitidos por la comunidad turco-chipriota. Sin duda, Chipre sigue siendo un asunto de crucial importancia, tanto en lo que se refiere a los principios como a las realidades políticas. No obstante, si nos atenemos con fidelidad y sinceridad a la decisión del Consejo de Copenhague de diciembre de 2002 a que se hace referencia en el punto 2.2, la UE no puede convertir la solución del problema de Chipre en una nueva condición para iniciar las negociaciones, ya que ello significaría introducir una nueva condición a posteriori.

4. Observaciones particulares

4.1 Derechos humanos

4.1.1 Los medios económicos y sociales están muy implicados en cuestiones relacionadas con el derecho de organización y el derecho de negociación colectiva, consagrados en los Convenios 87 y 98 de la OIT y en la Carta Social Europea. Turquía ha ratificado ambos Convenios de la OIT y ha suscrito la Carta Social Europea. Ha mantenido reservas sobre los artículos 5 (derecho de organización) y 6 (derecho de negociación colectiva y derecho de huelga) de la Carta.

4.1.2 En las dos últimas décadas, y, en particular, como consecuencia del golpe de Estado militar de septiembre de 1980, se han vulnerado gravemente estos derechos. El régimen militar llegó al extremo de incluir en la Constitución de 1982 una serie de violaciones graves de los derechos sindicales fundamentales.

4.1.3 Algunos de estos artículos y actos legislativos basados en los mismos han sido modificados en los últimos años.

4.1.4 No obstante, aún persisten algunas desviaciones importantes en relación con los Convenios fundamentales de la OIT. En particular, el artículo 54 de la Constitución todavía contiene restricciones detalladas del derecho de huelga. El artículo 51 de la Constitución, que establece las condiciones previas para la elección de representantes sindicales, ha sido modificado para adaptarlo al Convenio 87 de la OIT. Están en marcha iniciativas encaminadas a modificar disposiciones similares contenidas en la Ley 2821 sobre sindicatos y en la Ley 2822 sobre convenios colectivos, huelgas y cierres patronales. No obstante, según el informe de 2004 de la Comisión de expertos en convenios ratificados de la OIT, el Gobierno ha iniciado recientemente procedimientos judiciales basados en esta legislación contra la DISK, una de las confederaciones de sindicatos representadas en el Comité Consultivo Mixto UE-Turquía.

4.1.5 Durante más de veinte años, los órganos de supervisión de la OIT (la Comisión independiente de Expertos en Aplicación de Convenios, la Comisión de Aplicación de Convenios y Recomendaciones de la Conferencia Internacional del Trabajo y la Comisión de Libertad Sindical del Consejo de Administración) han criticado enérgicamente estas infracciones y han señalado la manera en que Turquía debería poner fin a las mismas. La actuación de los sucesivos Gobiernos turcos para paliar la situación ha sido decepcionantemente lenta y es de lamentar que aún no existan indicios de mejora.

4.1.6 Un documento relativo al diálogo social y los derechos económicos y sociales en Turquía, elaborado para la 12ª reunión del CCM UE-Turquía⁽¹⁾, hacía especial hincapié en las restricciones del derecho de organización y del derecho de huelga en el sector público. A pesar de varias reformas introducidas en la legislación en materia de sindicatos y relaciones laborales, esta situación, por desgracia, persiste en la actualidad.

4.1.7 En lo que se refiere al derecho de organización de ONG, existen restricciones legales en la Ley de Asociaciones,

entre otras, en cuanto a la pertenencia, financiación y ámbito de actividades. De hecho, el funcionamiento de estas organizaciones se ve con frecuencia gravemente obstaculizado. Cuando se considera que una ONG adopta posturas antigubernamentales pacíficas, es objeto de infiltraciones, vigilancia minuciosa, censura, etc.

4.1.8 Las fundaciones en favor de las minorías (religiosas) afrontan especiales dificultades en lo que se refiere a los derechos de propiedad. El Gobierno parece estar dispuesto a levantar estas restricciones a su libre funcionamiento. Se han prometido mejoras para la primavera de 2004, pero hasta la fecha no se han realizado.

4.1.8.1 Siguen existiendo graves problemas en lo que se refiere a la formación de clérigos de las minorías religiosas, en particular, de la Iglesia ortodoxa griega. El centro teológico de Halki ha permanecido cerrado durante más de treinta años.

4.1.9 En lo que se refiere a los derechos de la mujer, el Comité constata varias deficiencias graves pese a la ratificación por parte de Turquía de los Convenios fundamentales de la OIT sobre igualdad de remuneración (nº 100) y sobre la discriminación (empleo y ocupación) (nº 111). Estos Convenios han sido aplicados por ley con algunas excepciones (por ejemplo, existen barreras jurídicas para el acceso de la mujer a determinados puestos de trabajo). La aplicación práctica revela numerosas carencias, por ejemplo, en lo que se refiere a la igualdad de remuneración para el mismo trabajo con cualificaciones idénticas y al acceso a empleos de calidad. Existen problemas similares en muchos Estados miembros de la UE.

4.1.9.1 Un problema que preocupa muchísimo es la existencia de poderosas redes de delincuencia dedicadas a la prostitución, a la trata de mujeres, niños y niñas y al tráfico de órganos, tanto nacional como internacionalmente.

4.1.10 A pesar de importantes cambios en la legislación, persisten graves problemas en lo que se refiere al trato dado a los kurdos, cuyos derechos culturales como minoría aún no se respetan de manera suficiente, si bien recientemente se han producido algunas mejoras, en particular en lo tocante a la radiodifusión en lengua kurda. En Turquía, la condición de minoría está reservada a los grupos religiosos del país, tomando como base el Tratado de Lausana de 1923, donde sólo se habla de minorías religiosas.

4.2 Democracia

4.2.1 En este apartado, el CESE desea señalar una vez más la relevancia que podría tener el nuevo Consejo Económico y Social de Turquía: puede contribuir de manera importante a fortalecer el proceso democrático en el ámbito de la toma de decisiones sobre cuestiones económicas y sociales importantes mediante consultas significativas de los grupos de interés más representativos por parte del Gobierno. En ese sentido, es mucho más que un mero elemento del diálogo acervo social, como señala la Comisión en su Informe periódico.

⁽¹⁾ «Diálogo social y derechos económicos y sociales en Turquía».

4.2.2 El Consejo Económico y Social de Turquía fue creado en 2001. Está presidido por el Primer Ministro y otros ministros del Gobierno participan en sus trabajos. Desde su creación, no fue convocado hasta que llegó al poder el actual Gobierno, hace año y medio. Se ha reunido en tres ocasiones, con arreglo a lo previsto, pero sin duda no ha funcionado de la forma recomendada en el documento del CCM UE-Turquía sobre el diálogo social y los derechos económicos y sociales, mencionado en el punto 4.1.6 supra. Parece más bien un lugar de conversación donde se leen discursos y se celebran debates poco concluyentes, en vez de un órgano influyente donde los medios económicos y sociales, consultados de manera oficial por el Gobierno, hacen serios esfuerzos para alcanzar el consenso sobre cuestiones difíciles de sus ámbitos de competencia y actividad. Sin duda, este tipo de órgano y de actividades no pueden crearse de la noche a la mañana. Pero, hasta ahora, el Gobierno no ha logrado proporcionar a las organizaciones representadas en el Consejo incentivos para negociar realmente entre sí, por ejemplo, inspirándoles confianza y demostrándoles que, si logran obtener transacciones significativas, éstas se reflejarán de manera importante en las políticas del Gobierno. El CESE desea que el Gobierno de Turquía coopere de manera seria y constructiva con el Consejo Económico y Social permitiéndole transformarse en un elemento importante del proceso de democratización en Turquía. En febrero del presente año, el Gobierno anunció que tiene intención de revisar la composición del Consejo Económico y Social, y, en particular, su propia posición dominante en el mismo.

4.2.3 El Comité también quiere subrayar la importancia de la libertad de expresión y de unos medios de comunicación libres para el proceso democrático en Turquía. Reconoce el elevado número de reformas realizadas en este ámbito concreto; no obstante, comparte la preocupación expresada por el Comisario para los derechos humanos del Consejo de Europa de que algunos de los cambios (por ejemplo, en la Constitución) podrían interpretarse como incluso más restrictivos que las disposiciones a las que han sustituido. Además, la aplicación práctica y la interpretación de los nuevos artículos es la prueba fundamental para estas reformas, al igual que para las reformas introducidas en otros ámbitos. Experiencias anteriores en materia de procedimientos jurídicos muestran, por desgracia, escasa coherencia en este aspecto.

4.3 *El papel de las fuerzas armadas en la sociedad turca*

4.3.1 El CESE es consciente del importante papel que han desempeñado y siguen desempeñando las fuerzas armadas en la historia del país y en la actual sociedad turca. Reconoce que ha habido casos en que este papel ha sido positivo. No obstante, también cabe señalar que muchas de las dificultades que afronta actualmente Turquía para satisfacer los criterios políticos de Copenhague de 1993 son el resultado de la amplísima y muy profunda influencia del Ejército en la sociedad. Debe ponerse fin a dicha influencia tomando como base un programa concreto y un calendario estricto.

4.3.2 El CESE es consciente de que es imposible erradicar este papel dominante en muchas esferas de la vida, que se extiende más allá de la función normal de un Ejército (defensa, seguridad interna), en un periodo de tiempo muy breve. No obstante, debe dejarse absolutamente claro a Turquía que, si quiere ser miembro de la UE, el papel del Ejército debe limitarse a los cometidos que desempeña el Ejército en los demás Estados miembros; esto es, a salvaguardar la seguridad exterior e interior del país y participar en operaciones internas, sujeto al control democrático del Parlamento.

4.3.3 Además de los aspectos que ya han debatido la Comisión Europea y el Parlamento Europeo (entre otros, el papel y la composición del Consejo de Seguridad Nacional, la responsabilidad política relativa al presupuesto del Ejército, la representación de los militares en órganos civiles del sector educativo y los medios audiovisuales), hay que señalar aquí que las fuerzas armadas y sus oficiales también ocupan posiciones destacadas en la vida económica. Una ley de 2003 estipula que las dos partidas presupuestarias extraordinarias de las fuerzas armadas se incluirían en los presupuestos generales del Estado a finales de 2004 y dejarían de existir como partidas independientes antes de 2007. Esto supone que, a partir de 2007, el presupuesto de las fuerzas armadas estará totalmente bajo control democrático. No obstante, por el momento las fuerzas armadas conservan un notable poder en la sociedad y en la economía turcas: los militares ejercen una amplísima influencia –formal e informal– que debe hacerse tan transparente como todas las demás actividades económicas (¹). La UE no ha abordado hasta ahora este aspecto económico en los debates comunitarios relativos al poderoso papel del Ejército en la sociedad turca. El Parlamento Europeo lo ha tratado en su informe más reciente.

5. Conclusiones y recomendaciones

5.1 El CESE considera a Turquía una democracia en desarrollo, que ha realizado importantes progresos en sus esfuerzos por satisfacer los criterios políticos de Copenhague, sobre todo desde diciembre de 2002.

(¹) Ejemplos de ello son el fondo de pensiones de los oficiales del Ejército, propietario de un banco y un holding empresarial, que, entre otras cosas, es el socio turco de la principal empresa conjunta del sector del automóvil. Según la información facilitada por OYAK, se trata de una empresa financiera y administrativamente autónoma, sujeta a las disposiciones de los códigos civil y de comercio de Turquía, como cualquier otra institución similar. Su objetivo principal es ofrecer a sus miembros unas prestaciones que se añaden a las que proporciona el sistema de seguridad social del Estado turco, que corresponde básicamente a los fondos de pensiones del segundo pilar que existen en la UE.

Todos los militares y civiles pertenecientes a las fuerzas armadas son miembros del fondo de pensiones de OYAK y conservan su estatuto de miembros permanentes de OYAK. Sin embargo, excepto porque constituyen la base de sus miembros, OYAK no tiene relación alguna con el Estado ni con las fuerzas armadas turcas en inversiones ni negocios, transferencias de fondos ni ayudas estatales, ni en ningún otro tipo de ayuda financiera. OYAK es un fondo de pensiones profesionales similar a sus homólogos de la UE.

Como parte de su política de transparencia, OYAK hace públicos sus informes anuales y todos los años auditan las cuentas de la institución y de sus filiales empresas de auditoría internacionales. OYAK hizo públicas sus prestaciones de jubilación suplementarias.

5.2 Turquía no sólo debería satisfacer los mismos criterios políticos que los demás países candidatos antes de que puedan iniciarse las negociaciones; también deberían evaluarse sus resultados en el proceso de reforma con arreglo a los mismos criterios que se han utilizado para otros Estados candidatos. La UE debería realizar todos los esfuerzos posibles para evitar la mínima insinuación relativa a la aplicación de un doble rasero.

5.3 La decisión adoptada por el Consejo de Copenhague en 2002 significa que la UE estaba convencida en ese momento de que Turquía, si se esforzaba realmente, podía satisfacer los criterios políticos en el plazo de dos años. En lo que se refiere a algunos ámbitos que han estado dominados por tradiciones y prácticas arraigadas durante muchos años, este hecho sólo puede haber significado que satisfacer plenamente los criterios políticos antes de diciembre de 2004 resulta, sin embargo, imposible y que se busca más bien una masa crítica de avances reales que bastarían para iniciar las negociaciones. Incluso algunos de los nuevos Estados miembros, que ya han completado el proceso de negociación, aún no satisfacen plenamente los criterios políticos.

5.3.1 En estos ámbitos concretos, lo que la UE puede y debe exigir de manera realista a Turquía es que se hayan realizado progresos tan creíbles para finales de 2004 que pueda esperarse haber llegado entonces a un «punto sin retorno». El papel del Ejército y el trato de las minorías, y, en particular, de los kurdos en el sureste del país, constituyen ejemplos obvios. El CESE insiste en que se continúen al mismo ritmo y en la misma dirección las reformas para reducir el poder de las fuerzas armadas en la sociedad en general, así como las relativas a los derechos culturales de las minorías, y espera que en el futuro no se produzca ningún retroceso que pudiera poner en peligro el proceso de las negociaciones de adhesión.

5.3.2 El papel del Ejército, fuera del ámbito de sus funciones básicas de defensa y seguridad, debe reducirse de manera decidida para dar confianza a la UE de que está en marcha un proceso que no tiene vuelta atrás. El presupuesto de las fuerzas armadas debe estar sometido a un control democrático pleno. La influencia económica del Ejército debería hacerse transparente y deberían adoptarse las medidas apropiadas para garantizar tal transparencia en el tiempo.

5.3.3 La UE debería seguir debatiendo con Turquía la definición de las minorías (que Turquía basa en el Tratado de Lausana), en vista de las dificultades que plantea para Turquía ratificar sin reservas, así como aplicar en la práctica, instrumentos internacionales relevantes. En este debate, la UE debería prestar la máxima atención al hecho de que algunos de sus veinticinco Estados miembros también suscriben una definición restringida de las minorías, que genera los mismos problemas.

5.3.3.1 El CESE se remite a los trabajos recientes del CCM sobre el desarrollo regional⁽¹⁾ y señala la importancia de una política activa de desarrollo regional en Turquía, apoyada por la UE, que crearía la oportunidad para que la población del sureste de Turquía (y de otras zonas del país) participase activamente en el desarrollo económico y social de su región. La adopción gradual por parte de Turquía de las normas de la UE

en materia de política regional representa una oportunidad para fomentar una mayor y más coherente colaboración entre la sociedad civil organizada — en particular, los medios económicos y sociales libres, independientes y representativos, por una parte, y las entidades de todos los niveles relevantes, por otra. Deberían desarrollar conjuntamente un punto de vista compartido sobre la política de desarrollo. Deberían fomentarse los intercambios de experiencias entre la UE y las organizaciones socioeconómicas turcas.

5.3.3.2 El CESE observa con interés iniciativas del Gobierno turco como el proyecto de ley de 2000 sobre la compensación por daños causados por las fuerzas de seguridad durante las actividades antiterroristas y el Proyecto relativo a las personas desplazadas en el interior del país y para el retorno a los pueblos y la rehabilitación. El CESE considera muy importante para la credibilidad de las reformas relativas a los derechos de la población de las provincias surorientales que estas iniciativas hayan empezado a beneficiar a las víctimas de manera concreta antes de diciembre de 2004.

5.4 En otros ámbitos, como el de los derechos humanos, sobre los cuales Turquía ha estado debatiendo con la OIT y el Consejo de Europa durante un largo período y en los que el cambio no exige, o no exige tanto, la erradicación de posiciones de poder, tradiciones y creencias muy arraigadas, Turquía debería poder mostrar grandes progresos y satisfacer los requisitos que ya conoce desde hace mucho tiempo a finales de 2004. Por ejemplo, para esa fecha deberá haber puesto fin a las violaciones de los Convenios 87 y 98 de la OIT, que se han prolongado durante alrededor de un cuarto de siglo. También deberán eliminarse las restricciones no democráticas al funcionamiento de las ONG de la Ley de Asociaciones, así como de la práctica diaria. El proceso de reformas que Turquía está atravesando en la actualidad suscita expectativas positivas. No obstante, deberán presentarse resultados concretos y completos en este ámbito en el plazo mencionado.

5.5 El Consejo Económico y Social de Turquía debería participar mucho más, a partir del presente año, en la elaboración de la política económica y social. El Gobierno deberá consultarle sobre asuntos clave en estos ámbitos y deberá demostrar que se toma en serio sus dictámenes y su asesoramiento. Sólo dando una responsabilidad real a los medios económicos y sociales y recompensándolos por ello, podrá esperar el Gobierno que estos últimos tomen en serio al Consejo, así como las intenciones del Gobierno para con el mismo. El CESE observa con interés que el Gobierno está preparando una revisión del Consejo Económico y Social. No obstante, esto no debería utilizarse como argumento para retrasar nuevamente la participación activa de la sociedad civil organizada en la elaboración de la política económica y social en Turquía.

5.6 Para fortalecer a la sociedad civil en Turquía, el Gobierno no sólo deberá dejar de interferir en las actividades de las ONG y los medios económicos y sociales genuinos, sino que además deberá fomentar su aparición, facilitar su trabajo y cooperar con ellos.

(1) Documentos sobre los desequilibrios regionales en Turquía/desarrollo regional de la Sra. Cassina y el Sr. Güvenç.

5.7 El CESE considera que deberá adoptarse una decisión positiva sobre el inicio de negociaciones de adhesión a la UE con Turquía si, para el próximo mes de diciembre, el Gobierno turco:

- ha adoptado medidas para satisfacer las solicitudes relativas al papel del Ejército en la sociedad turca que figuran en los puntos 4.3.1. y 4.3.2.;
- ha demostrado con medidas concretas su decisión de aplicar plenamente en la práctica las reformas jurídicas relativas a los derechos culturales de los kurdos en las provincias surenorientales del país;
- ha comenzado a poner en práctica las intenciones manifestadas y los compromisos adquiridos en relación con el retorno voluntario, la rehabilitación y la compensación de los desplazados víctimas de la violencia en el sureste del país en los años ochenta y noventa;
- ha adaptado plenamente su legislación y sus prácticas en materia de derechos y libertades sindicales básicos a los Convenios 87 y 98 de la OIT;
- ha eliminado de la Ley de Asociaciones toda tendencia antidemocrática y se ha abstenido de restringir en la práctica el libre funcionamiento de legítimas organizaciones de la sociedad civil, incluidas las fundaciones religiosas, y;

— ha creado las condiciones necesarias para el funcionamiento libre e independiente del Consejo Económico y Social de Turquía, y ha sentado las bases para una cooperación significativa y constructiva con dicho Consejo.

5.8 El CESE considera que las reformas llevadas a cabo hasta ahora por el gobierno de Turquía en relación con los problemas derivados del papel del Ejército en la sociedad, así como los relativos a los derechos culturales de los kurdos en el sureste, representan el progreso creíble que se exige en el punto 5.3.1.

5.9 Por otra parte, si se cumplen antes de diciembre de 2004 las cuatro últimas condiciones enumeradas en el punto 5.7, el CESE cree que se habrá sentado una base fiable para el inicio de las negociaciones que, oportunamente, producirán resultados mutuamente beneficiosos. En ese caso, según el CESE, cada una de las instituciones europeas, incluido el Comité, ha de empezar a evaluar todas las posibles consecuencias que tendría la adhesión de Turquía para el funcionamiento e incluso la concepción de la Unión Europea. Como resultado de dicha adhesión, la Unión Europea se vería ampliada y modificada de modo considerable, lo cual exigiría un amplio apoyo de la opinión pública europea.

5.10 Sea cual sea la decisión que adopte el Consejo de diciembre, el CESE continuará su fructífera cooperación con la sociedad civil organizada de Turquía.

Bruselas, 1 de julio de 2004.

El Presidente
del Comité Económico y Social Europeo
Roger BRIESCH

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones — Modernización de la protección social para crear más y mejores empleos: Un enfoque general que contribuya a hacer que trabajar sea rentable»

[COM(2003) 842 final]

(2004/C 302/18)

El 5 de enero de 2004, de conformidad con el artículo 262 del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea, la Comisión decidió consultar al Comité Económico y Social Europeo sobre la propuesta mencionada.

La Sección Especializada de Empleo, Asuntos Sociales y Ciudadanía, encargada de preparar los trabajos del Comité en este asunto, aprobó su dictamen el 14 de junio de 2004 (ponente: Sra. St. HILL).

En su 410º Pleno de los días 30 de junio y 1 de julio de 2004 (sesión del 1 de julio de 2004), el Comité Económico y Social Europeo ha aprobado por 130 votos a favor, 13 votos en contra y 24 abstenciones el presente Dictamen.

1. Introducción

1.1 Esta primavera, el Consejo Europeo solicitó la Comunicación indicada y se reunió para hablar de los avances en la mejora y modernización de los sistemas de protección social con el objetivo de revisarlos para que favorezcan más el empleo. El objetivo es conseguirlo prestando más atención a la eficacia de los incentivos (es decir, cómo utilizan los Estados miembros los sistemas de asistencia, la compatibilización de la vida familiar y laboral, las pensiones de los trabajadores jubilados y los subsidios para reducir la pobreza y la exclusión social). Esta reunión se celebró después de que el Grupo de trabajo sobre el empleo⁽¹⁾ presentara su informe final a la Comisión Europea en noviembre de 2003. Las comunicaciones de estos dos importantes actos ponen de relieve los principales desafíos de empleo a que se enfrenta Europa y especifican las reformas necesarias para que la UE alcance los objetivos que se marcó en la estrategia de Lisboa.

La opinión general es que la Unión Europea va retrasada para alcanzar el ambicioso objetivo que se fijó en 2000 en la cumbre de Lisboa: convertirse en 2010 en la economía basada en el conocimiento más dinámica y competitiva del mundo, capaz de un crecimiento económico sostenible con más y mejores puestos de trabajo y una mayor cohesión social. En ambas ocasiones se reconoce que, aunque los objetivos de Lisboa son ambiciosos, Europa no puede permitirse renunciar a ellos y que el requisito previo clave para hacerlos realidad es que los Estados miembros redoblen sus esfuerzos.

En este momento, todos los indicadores oficiales señalan que el éxito en la creación de más y mejores puestos de trabajo dependerá de cuatro requisitos esenciales:

1. aumentar la capacidad de adaptación de trabajadores y empresas,
2. integrar en el mercado laboral, y atraer, a más personas,
3. invertir más y con más eficacia en capital humano,

⁽¹⁾ «Jobs, Jobs, Jobs, Creating more employment in Europe». Informe del Grupo de trabajo sobre el empleo, presidido por Wim Kok (noviembre de 2003). Véase también el Dictamen del CESE sobre el tema «Medidas de apoyo al empleo», DO C 110 de 30.4.2004.

4. garantizar la aplicación efectiva de las reformas a través de una mejor gobernanza.

Aunque estos requisitos, que en gran medida corresponden a la oferta, pertenecen sin duda al ámbito de los gobiernos nacionales, el presente Dictamen añadirá el requisito de una verdadera colaboración entre el sector público y el privado para lograr que el trabajo sea más rentable, e incluirá en este importante empeño la responsabilidad de los empresarios.

1.2 En evaluaciones recientes subyace la motivación añadida de garantizar que los incentivos para aumentar la oferta de trabajo estén efectivamente equilibrados con medidas para proporcionar una protección social adecuada a todos, manteniendo la eficacia del gasto público en este ámbito. Tal equilibrio es esencial para que los países eviten el posible riesgo a largo plazo que supone el envejecimiento de la población europea, perspectiva con graves consecuencias no sólo para el mantenimiento de una mano de obra óptima, sino porque, además, amenaza la viabilidad de los propios sistemas sociales europeos. Incrementar la presencia en el mercado laboral de los grupos más desfavorecidos —especialmente, las madres, las minorías raciales, las personas con discapacidad y los jóvenes con empleo precario— es un objetivo importante para combinar de modo eficaz la protección social y el crecimiento del empleo. En el presente Dictamen se destacan estos grupos porque una lista exhaustiva de todas las situaciones de desventaja posibles no hace el caso desde el punto de vista de las políticas y porque estos grupos mencionados tienen dificultades para superar su desventaja justamente porque dichas políticas tradicionalmente aún equiparan de modo impreciso todas las desventajas en el mercado laboral.

1.3 En el ámbito de la UE, los esfuerzos que los Estados miembros destinan a revisar los sistemas de protección social para que favorezcan más el empleo cuentan con el impulso de la coordinación reforzada de las políticas económica, de empleo y social. La UE se ha marcado objetivos ambiciosos para 2010: aumentar la tasa global de empleo hasta el 70 %, la tasa de empleo femenino hasta el 60 % y la de personas del grupo de edad de 55 a 64 años hasta el 50 %. Estos objetivos están respaldados por diversas directrices y recomendaciones que se incluyen en las Orientaciones Generales de Política Económica y en las directrices para el empleo, así como en los objetivos comunes del método abierto de coordinación en los ámbitos de las pensiones y la inclusión social.

2. Observaciones generales

2.1 Es importante dar a esta revisión una perspectiva de medio a largo plazo, puesto que aumentar la presencia en el mercado laboral tiene consecuencias en los costes, tanto para los desempleados y quienes no desarrollan ninguna actividad económica como para los gobiernos, de tal manera que, para llevar a cabo las reformas, posiblemente habrá que aumentar los costes antes de reducir la carga económica que el desempleo y el empleo precario representan para los gobiernos. Las inversiones públicas y privadas destinadas a preparar a las personas para una economía basada en el conocimiento y el desarrollo continuo del capital humano que representan quienes están en edad de trabajar, aunque son procesos a largo plazo que pueden tardar hasta veinte años en madurar por completo, son los más rentables porque se proponen transformar el mercado laboral de un país. Los trabajadores escasamente cualificados requieren precisamente ofertas de formación profesional permanente, tanto por parte de instituciones públicas como desde el lado de los empresarios, para poder hacer frente a las exigencias cambiantes de la economía basada en el conocimiento. El efecto de las medidas a más largo plazo para fomentar la productividad de la oferta es que reducen la oferta de puestos de trabajo escasamente cualificados y el desempleo (especialmente, el de larga duración) y aumentan las tasas de participación de la mano de obra (especialmente, las mujeres) y la productividad global. Son resultados permanentes. No basta, sin embargo, una estrategia basada exclusivamente en la oferta. A ello hay que añadir un aumento de la demanda de mano de obra, es decir, el incremento de la oferta de puestos de trabajo por medio de una política financiera activa que favorezca y fomente el empleo. Sin embargo, algunos Estados miembros que se han centrado en las ventajas inmediatas de lograr el empleo de trabajadores poco cualificados a costa de la mejora del capital humano, seguramente no encontrarán soluciones duraderas al dilema de si pagar poco o no pagar a estos trabajadores en distintos momentos de su vida laboral. Por tanto, los efectos pueden producirse de forma instantánea, pero desaparecen con la misma rapidez, puesto que el trabajo escasamente cualificado no es sostenible en la economía global actual. Así pues, en este ámbito la rentabilidad es tan importante como la reducción de los costes.

2.2 Aunque los incentivos financieros tradicionales de los sistemas fiscales y de asistencia siguen siendo el núcleo de las políticas para hacer que el trabajo sea rentable, cada vez se acepta con más frecuencia que hay otros incentivos —como las guarderías, el acceso para las personas con discapacidades y disposiciones especiales para este grupo de población, la educación y la salud pública— que desempeñan un papel complementario. Así pues, deben recomendarse los enfoques nacionales globales que abarquen una amplia gama de incentivos financieros y de otra naturaleza que ayuden a conseguir un puesto de trabajo y a conservarlo, en vez de un enfoque que se centre únicamente en uno u otro método. Una vez más, si se toma la perspectiva de la sostenibilidad a largo plazo, el invertir en atención y capital humano debe considerarse desde el punto de vista del receptor (esto es, los hijos de padres trabajadores, no los padres), puesto que estos derechos y disposiciones conforman una base inmutable para el desarrollo acelerado del capital humano en el contexto del mercado laboral en años posteriores. Los Fondos Estructurales de la UE deberían utilizarse para ayudar a las personas poco cualificadas que buscan empleo y para la esencial inversión a largo plazo en capital humano e infraestructuras sociales.

2.3 Aunque muchos Estados miembros, junto con los interlocutores sociales, han aumentado las inversiones dedicadas a medidas activas para ayudar a quienes se reincorporan o llegan al mercado laboral mejorando sus cualificaciones y aumentando sus posibilidades de empleo, es necesario prestar mucha más atención a los aspectos determinantes de la demanda —entre ellos, la utilización de los incentivos fiscales y la promoción de las mejores prácticas de los empresarios—, a fin de ayudar a los grupos vulnerables de la economía, como los trabajadores de más edad y los trabajadores con discapacidad. El CESE insta a las autoridades comunitarias correspondientes a promover y mejorar las políticas que estimulan la demanda y que influyen positivamente en el nivel y la calidad del empleo, y pide encarecidamente que se incluyan ejemplos y perspectivas sobre el papel de la responsabilidad social de las empresas en la consecución de los objetivos de Lisboa para el empleo. Tanto los empresarios como los trabajadores deben participar en el empeño de que el trabajo sea rentable. Por lo tanto, las políticas para estimular la demanda exigen un enfoque equilibrado y beneficioso para todos, que permita a los empresarios centrarse en sus actividades básicas y crear empleo, y a quienes buscan empleo encontrar un puesto de trabajo que les dé más dinero que el subsidio de desempleo o la seguridad social y asegure su subsistencia. Como ya ha señalado el Comité, «los sistemas fiscales y de protección social de los Estados miembros deben organizarse de manera que resulte rentable para los trabajadores incorporarse al mercado de trabajo, permanecer y avanzar en el mismo... [y contar con] medidas que aumenten el número de puestos de trabajo disponibles»⁽¹⁾.

2.4 La ayuda pública para hacer compatibles la vida familiar y la laboral busca apoyar a las familias, porque éstas desempeñan tareas fundamentales que permiten que la sociedad pueda organizarse y perpetuarse. En concreto, esto supone asistir a las familias cuando nacen sus hijos, mientras los crían y educan, cuando atienden a familiares dependientes, sobre todo enfermos, discapacitados o ancianos. En el contexto del envejecimiento de la población, estas políticas adquieren una importancia cada vez mayor como forma de aumentar las tasas de fertilidad, ahora en declive.

2.5 No obstante, es importante que los mecanismos que se utilizan para pagar las prestaciones familiares no afecten negativamente a los incentivos laborales. En algunos países la separación de las ayudas familiares por miembros dependientes de los subsidios de desempleo contribuye a reforzar los incentivos financieros para la incorporación a un empleo, especialmente las madres y las mujeres que atienden a familiares ancianos. La falta de guarderías asequibles, debido a los costes o a problemas de acceso físico, representa un gran obstáculo para la participación de los padres, en especial las mujeres. Por tanto, debe reconocerse y respaldarse firmemente el papel fundamental de unas guarderías en número suficiente y asequibles para promover la participación laboral, particularmente la de las mujeres. En algunos Estados miembros las mujeres en edad fértil cada vez tienen menos hijos, sencillamente porque los costes económicos personales derivados de la maternidad son demasiado altos y equivalen en la práctica a un impuesto para las madres trabajadoras. Aunque tales actitudes pueden tener poca visión de futuro desde una perspectiva nacional, se trata más de un falso ahorro de los políticos, que deberían ocuparse de detener el descenso continuo de las tasas de natalidad en Europa garantizando el incremento de las tasas de empleo de las mujeres por medio de incentivos no financieros.

⁽¹⁾ Véase el Dictamen del CESE sobre el tema «Medidas de apoyo al empleo», DO C 110 de 30.4.2004, punto 4.1.

2.6 La movilidad profesional y geográfica es crucial para lograr un alto grado de eficacia económica. En consecuencia, es necesario tomar medidas que garanticen que los derechos adquiridos en los regímenes de seguridad social se seguirán conservando en caso de cambio de patrono o de residencia dentro de la UE. También es importante centrarse en quienes llegan al mercado laboral o pasan de ser trabajadores a ser empresarios, para que cuenten con la asistencia adecuada de la protección social. Además, puede reducirse la movilidad laboral de último recurso estimulando las economías locales estancadas a través de la colaboración del sector público y el privado en unas inversiones que potencien al máximo los mercados laborales locales. Si se considera que una de las consecuencias de una mayor movilidad puede ser la pérdida de una cualificación concreta al pasar de un ámbito a otro, la otra cara de la moneda de la movilidad es que las personas tienen la posibilidad de trasladarse a un lugar donde existe una demanda real de las cualificaciones que poseen y también oportunidades para conocer el tipo de transferencia de tecnología que añade valor a sus cualificaciones. Así pues, la movilidad no puede entenderse de un modo restrictivo como pérdida, sino como una distribución más eficaz de los talentos y las cualificaciones pertinentes donde más se necesitan.

2.7 La discapacidad física y mental reduce significativamente la oferta de trabajo, particularmente entre los trabajadores de entre 50 y 70 años, que son los destinatarios principales de una estrategia europea para hacer que el trabajo sea rentable. En algunos Estados miembros hasta una quinta e incluso una cuarta parte de las personas que pertenecen a los grupos de edad de 55 a 59 y de 60 a 64 años reciben subsidios por invalidez. Este hecho refleja una presión considerable en el mundo laboral de hoy en día, que entraña un gran desgaste físico y psíquico. Es preciso contrarrestar este problema, que puede relacionarse con la salud en el trabajo, con estrategias apropiadas de protección preventiva del trabajador y de su salud, y mejorando las condiciones laborales. Las personas con una discapacidad no total, sino parcial, tienen pocas posibilidades de encontrar un trabajo adecuado a su discapacidad. Es necesario, por tanto, aumentar la oferta de puestos de trabajo de estas características para dar también una oportunidad a personas con capacidad disminuida. Sin embargo, muchas personas que se encuentran en esta situación de desempleo encubierto preferirían realizar alguna actividad retribuida si aún conservan una capacidad de trabajo considerable. Los Estados miembros deben tomar las medidas necesarias para garantizar que las prestaciones por desempleo y discapacidad no hagan caer a los trabajadores con discapacidad en la trampa de desempleo, sino que aumenten la complementariedad de los distintos capítulos de la política social en su favor. Sin embargo, es preciso reconocer que la discapacidad es otra forma de capacidad. Las nuevas teorías definen la discapacidad como una respuesta de la sociedad al individuo, y esa respuesta es una causa de discapacidad mayor que la propia limitación física o de otra naturaleza, que es la que determina si una persona es discapacitada o no. En este contexto, el Comité debe prevenir contra las políticas que inadvertidamente terminan ocultando las verdaderas tasas de desempleo. Aun protegiendo y atendiendo las necesidades de las personas con discapacidad, es esencial que en todos los Estados miembros exista una mayor cooperación para observar y mejorar los intercambios de mejores prácticas en materia de política de discapacidad. También es fundamental que exista un marco abierto de coordinación de buenas prácticas y acciones positivas para proporcionar unos subsidios que fomenten el empleo por cuenta ajena o propia de quienes sufren cualquier forma de discapacidad física o mental.

2.8 Por lo que se refiere a los trabajadores de edad avanzada, el Consejo Europeo de Estocolmo se marcó el ambicioso objetivo de aumentar la tasa de empleo de las personas de 55 a 64 años hasta el 50 % (en 2002 era del 40,1 % y tan sólo del 25 % entre las personas de 60 a 64 años). El Consejo Europeo de Barcelona añadió otro ambicioso objetivo complementario para los Estados miembros: adoptar antes de 2010 medidas para aumentar en cinco años la media de edad efectiva de jubilación. Conseguir estos objetivos será esencial para garantizar la futura sostenibilidad financiera de la protección social y, más particularmente, unos ingresos adecuados a los futuros pensionistas. El Comité considera que se trata en principio de un objetivo razonable siempre que el mercado de trabajo permita también la contratación de trabajadores de más edad y se adopten medidas específicas para mejorar de manera sostenible la empleabilidad de los trabajadores de más edad. Si no hay suficientes puestos de trabajo adecuados para los trabajadores de más edad, las consecuencias de esta petición serían sobre todo un aumento del desempleo y recortes en las pensiones.

3. Observaciones específicas

3.1 Además de unas políticas económicas específicas y adaptadas, hacer que el trabajo sea rentable es también una cuestión de procesos. Un aspecto en el que es preciso emprender una reforma es la situación de los trabajadores que abandonan un empleo remunerado antes de alcanzar la edad de jubilación. Por ejemplo, en muchos Estados miembros las personas con períodos de contribución prolongados pueden optar a una pensión antes de alcanzar la edad de jubilación, lo que a menudo va unido a unas desventajas económicas considerables. Estos trabajadores pueden seguir haciendo una contribución económica: es preciso facilitar su decisión de seguir trabajando, fundamentalmente creando un mercado laboral sensible a las necesidades de las personas de edad avanzada. En el caso de las mujeres, el abandono del mundo laboral no siempre es voluntario, ya que muchas veces se debe a la discriminación femenina en el lugar de trabajo. Ello repercute también en los derechos de pensión de las mujeres la mayoría de las cuales sufren los efectos de carreras profesionales discontinuas por causa de la maternidad, el cuidado de hijos y ancianos, la discriminación ocupacional, que las relega a trabajos «femeninos», inseguros y mal pagados, y la diferencia entre los sexos. Todos ellos son factores que reducen los períodos y las cantidades de las contribuciones a los planes de pensiones: no harían sino empeorar las perspectivas económicas de las mujeres en su jubilación, al alejarlas prematuramente de un empleo remunerado. La feminización de la pobreza es desde hace tiempo motivo de inquietud y el envejecimiento de Europa exige urgentemente que se preste atención política a la mejora de la capacidad económica de la mujer a lo largo de su vida. Por ejemplo, las repercusiones en la jubilación de la discriminación sufrida por las mujeres en su vida profesional se verían considerablemente mitigadas si en el cómputo de los derechos de pensión se valoraran más los períodos asimilados dedicados al cuidado de los hijos.

3.2 Otro caso en el que las reformas administrativas apropiadas deben prevalecer sobre la inercia pública es el de garantizar que los esfuerzos para hacer que el trabajo sea rentable sean equitativos para ambos sexos. Mientras que algunos de los nuevos Estados miembros tienen numerosas políticas sociales y de empleo que limitan el acceso de la mujer al mundo laboral, otros aplican políticas fiscales y sociales complementarias que fomentan una elevada participación laboral de la mujer. Estas

tasas de empleo, que antes eran altísimas, se han reducido durante la transición a una economía de mercado. Las conquistas de la mujer trabajadora en el camino hacia el pleno empleo no deben sacrificarse en un esfuerzo por reestructurar la economía de los países en vías de adhesión que no tenga presente las diferencias entre los sexos. Debe animarse a los responsables políticos nacionales a dar prioridad a aquellos trabajadores para quienes un trabajo rentable supone el reto mayor, en vez de continuar actuando como si todos los grupos de desempleados y de personas con empleo precario se encontrasen en la misma situación de desventaja.

4. Observaciones específicas sobre algunas de las siete lecciones políticas de la Comisión

4.1 Primera lección política: El Comité considera que la idea de crear nuevos instrumentos de protección social y utilizar mejor los existentes no debe descartarse, sino que es preciso desarrollarla y hacerla complementaria con esa mejor utilización. Por ejemplo, los sistemas sumamente fragmentados y heterogéneos de ayudas y prestaciones destinadas a los jóvenes no parecen ya adecuados, dada la prolongación sin precedentes de este período de la vida. La falta de instrumentos de protección social específicamente destinados a este grupo de edad obliga a parte de los jóvenes a decidirse apresuradamente por una formación e inserción profesionales de escasa cualificación, lo cual tiene graves consecuencias para toda su vida y una influencia correspondiente en el gasto social público. De la misma manera, la falta de instrumentos nuevos, capaces de garantizar protección social profesional durante toda la vida — y permitan alternar períodos de formación, trabajo y atención familiar— sin riesgo de caer en la pobreza ni en la exclusión social, dificulta considerablemente la movilidad y la flexibilidad en el mercado de trabajo (sexta lección política).

4.2 El CESE considera sumamente importante que se preste especial atención a las repercusiones a medio plazo de las múltiples iniciativas tomadas por los Estados miembros para «activar» las prestaciones sociales.

4.3 El CESE considera asimismo que ha llegado el momento de proporcionar incentivos europeos fuertes (dirigidos especialmente a los interlocutores sociales y aplicados con su cooperación) para promover la coordinación de regímenes de protección social complementaria que, como afirma la Comisión, se están convirtiendo en un elemento importante de la protección social (séptima lección política).

5. Conclusiones y recomendaciones

5.1 El Comité pide a los Estados miembros un esfuerzo de convergencia para hacer que el trabajo sea rentable. Para ello, el empleo debe convertirse en una alternativa al desempleo que resulte verdaderamente atractiva desde el punto de vista económico eliminando todos los obstáculos al empleo remunerado.

Es preciso que las políticas nacionales permitan el acceso al empleo de los trabajadores mal remunerados y poco cualificados y eviten la pobreza y las situaciones de desempleo. Por tanto, la cuestión esencial que deben afrontar los Estados miembros para hacer que el trabajo sea rentable es la de establecer un punto de referencia para optar al subsidio de desempleo, de modo que las personas sigan teniendo un incentivo para continuar en el mercado laboral. El Comité distingue entre las aportaciones de una política de beneficios inmediatos que ofrece a los trabajadores escasamente cualificados subsidios de corta duración pero definitivos y la inversión en capital humano, que se desarrolla a más largo plazo y es la clave para hacer que el trabajo sea rentable —en particular, para los más vulnerables— en una perspectiva a largo plazo, de economía sostenible.

5.2 El Comité desea insistir en la gran contribución que pueden hacer las empresas privadas y los empresarios para alcanzar los objetivos europeos de empleo. Debe trabajarse para establecer unas políticas de demanda viables que se centren en los cambios que se detectan en las conductas de los empresarios con el fin de promover la consecución de los objetivos de Lisboa de un empleo sostenible y de más calidad en toda Europa. La Comisión debe aportar y dar a conocer pruebas y experiencias de situaciones en que unas buenas prácticas empresariales hayan mejorado la cantidad y la calidad del empleo y buscar formas de repetir tales éxitos.

5.3 Además de apoyar las buenas prácticas, es preciso sancionar las prácticas incorrectas en que pueden incurrir algunos empresarios, como la discriminación por razones de sexo, raza, orientación sexual o edad, a fin de apoyar la innovación, incrementar la oferta de trabajo y tener la posibilidad de ampliar la duración de la vida laboral en las economías europeas. La discriminación laboral empuja a personas de talento al empleo no formal o sumergido, donde la productividad es baja, escasos los incentivos para la formación y la inversión e inexistente la protección social. Una actuación económica tan irracional no sólo reduce la competitividad económica de Europa, sino que priva a las economías nacionales de unos ingresos muy necesarios.

5.4 Por tanto, es preciso aplicar en los Estados miembros una gama de instrumentos y regímenes de asistencia respaldada por una sólida coordinación nacional que equilibre la oferta de trabajo y los instrumentos de la demanda. Es preciso establecer un cuidadoso equilibrio entre los efectos que produce la combinación de subsidios e impuestos sobre las rentas familiares y anticiparse a ellos prestando especial atención a las estructuras de incentivos a que dan lugar en las familias pobres. Igualmente se ha señalado que hay otras medidas —como la provisión de guarderías, los horarios de trabajo flexibles, la seguridad y la movilidad en el trabajo y las oportunidades de formación— esenciales para un marco político exhaustivo con el que hacer que el trabajo sea rentable.

Bruselas, 1 de julio de 2004.

El Presidente
del Comité Económico y Social Europeo
Roger BRIESCH

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones — El futuro del sector textil y de la confección en la Unión Europea ampliada»

[COM(2003) 649 final]

(2004/C 302/19)

El 28 de octubre de 2003, de conformidad con el artículo 262 del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea, la Comisión Europea decidió consultar al Comité Económico y Social Europeo sobre la propuesta mencionada.

La Sección Especializada de Mercado Único, Producción y Consumo, encargada de preparar los trabajos en este asunto, aprobó su dictamen el 4 de mayo de 2004 (ponente: Sr. PEZZINI; coponente: Sr. NOLLET).

En su 410º Pleno de los días 30 de junio y 1 de julio de 2004 (sesión del 1 de julio), el Comité Económico y Social Europeo ha aprobado por 81 votos a favor y 1 voto en contra el presente Dictamen.

1. Introducción

1.1 La vitalidad y el elevado potencial de la industria textil europea se ponen de manifiesto por el hecho de que todavía cuenta con 2,1 millones de trabajadores, a los que se han añadido otro medio millón procedente de los nuevos Estados miembros. Gracias al notable esfuerzo de innovación realizado en los ámbitos del proceso y el producto, esta industria sigue contribuyendo a la riqueza europea con más de 200 000 millones de euros de cifra de negocios anual, sin contar los productos derivados, con un fuerte crecimiento sobre todo de los textiles denominados «no convencionales» (es decir, los textiles técnicos y de alta tecnología⁽¹⁾), que han alcanzado el 30 % de la producción total, y finalmente con un gasto en investigación y desarrollo que roza niveles del 8 al 10 % del volumen de ventas.

1.2 La Unión Europea es el líder comercial mundial en el sector textil y de la confección: la idea de que la división internacional del trabajo socavaría irremediablemente la posición de los países industrializados en la producción textil mundial ha resultado ser falsa, o al menos no aplicable al caso de Europa. De hecho, el continente europeo sigue siendo el mayor exportador mundial de productos textiles y el segundo exportador en el sector de la confección, en un mercado global donde la importación-exportación alcanzó y superó en 2003 los 350 000 millones de euros (el 6 % del comercio mundial).

1.2.1 Conviene recordar que en el sector de la confección el primer exportador mundial es China.

1.3 Hasta ahora Europa ha sabido aprovechar sus ventajas cualitativas y organizativas: series pequeñas, sistema de moda, alta gama con fuerte contenido creativo, rapidez de adaptación a la demanda, velocidad de confección y entrega. También ha innovado en el ámbito de los procesos y los sectores inteligentes gracias a las nanotecnologías y las nuevas fibras, y por tanto a los textiles técnicos, altamente competitivos y con un superávit comercial cada vez mayor. Las recientes aplicaciones de la química a los tejidos también han favorecido la creación de nuevos productos. Es preciso señalar que en este sector las condiciones de acceso a los mercados son muy diferentes a nivel mundial. Mientras la UE aplica aranceles que no sobrepasan el 9 % por término medio, muchos otros países imponen

derechos de aduana que llegan al 30 %, a los que se añaden numerosas barreras no arancelarias.

1.4 En Europa, el sector textil y de la confección ha sabido afrontar una serie de transformaciones radicales aprovechando con rapidez los cambios tecnológicos que se producen, reaccionando de forma adecuada a la evolución de los diferentes costes de producción y respondiendo con prontitud al surgimiento de nuevos competidores mundiales. Las respuestas de la industria europea han sido, por una parte, un gran empeño de modernización mediante una reestructuración competitiva y una integración de los procesos tecnológicos; por otra parte, un nuevo posicionamiento en el mercado mediante el aprovechamiento de la organización en red aplicada a la producción, la distribución, la innovación y la comercialización tecnológica.

1.5 En 2002 la inversión bruta representó aproximadamente el 9 % del valor añadido del sector, alcanzando en torno a 5 000 millones de euros. Naturalmente, casi el 70 % se destinó al sector textil, mientras que el de la confección recibía cerca del 30 %. La balanza comercial es positiva para el sector textil, mientras que en el de la confección las importaciones sobrepasan a las exportaciones. Por lo demás, el sector textil y de la confección, al que se añade el del calzado, representa una industria muy heterogénea y diversificada, con una amplísima variedad de productos que van de las fibras sintéticas de alta tecnología a la fabricación de lana, del algodón a los filtros industriales, de los trapos a la alta costura, de las zapatillas para andar por casa al calzado técnico de protección contra los productos químicos corrosivos.

1.6 La industria textil, de la confección y del calzado se concentra en los cinco países más poblados de la Unión, cuyas empresas cubren más de las tres cuartas partes de la producción europea. También el valor añadido se concentra en estos países, entre los que Italia ocupa una posición marcadamente dominante, seguida por Reino Unido, Francia, Alemania y, a mayor distancia, España. Entre los países más pequeños, Portugal, Bélgica y Grecia ocupan una posición especialmente relevante en términos de valor añadido. Bélgica destaca en el ámbito de los textiles técnicos e inteligentes. En lo que se refiere a los nuevos Estados miembros, el sector tiene especial importancia en Polonia, Estonia y Lituania, así como en los países candidatos Turquía, Rumania y Bulgaria.

(¹) Los llamados textiles técnicos tienen cada vez más aplicaciones en los siguientes sectores: confección, agrotécnico, construcción, geotécnico, vivienda, industria, medicina, transportes, medio ambiente, embalaje, sistemas de protección y deporte. Véase el Anexo 2.

1.7 En lo que se refiere al empleo, en los últimos quince años el índice se ha reducido un 2,6 % por término medio al año. Los únicos ejemplos que contradicen esta tendencia son los de España y Suecia (+ 2 %), que han aumentado el empleo en el sector durante el periodo 1995-2002. Plenamente integrada en la globalización de los mercados, la industria europea ha reestructurado y racionalizado en conjunto sus empresas recurriendo al outsourcing para las operaciones de mayor intensidad de mano de obra, y concentrándose en cambio en las manufacturas que requieren mayores cualificaciones, también como consecuencia de la aplicación de las tecnologías de la información, las nuevas tecnologías y unas técnicas productivas más eficientes.

1.8 En lo que se refiere al comercio, la eliminación de los contingentes de importación prevista para 2005, por la expiración del Acuerdo Multifibras (AMF), impone a todos una reflexión a fondo sobre cómo crear las nuevas condiciones comerciales para los productos textiles de forma que la industria europea pueda competir a nivel mundial garantizando al mismo tiempo la necesaria equidad para los países más pobres y los especialmente vulnerables. Es evidente que cada vez resulta más prioritario aplicar el proceso de Barcelona, que prevé una zona de libre intercambio compuesta por Europa y toda la orilla sur del Mediterráneo, con lo que se daría un contenido concreto a la zona paneuromediterránea.

2. La propuesta de la Comisión

2.1 La Comunicación de la Comisión afronta la compleja problemática del sector textil y de la confección con el objetivo de reforzar la competitividad y mejorar su dinamismo, desde la perspectiva de una aplicación específica a este sector de la estrategia de Lisboa.

2.2 La Comunicación propone medidas basadas en las políticas industriales y comerciales, con especial atención al empleo, la investigación y el desarrollo tecnológico, la innovación, la formación profesional, el desarrollo regional, el desarrollo sostenible, la responsabilidad social de las empresas, la salud pública, la protección del consumidor, la lucha contra la falsificación, los derechos de marca y de propiedad industrial e intelectual, la política de la competencia y los regímenes de ayudas públicas.

2.3 La Comisión sugiere algunos ámbitos de acción en los que se debe aumentar la eficiencia y la eficacia de las medias de política industrial, en particular:

- investigación, desarrollo e innovación: nuevos materiales y materiales inteligentes, nanotecnologías, nuevos procesos de producción y tecnologías limpias, concentración en la moda y el fomento de la creatividad;
- responsabilidad social de las empresas: respeto de las normas internacionales sobre el trabajo y el medio ambiente, gestión responsable de las transformaciones industriales, consulta de los trabajadores;

- educación y formación: mejor acceso de las PYME a la financiación mediante una simplificación de los procedimientos, divulgación de la información, coordinación de las acciones;
- desarrollo de las posibilidades y capacidades de organización en red;
- programa de Doha para la reducción y armonización de los aranceles aduaneros y la eliminación de los obstáculos no arancelarios a los intercambios;
- completar la zona euromediterránea antes de 2005 para garantizar la libre circulación de los productos textiles en los países con las mismas normas de origen y sistemas de cooperación administrativa concordados;
- sistema de etiquetado para el acceso a la UE: examen de su utilización para artículos producidos respetando las normas internacionales sobre el trabajo y el medio ambiente;
- preferencias comerciales UE: concentrarse en los 49 países más pobres (PMA: países menos avanzados⁽¹⁾), ofreciéndoles la posibilidad de aplicarlas también a los productos intermedios de la confección;
- lucha contra el fraude y la falsificación, refuerzo de las medidas existentes y adopción de nuevas medidas en defensa de la propiedad industrial e intelectual, controles para evitar prácticas comerciales desleales, refuerzo del sistema aduanero común;
- etiqueta de origen «Made in Europa» para promover los productos de calidad europeos y proteger a los consumidores;
- Fondos Estructurales: utilización y nuevos instrumentos, sobre todo en el marco de las perspectivas financieras 2007-2013.

2.4 La Comunicación de la Comisión sugiere asimismo algunas pistas de reflexión:

- acciones a escala de las partes interesadas
- acciones a escala de los Estados miembros
- acciones a escala de la Unión Europea.

2.4.1 Se propone la creación de un grupo de alto nivel compuesto por representantes de la Comisión, los Estados miembros y las partes sociales, con objeto de verificar las iniciativas a los distintos niveles y su realización. También está prevista la elaboración de informes periódicos antes de la primavera de 2005 y a finales de 2006.

(¹) Los países menos avanzados son 49, entre ellos 40 ACP (África, Caribe y Pacífico) y 9 no ACP, a saber: Afganistán, Bangladesh, Bután, Camboya, Laos, Myanmar, Maldivas, Nepal y Yemen.

3. Los puntos de vista de los representantes del sector textil

El 21 de enero de 2004 el Comité organizó en su sede de Bruselas una audición de representantes del sector textil. Las posiciones que se exponen en este apartado respetan las contribuciones escritas recibidas y las intervenciones realizadas en el curso de la audición (¹).

3.1 Las fuerzas sociales presentes (empresarios, representantes sindicales, administradores locales) pidieron unánimemente que se intervenga con urgencia para frenar el impacto, sumamente veloz, que están teniendo sobre las empresas europeas del sector las importaciones procedentes de algunos países, en particular China, India y Pakistán.

3.2 Ante la cercanía de 2005, y por tanto el final del régimen de los contingentes, se solicitaron urgentemente las siguientes soluciones:

- posibilidad de utilizar nuevos recursos financieros;
- una iniciativa especial en el ámbito de los Fondos Estructurales;
- inversiones en formación y por tanto en recursos humanos;
- obligatoriedad del etiquetado para todos los países de origen de los productos;
- obligatoriedad de la rastreabilidad en todas las fases de la producción;
- protección de la salud del consumidor mediante la etiqueta de no peligrosidad;
- reciprocidad de los aranceles aduaneros frente a los países con alto desarrollo del sector;
- revisión de los acuerdos con terceros países, retirando las facilidades arancelarias a los que no respeten las normas comerciales, las normas sociales o el desarrollo sostenible, o que produzcan armas nucleares;
- revisar la organización europea de las aduanas, con el fin de simplificarla y conseguir un control más preciso para reducir el fraude, que ha alcanzado ya niveles insostenibles;

(¹) En la audición participó la Sra. Concepció FERRER i CASALS, diputada europea y presidenta del Foro Textil, Confección y Cuero del Parlamento Europeo. La Comisión Europea estuvo representada por el Sr. Luis Felipe GIRAÓ, jefe de unidad DG ENTR, y el Sr. Ghazi Ben AHMED, de la DG TRADE. Participaron unas 60 personas, entre ellas italianos, alemanes, franceses, turcos, lituanos y belgas.

- un fuerte compromiso financiero de investigación e innovación y ayuda a las empresas, sobre todo las PYME, para que puedan diversificar la producción hacia tejidos técnicos e inteligentes.

3.3 El sector textil y de la confección italiano, que es el más expuesto de todos los países europeos, presentó un documento unitario, acordado entre todos los productores de grandes y pequeñas empresas y todos los representantes sindicales del país, en el que se señalan algunas prioridades y se recomienda que se traduzcan en medidas concretas, eficaces y oportunas. Según la postura unitaria del documento, en este momento la inercia podría acarrear costes sociales y económicos muy elevados para Europa.

3.3.1 A continuación se exponen los puntos destacados:

3.3.2 Los productos comunitarios sólo acceden con tipo cero a 22 países, mientras que en los demás mercados están sujetos a un tipo medio que oscila entre el 15 y el 60 %, y además deben afrontar innumerables barreras no arancelarias. El sector textil y de la confección, sobre todo a partir de 2005, no podrá soportar ya los privilegios que actualmente tienen concedidos los mayores competidores de la UE (China, India, Pakistán e Indonesia). Por otra parte, dichas ventajas deberían limitarse a los países menos avanzados y a los pequeños países productores, que en 2005 se encontrarán a su vez en una situación sumamente vulnerable.

3.3.3 Se pide que en las etiquetas se evite el genérico «Made in UE» y se sustituya por una fórmula más explícita como «Made in Italy/UE», «Made in France/UE», etc. Actualmente más del 60 % de los productos comercializados se etiquetan ya voluntariamente con la indicación de origen. Si esta fórmula fuese obligatoria se producirían también controles y sanciones, mientras que hoy en día el amplio margen de discrecionalidad permite numerosos fraudes y falsificaciones, que resultan doblemente perjudiciales para la industria europea. Además, el consumidor europeo se encuentra en situación de desventaja con respecto al consumidor norteamericano, japonés, chino o australiano. No se entiende por qué no puede disponer de la misma información que se proporciona a los demás a través de la etiqueta obligatoria. Si el consumidor europeo conociera la procedencia del producto podría juzgar mejor no sólo la adecuación del precio sino también la relación precio-calidad con respecto a sus propias necesidades.

3.3.4 La relación entre los productos textiles y la salud se ha demostrado en numerosas ocasiones. La utilización de textiles de baja calidad provoca numerosas dermatitis. También por esta razón parece oportuno dejar que sea el consumidor quien elija la zona de procedencia del producto.

3.3.5 Las importaciones ilegales de productos de confección han adquirido dimensiones inquietantes, y las falsas etiquetas de «Made in...» circulan libremente por los mercados internacionales. Se pide intensificar los controles y hacer más rigurosas las sanciones.

3.3.6 El desarrollo de nuevos materiales, nuevos procesos de producción y tecnologías limpias para contribuir al desarrollo sostenible resulta de especial importancia para el sector.

3.3.7 Las organizaciones empresariales y sindicales reiteran haber compartido siempre los principios en los que se basa el Código de conducta del sector textil y de la confección europeo, hasta el punto de que se ha incluido directamente en los contratos colectivos nacionales de los países de la Unión. Se pide por tanto a la Comisión que incluya la dimensión social en el ámbito de los acuerdos internacionales.

3.3.8 El dumping social (fabricación de productos reduciendo el coste de la mano de obra, sin respetar los derechos de los trabajadores y recurriendo al trabajo infantil y forzado) es una práctica moralmente condenable, pero no permite directamente la imposición de derechos antidumping. Por ello los países industrializados, y Europa en particular, deberían combatirlo con mucho más empeño mediante cláusulas más severas y, en particular, mediante el SPG (Sistema de Preferencias Generalizadas) ⁽¹⁾. En el terreno medioambiental, el dumping ecológico conlleva la reducción de los costes de producción a expensas del respeto del medio ambiente.

3.3.9 Convendría que las instituciones internacionales, con el apoyo de los países industrializados, emprendieran proyectos específicos de divulgación de los conocimientos inherentes al desarrollo sostenible destinados a los países en vías de desarrollo, como por otra parte está haciendo la Comunidad con los países de reciente adhesión.

3.3.10 Para realizar este objetivo, un incentivo muy adecuado sería utilizar etiquetas en las que se confirme que el acceso de los productos a la UE está subordinado al respeto de las normas internacionales sobre el medio ambiente.

3.3.11 La meta que se persigue es proteger el medio ambiente y garantizar a las empresas europeas condiciones operativas y competitivas realistas, revisando para ello en profundidad el contenido de los acuerdos.

4. Observaciones del CESE

4.1 El CESE ha seguido con mucha atención las iniciativas impulsadas por la Comisión, sobre todo en los últimos años, para situar al sector textil y de la confección en el centro del interés comunitario. Considera en particular que la presentación de buenas prácticas en los distintos ámbitos de la innovación, la comercialización y la mercadotecnia ha estimulado el debate por parte del público, bastante numeroso, que participó en las conferencias recientemente organizadas en Bruselas por varias Direcciones Generales ⁽²⁾.

⁽¹⁾ Dictamen del CESE 313/2004 (REX/141).

⁽²⁾ Conferencia del 15 de octubre de 2002 sobre «La confección en la UE se apunta a las nuevas tecnologías», centro Borschette, Bruselas. Conferencia del 20 de marzo de 2003 sobre «El futuro de la industria textil y de la confección en la Europa ampliada». Conferencia de los días 5 y 6 de mayo de 2003 sobre «El futuro del comercio textil-confección después del 2005», Charlemagne, Bruselas.

4.2 Desgraciadamente, las repercusiones a nivel local de estas estimulantes iniciativas han sido inferiores a lo esperado. Lo cual da qué pensar, una vez más, sobre los modos a través de los cuales podemos utilizar los valores del conocimiento y la información para difundirlos después con mayor amplitud a todos los interesados.

4.2.1 Una intensa participación de las asociaciones de empresarios y trabajadores, a todos los niveles, debe dar continuidad a esta labor y estructurar todo el proceso de innovación.

4.2.2 Sólo una política probada de concertación entre los interlocutores sociales, también mediante la experiencia de los entes bilaterales ⁽³⁾, y un trabajo común de apoyo a la evolución del sector pueden permitir afrontar el desafío de la globalización, que sobre todo en este ámbito «... suscita verdaderas inquietudes...», como ha afirmado con razón el Comisario Lamy.

4.3 «La competitividad industrial constituye una de las áreas clave en las que se necesita el mencionado planteamiento integrado... tanto la Unión Europea como los Estados miembros tienen papeles activos que desempeñar en el desarrollo satisfactorio de este planteamiento... a fin de alcanzar los objetivos establecidos por la estrategia de Lisboa...» Así se manifiesta el Consejo de Industria del 27 de noviembre de 2003 (DO 317 C de 30.12.2003, p. 2). El sector actualmente más expuesto al fenómeno de la desindustrialización, que acompaña a los nuevos aspectos del comercio mundial, es sin duda el sector textil.

4.3.1 Es sobre todo por estos motivos por los que el sector textil ha de afrontar un proceso permanente de reestructuración y modernización, junto con una marcada desaceleración de la actividad económica, de la producción y del empleo. Y sin embargo es un sector estratégico, que sigue dando empleo en particular a las mujeres. Consciente del valor de este sector, el Consejo, en sus conclusiones citadas más arriba, insta a la Comisión a informarle antes de junio de 2004 sobre las iniciativas que podrían ser objeto de un plan de acción en apoyo del sector textil.

4.4. El Comité considera que la Comisión, basándose en las consideraciones expuestas en su documento, debería afrontar lo antes posible y con renovada atención las siguientes cuestiones:

4.4.1 La reapertura de las negociaciones sobre el Programa de Doha para el Desarrollo, reforzando su documento al respecto (COM(2003) 734 de 26 de noviembre de 2003) con arreglo a algunas indicaciones claras procedentes del mundo del trabajo, de los empresarios y de los consumidores ⁽⁴⁾.

⁽³⁾ Los entes bilaterales están constituidos por representantes de los pequeños empresarios y trabajadores que, a través del principio de reciprocidad, intervienen en la financiación de acciones de asistencia, actualización e innovación para propietarios y empleados de microempresas y pequeñas empresas.

⁽⁴⁾ Cfr. la adición del 21 de enero de 2004 y las conclusiones en el punto 13.

4.4.2 La función de las aduanas en la gestión integrada de las fronteras exteriores ⁽¹⁾, con las indicaciones formuladas por el Comité en su dictamen y las demás sugerencias que forman parte de este dictamen.

4.4.3 Las normas de origen en los regímenes comerciales preferenciales [COM(2003) 787] para establecer los niveles de los aranceles que se establecerán con arreglo al nuevo ciclo de negociaciones multilaterales, los acuerdos de libre intercambio y el apoyo al desarrollo sostenible. También es necesario, como tantas veces se reitera en este dictamen, definir procedimientos de gestión y mecanismos de control y salvaguardia para garantizar la legítima utilización de los regímenes preferenciales, con el fin de preservar los entornos económicos y proteger contra los abusos los intereses financieros en juego ⁽²⁾.

4.4.4 Los términos de la asociación con China ⁽³⁾, con arreglo a la cual se destinan diversos recursos comunitarios a aumentar la competencia entre este país y la UE (programa de formación para jóvenes empresarios, desarrollo de la formación profesional, cap. B7-3).

4.4.5 La puesta en marcha de un programa comunitario, dotado de recursos adecuados, para apoyar la investigación, la innovación –también la no tecnológica– y la formación profesional en el sector (adaptabilidad, sobre todo de los pequeños empresarios y la fuerza laboral, al nuevo contexto internacional y a las exigencias de los consumidores). Por otra parte, este principio fue claramente formulado por el Parlamento Europeo en su resolución sobre el futuro del sector textil y de la confección aprobada en febrero.

4.4.6 Medidas de protección de los consumidores, que cada vez son más conscientes de los efectos potenciales sobre la salud de algunos productos que están frecuentemente en contacto con la piel, también en relación con la creciente propagación de las alergias de contacto u otras perturbaciones de tipo cutáneo ⁽⁴⁾. Siguiendo la pauta de la normativa europea sobre la transparencia del sector alimentario, es necesario introducir una norma análoga que permita al consumidor conocer, mediante un etiquetado obligatorio, la procedencia del hilo y el tejido y el lugar de confección del producto final.

4.5 Es verdad que la introducción de una etiqueta obligatoria «Made in...» podría contribuir a convencer a los consumidores de que cuando adquieren una prenda están pagando un precio que corresponde a las normas de producción y de estilo aplicadas por el país de origen (debiéndose indicar como país de origen el país de la confección, y no un país de producción), pero la fórmula propuesta por la Comisión, «Made in Europa», no es convincente. Una marca única europea no permite distinguir las especificidades y excelencias productivas de cada uno de los países, «unidos en la diversidad».

⁽¹⁾ COM(2003) 452 de 24 de julio de 2003.

⁽²⁾ Cfr. COM(2003) 787 de 18 de diciembre de 2003.

⁽³⁾ COM(2003) 533 de 10 de septiembre de 2003.

⁽⁴⁾ Las sustancias químicas utilizadas con mayor frecuencia son unas mil, de un total de cinco mil presentes en el sector textil. A éstas se añade una cantidad indefinida de mezclas heterogéneas de varias sustancias, algunas de ellas tóxicas. Se utilizan para el tinte y otras transformaciones del tejido. En la UE las sustancias tóxicas se seleccionan, descartan o tratan preventivamente, con arreglo a la legislación medioambiental y sanitaria. La imputación de los costes que ello acarrea queda a cargo de las empresas europeas.

4.5.1 Sobre las alternativas que incluye la propuesta de la Comisión en lo relativo a las marcas de origen, el Comité considera importante seguir el planteamiento que prevé la obligatoriedad de la etiqueta, tanto sobre los productos importados como sobre los fabricados en el mercado interior, cuando dichos productos se comercialicen en la Unión Europea. De este modo, entre otras cosas, resultará más fácil orientar al consumidor hacia la adquisición de productos éticos, no sólo por su calidad intrínseca sino también por lo que se refiere al respeto de los derechos de los trabajadores en los procesos de producción.

4.6 La cultura sobre la «responsabilidad social de las empresas» debe consolidarse como modelo europeo, pero es necesario que se amplíe también a los países en vías de desarrollo, mediante instrumentos concretos que puedan verificarse a nivel de los consumidores y asuman por tanto relevancia en los aspectos comerciales ⁽⁵⁾.

4.7 Las normativas medioambientales y la legislación sobre la seguridad en el lugar de trabajo, ya vigentes en los procesos productivos, deben resultar cada vez más evidentes para el consumidor final a fin de que constituyan un estímulo para la mejora competitiva.

4.7.1 La posición muy clara de la Unión en lo que se refiere al desarrollo sostenible y, por tanto, de respecto del Protocolo de Kioto en los plazos acordados, puede tener éxito y encontrar una acogida favorable en el mundo productivo europeo si se conjuga con el reconocimiento y el respeto de los esfuerzos que suponen estos compromisos. Si no se tienen en cuenta o no se interviene para evitar la competencia desleal, además de no favorecer la difusión de una cultura del progreso radicada en los empresarios y los trabajadores europeos, se podría estimular más aún la desindustrialización de nuestro continente, en beneficio de algunas multinacionales del comercio ⁽⁶⁾ que pueden valerse de la producción practicada en países menos sensibles a nuestros principios, pues cabe recordar que formamos parte de una «economía social de mercado».

4.7.2 Los esfuerzos realizados por la Comisión para la reducción de los consumos energéticos, entre otras cosas mediante «el establecimiento de requisitos de diseño ecológico aplicables a los productos que utilizan energía» ⁽⁷⁾, pueden dar fruto con el tiempo si las industrias europeas, especialmente la textil y de la confección, disponen todavía de un mercado y por tanto de maquinaria para la producción. En caso contrario sólo cabría ampliar la propuesta a algunos países, considerados en vías de desarrollo, para que puedan mejorar el consumo energético de las maquinarias que contribuyen a la fabricación de sus productos.

⁽⁵⁾ Cfr. COM(2004) 101 de 10.2.2004: Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo - Construir nuestro futuro común - Retos políticos y medios presupuestarios de la Unión ampliada (2007-2013); punto C (pág. 7): La UE como socio a escala mundial.

⁽⁶⁾ Cfr. Eurostat: El PIB en el mundo. Del PIB mundial, que se elevaba en 2002 a 34 000 millardos de euros, más del 55 % era propiedad de unas 45 000 multinacionales.

⁽⁷⁾ Propuesta de Directiva COM(2003) 453 final de 1 de agosto de 2003.

4.8 El Comité pide que también a nivel europeo se preste una constante atención a las microempresas y las pequeñas empresas, muy abundantes en este sector, sobre todo en lo que se refiere a un sistema financiero como el actual, que tiende a privilegiar a las grandes empresas. El Comité reconoce asimismo los esfuerzos realizados por la Comisión para poner de manifiesto los problemas de las microempresas y las pequeñas empresas y para difundir el espíritu empresarial en la cultura europea (¹).

4.9 El Comité, junto a la reducción de los países que pueden beneficiarse del SPG, como solicita más arriba, considera que los aranceles aduaneros aplicados actualmente por la UE, que se cuentan entre los más bajos del mundo, no deben reducirse en mayor medida hasta que algunos países muy competitivos que exportan productos textiles y de confección no hayan alcanzado niveles semejantes. El criterio de la reciprocidad, o la comparabilidad de acceso a los mercados mundiales con las condiciones de importación que la UE aplicará a partir de 2005, es también el que recomienda el Parlamento Europeo en su Resolución del 29 de enero de 2004 sobre el sector textil y de la confección en la Unión Europea. El Comité está a favor de la liberalización, pero se opone a que esta liberalización se haga en una sola dirección. Otros países también deberían estar dispuestos a abrir sus mercados a los productores europeos de productos textiles y de confección.

4.9.1 Para erradicar los graves problemas de la piratería y la falsificación se deben reforzar los controles aduaneros en las fronteras exteriores, trabajando con empeño en su unificación para convertirlas en auténticas aduanas europeas comunes, con medidas específicas de apoyo a los nuevos Estados miembros.

4.9.2 El Comité comparte la grave preocupación de las categorías afectadas por la incidencia de los fraudes y considera que se deberían tomar todas las medidas posibles para reducirlos. Las agencias aduaneras han subrayado en numerosas ocasiones que no disponen de suficiente personal para controlar todas las mercancías en tránsito, sobre todo en los puertos. Al puerto de Nápoles, por ejemplo, llegan cada día unos mil contenedores por término medio, y sólo hay tres personas encargadas de efectuar los controles. La media de los contenedores abiertos (sólo abiertos, sin inspección en el interior) es inferior al 1 %...

4.9.3 A la luz de esta situación, agravada por los fraudes planificados por las bandas de delincuentes que influyen en la actividad de muchos puertos europeos, se podría proponer la solución de concentrar la llegada de algunos productos en puertos determinados y preparados para ello, en los que, junto con un mayor control de la agencia aduanera, se podría organizar un sistema de vigilancia por parte de los representantes de las categorías afectadas.

4.9.4 En ese sentido se pronuncia esencialmente el Parlamento Europeo en el punto 11 de su resolución, cuando invita a la Comisión a que «aliente y preste asistencia a los fabricantes para que constituyan una red de supervisión e información a fin de identificar la procedencia de productos pirateados o falsificados con miras a su eliminación del mercado».

(¹) Cfr. entre otros los siguientes documentos: COM(2001) 98 de 1 de marzo de 2001; COM(2001) 366 de 18 de julio de 2001; COM(2003) 21 de 21 de enero de 2003; COM(2002) 345 de 1 de julio de 2002; COM(2001) 122 de 7 de marzo de 2001; COM(2002) 68 de 6 de febrero de 2002; COM(2003) 27 de 21 de enero de 2003.

4.9.5 Otra solución podría ser distribuir los contenedores sellados entre los lugares de destino, reduciendo así drásticamente el número de contenedores que hay que controlar en los puertos, para poder realizar controles más adecuados.

4.10 También se debería instar a mejorar los controles a los Estados de los que proceden las mercancías. A los países que se hacen cómplices de acciones fraudulentas utilizando mecanismos de control ineficaces se les debería revocar temporalmente el beneficio de exportar en condiciones ventajosas. Sólo el SPG, tan ampliamente utilizado en el sector textil y de la confección, cuesta a la UE 2 200 millones de euros al año en concepto de aranceles aduaneros que se dejan de recaudar, y para los países que lo utilizan representa un beneficio anual equiparable. Frente a facilidades de esta envergadura, que influyen a menudo en la crisis de empleo de muchas regiones de Europa, se debe reconocer a la UE el derecho de establecer los términos y las condiciones en las que deben concederse dichas facilidades.

4.10.1 El Comité es perfectamente consciente de que, en la realidad de los hechos, las fronteras de la UE no coinciden necesariamente con los confines físicos de los Estados miembros, sino que se sitúan cada vez más en el territorio de los países de los que proceden sus importaciones. A este respecto el Comité ha emitido ya un dictamen.

4.11 Las normas actuales sobre el origen son demasiado complejas y de difícil aplicación, se malinterpretan fácilmente y requieren un conocimiento en profundidad de numerosos textos jurídicos. Actualmente representan un obstáculo para el comercio y una fuerte incitación al fraude. La mayoría de las veces los países beneficiarios sólo sirven de lugar de tránsito para los productos procedentes de países no beneficiarios.

4.12 El Comité insta a la Comisión, en particular a la DG Comercio, a definir normas claras para la concesión de facilidades a los países en vías de desarrollo, sobre todo en lo que se refiere a la protección de los derechos de los trabajadores, la protección del medio ambiente, la represión del tráfico de drogas, el respeto de los derechos humanos fundamentales, el desarrollo sostenible y demás aspectos importantes relacionados con la defensa de los consumidores y el bienestar de los animales.

4.13 En lo que se refiere al Arancel Aduanero Común (AAC), el Comité es consciente de que también el último Reglamento 1789/2003 (por el que se modifica el Reglamento 2658/87), que entró en vigor el 1 de enero de 2004, es fruto de una serie de compromisos en la fijación del arancel aduanero común que hacen difícil y compleja su aplicación y que, por lo tanto, favorecen el fraude y la elusión. En el capítulo relativo a las prendas de vestir y los accesorios, que corresponde a los códigos 61, 62 y 63, aparecen 466 términos mercadotécnicos, de los que 398 tienen un arancel del 12 %, y los 68 restantes aranceles que van desde la exención total a tipos del 2 %, 4 %, 5,3 %, 6,2 %, 6,3 %, 6,5 %, 6,9 %, 7,2 %, 7,5 %, 7,6 %, 7,7 %, 8 %, 8,9 %, 10 % y 10,5 %. También los códigos 64 (zapatos y botines), 65 (sombreros y sus partes), 66 (paraguas) y 67 (plumas y flores artificiales) tienen aranceles que oscilan entre los porcentajes 1,7 %, 2,2 %, 2,7 %, 4,7 %, 5 %, 5,2 %, 7 % y 8 %.

4.13.1 Sobre un total de 1516 términos, en los códigos que van para el textil, la confección y el calzado del 50 al 67 NC (nomenclatura común), existen más de 20 niveles arancelarios. Tener todos estos aranceles, tan cercanos entre sí, sólo representa un problema y demuestra la debilidad de un sistema que podría ser más racional y estar sometido en menor medida a las presiones de los centros económicos, que en su afán por conseguir la máxima ganancia sólo crean inconvenientes a muchísimas empresas. El Comité considera que la fijación de un número limitado de tipos, como máximo 3 ó 4, reduciría notablemente el fraude y simplificaría enormemente el sistema.

4.14 El Comité concede especial importancia al fomento del respeto de las normas laborales fundamentales y del comercio justo, a la protección del medio ambiente y a la lucha contra el tráfico de drogas. El actual SPG (Sistema de Preferencias Generalizadas) por una parte reduce un 40 % los tipos del AAC (Arancel Aduanero Común), permitiendo a todos los países en vías de desarrollo exportar sus productos textiles, de confección y calzado a los países europeos con aranceles inferiores al 5 % si se comprometen a respetar las cláusulas sociales y medioambientales, pero por otra parte ha resultado ineficaz para cumplir los objetivos de moralización. Entre otras cosas resulta que el régimen especial de incentivos destinado a combatir el tráfico de drogas, del que se han beneficiado 12 países, no ha tenido el menor impacto en la limitación de dicho tráfico, mientras que muchas pequeñas empresas europeas han tenido que suspender su actividad a causa de una competencia insostenible, fruto de unos costes de producción absolutamente incomparables con los que impone una reglamentación moderna, que aspira a conseguir un desarrollo sostenible ⁽¹⁾.

4.15 El CESE considera que se debe reforzar el compromiso del Consejo, la Comisión y el Parlamento Europeo de excluir de las preferencias generalizadas a todos los países que, aunque necesitan exportar a Europa sus productos textiles, de confección y calzado, no respetan los derechos fundamentales de la OIT ⁽²⁾ (Organización Internacional del Trabajo) ⁽³⁾.

4.16 El Comité está convencido de que el PIB per cápita no puede ser el único criterio utilizado para determinar la admisibilidad de un país para beneficiarse de las reducciones previstas por el SPG para el sector textil; asimismo comparte la preocupación, manifestada por varias instancias, de que una parte excesiva de los beneficios vaya a parar actualmente a los Estados que menos los necesitan. Para garantizar que la ayuda suministrada en el marco del SPG se concentre en los países que más la necesitan, el Comité recomienda excluir del sistema a las siguientes categorías de países:

- los Estados miembros de la OPEP ⁽⁴⁾;
- los Estados no definidos como «países en vías de desarrollo» por las Naciones Unidas;

⁽¹⁾ Cfr. Dictamen SPG REX/141, puntos 6.6.2, 6.6.2.1, 6.6.2.2 y 6.6.2.3.

⁽²⁾ C29- Sobre el trabajo forzoso; C87- Sobre la libertad sindical y la protección del derecho sindical; C98- Sobre el derecho de organización y de contratación colectiva; C100- Sobre la igualdad de remuneración; C105- Sobre la abolición del trabajo forzoso; C111- Sobre la discriminación; C138- Sobre la edad mínima; C182- Sobre las formas peores del trabajo infantil.

⁽³⁾ Cfr. SPG REX/141, punto 6.6.2.3.

⁽⁴⁾ Venezuela, Argelia, Nigeria, Libia, Arabia Saudita, Emiratos Árabes Unidos, Qatar, Kuwait, Iraq, Irán, Indonesia.

- los Estados que tienen un programa de armamento nuclear;
- los Estados que constituyen paraísos fiscales;
- los Estados que has suscrito acuerdos bilaterales o regionales con la UE ⁽⁵⁾;
- los Estados que no respetan los derechos fundamentales de la OIT/BIT ⁽⁶⁾.

4.17 También los polos tecnológicos y los centros de innovación existentes en los países de la Unión deben contribuir a reforzar la conexión en red y la difusión de las experiencias con los empresarios del sector, las universidades y las organizaciones de la sociedad civil.

4.18 El textil técnico, el de alta tecnología y el calzado técnico adquieren cada vez mayores cuotas de mercado en los países europeos y en todo el mundo. Gracias a una consolidada experiencia básica, la empresas europeas pueden desempeñar actualmente y en el futuro un importante papel en la producción de prendas que sintetizan los resultados de nuevos procesos químicos y desarrollan nuevas tecnologías.

4.19 A juicio del CESE es necesario experimentar y realizar acciones concertadas con la Comisión y los Estados miembros para financiar y apoyar una pluralidad de servicios avanzados, que mejoren los resultados de las empresas para favorecer el ajuste entre la demanda y la oferta de prendas innovadoras.

4.19.1 Mediante las intervenciones previstas por el Fondo Social Europeo (FSE) y las inscritas en el Sexto Programa Marco de investigación y desarrollo, sería conveniente intensificar y profundizar en la formación de nuevas figuras profesionales, dotadas de capacidades técnico-operativas específicas, que puedan actuar con arreglo a proyectos oportunos como animadores de innovación junto a las PYME. Se debería prestar especial atención a los países comunitarios en los que el sector textil y de la confección reviste una importancia estratégica.

4.19.2 Entre los perfiles profesionales necesarios para ayudar a las empresas a mejorar y ampliar la producción de tejidos y calzados técnicos figuran los siguientes: analistas de auditorías tecnológicas, impulsores de proyectos de reconversión, «exploradores» de nuevas oportunidades.

4.19.3 El Comité está convencido de que aprovechando las oportunidades existentes en el territorio –es decir, polos tecnológicos, universidades, diálogo estructurado entre empresarios, trabajadores y entes locales– las empresas, y sobre todo las PYME, podrían aprovechar útilmente la colaboración de figuras de este tipo para situarse a un nivel tecnológico y competitivo más elevado ⁽⁷⁾.

⁽⁵⁾ (Sistema de Preferencias Generalizadas), punto 6.6.1.2.

⁽⁶⁾ *Ibidem*.

⁽⁷⁾ Los pequeños empresarios desean a menudo pasar de la producción y confección de prendas fabricadas con tejidos tradicionales a la de prendas fabricadas con nuevos tejidos técnicos o inteligentes, pero carecen de las necesarias informaciones y conocimientos sobre los procesos técnicos y comerciales.

4.20 El Comité también es consciente, como por lo demás la Comisión y el Parlamento, de que en la Unión Europea el sector textil, de la confección y el calzado está constituido hasta un 70 % por pequeñas empresas (con menos de 50 empleados), un 20 % de empresas con un personal que oscila entre 50 y 249 empleados y un 10 % de empresas con 250 o más empleados. La concentración del trabajo femenino es más alta que en los demás sectores. Una fragmentación tan marcada de las empresas en el territorio europeo dificulta evidentemente las acciones de apoyo a la innovación y la actualización tecnológica.

4.21 A través de sus representantes, que tienen una relación directa con la sociedad civil organizada, el CESE ha denunciado en numerosas ocasiones el fenómeno continuo e incesante del fraude, que afecta a una amplia gama de productos que atraviesan las fronteras comunitarias. Entre los fraudes más llamativos cabe citar:

- las declaraciones no conformes a los productos por los que se han pagado impuestos aduaneros ⁽¹⁾;
- las mercancías carentes de certificado de conformidad, que a menudo resultan peligrosas para los consumidores;
- las mercancías que se producen sin respetar los principios de la propiedad intelectual;
- las mercancías sometidas a operaciones de triangulación entre varios Estados ⁽²⁾;
- las mercancías que no respetan las normas de origen ⁽³⁾;
- las mercancías falsificadas u objeto de piratería.

4.21.1 Este fenómeno ha sido objeto recientemente de oportunas investigaciones estadísticas. El CESE se congratula de que la Unión Europea haya aprobado finalmente un reglamento que permite quemar y destruir en las aduanas las mercancías falsificadas ⁽⁴⁾.

4.21.2 Sin embargo, a juicio del Comité los resultados son todavía limitados.

4.21.3 Los propios dirigentes de las agencias aduaneras lamentan la insuficiencia de la reglamentación comunitaria, que debería superar la fragmentación de las leyes de los diferentes Estados y la carencia de personal y de medios para afrontar un mercado tan vasto y tan activo.

⁽¹⁾ El porcentaje del arancel aduanero depende del tipo de producto importado. A menudo se declaran productos diferentes, con aranceles más bajos, a aquellos que efectivamente se importan.

⁽²⁾ Libro Verde sobre el futuro de las normas de origen en los regímenes comerciales preferenciales, COM(2003) 787, punto 1.2.2.

⁽³⁾ *Ibidem*.

⁽⁴⁾ Reglamento CE 1383/2003 de 22 de julio de 2003. Entrará en vigor el 1 de julio de 2004.

4.21.4 En el primer semestre de 2003 se interceptaron en las aduanas europeas más de 50 millones de objetos falsificados o fruto de la piratería ⁽⁵⁾. En el sector de las prendas de vestir los fraudes se han duplicado entre 2000 y 2002, mientras que en el de los perfumes y cosméticos han llegado a triplicarse ⁽⁶⁾. Sin embargo, esto es solo la punta del iceberg comparado con todo lo que consigue filtrarse a través de las fronteras.

4.21.5 Por lo que se refiere al origen de estos productos, el 66 % proceden de Asia, con China y Tailandia a la cabeza. Según ha afirmado el Comisario Bolkestein: «Actualmente se falsifican ya todos los productos de la vida cotidiana, no sólo los productos de lujo, por lo que las falsificaciones afectan cada vez más a las PYME» ⁽⁷⁾.

4.21.6 La amplitud del fenómeno crea cada vez más dificultades para las empresas europeas y a menudo obliga a las pequeñas empresas a interrumpir su actividad, desde el momento en que les resulta imposible permanecer en el mercado.

5. Observaciones específicas

5.1 Desde 1971 la Comunidad Europea, primero a través del GATT y después a través de la OMC (Organización Mundial del Comercio), concede notables reducciones sobre el Arancel Aduanero Común (AAC) a los países en vías de desarrollo (PVD).

5.1.1 Los productos considerados no sensibles, importados en la Comunidad de los PVD, están exentos de cualquier tipo de arancel aduanero.

5.1.2 Los productos considerados sensibles, entre ellos los textiles, de confección y calzado, se benefician de una reducción del 20 % (en el régimen general), que asciende al 40 % con arreglo a los regímenes especiales ⁽⁸⁾.

5.1.3 En 2003 las Naciones Unidas reconocieron a 116 PVD, pero en realidad los beneficios concedidos por la UE se extienden a 174 países ⁽⁹⁾.

5.1.4 Asia es de lejos el beneficiario más importante de las facilidades aduaneras concedidas por la Comunidad, con casi el 70 % del total en 2002. Sólo China se beneficia del 25 %.

⁽⁵⁾ IP 03/1589 de 24 de noviembre de 2003.

⁽⁶⁾ *Ibidem*.

⁽⁷⁾ *Ibidem*.

⁽⁸⁾ Régimen especial para la protección de los derechos de los trabajadores; régimen especial para la protección del medio ambiente; régimen especial contra la producción y el tráfico de drogas.

⁽⁹⁾ Anexo I al Reglamento 2501/2001.

5.1.5 Los tipos medios para los productos textiles, de confección y calzado que la UE aplica a estos países equivalen al 4,8 %; Estados Unidos impone un 8,9 %, Japón un 6,6 % y Canadá un 12 %. Los tipos impuestos por China se elevan al 20 %, los de Tailandia al 29 %, los de la India al 35 % y los de Indonesia al 40 % ⁽¹⁾.

5.2 Los productores euromediterráneos de productos textiles, de confección y calzado siguen encontrando importantes obstáculos al acceso a los mercados asiáticos. En estos mercados los Estados, para obstaculizar los intercambios, han creado barreras no arancelarias que representan un grave problema para toda la industria europea ⁽²⁾.

5.3 En el conjunto de la industria manufacturera de la UE, el valor añadido del sector textil ⁽³⁾ es por término medio el 2,5 %. Sin embargo hay países con medias relativamente altas: Luxemburgo, con el 8,7 %; Portugal, con el 6,3 %; Grecia, con el 5,1 %; Italia, con el 4,6 %; y Bélgica, con el 4,3 % ⁽⁴⁾. La importancia de la industria textil y de la confección es todavía mayor en los nuevos Estados miembros de la UE: 16,1 % en Lituania ⁽⁵⁾, 10,5 % en Estonia ⁽⁶⁾, etc.

6 Conclusiones

6.1 Para muchos empresarios europeos del sector parece injusta y punitiva la realidad que a menudo les obliga a sucumbir en una confrontación que a veces tiene lugar en un terreno donde no parecen respetarse la lealtad, las capacidades empresariales ni los derechos humanos en el trabajo. Por el contrario, es necesario adoptar a medio-largo plazo una visión activa y compartida del futuro de un sector textil y de la confección europeo competitivo y avanzado, tanto para los empresarios como para los trabajadores y los responsables de la toma de decisiones políticas a distintos niveles en la Unión.

6.1.1 El respeto de los derechos fundamentales del trabajo, tal como se formulan en las normas fundamentales de la OIT, debe reforzarse mediante los mecanismos concretos de control de la OIT y también mediante una estrecha cooperación entre la OIT y la OMC. La UE debe intensificar los esfuerzos para que los principios de la OIT, dedicados a la protección de los trabajadores, lleguen a ser el punto de referencia para la OMC.

⁽¹⁾ Fuente: Comisión Europea.

⁽²⁾ Barreras no arancelarias más utilizadas: tasas o exacciones adicionales; precios mínimos para las importaciones mínimas; prácticas de valoraciones aduaneras no pagadas sobre los precios pagados por las mercancías importadas; exigencias onerosas y discriminatorias en materia de etiquetado o marca; regímenes de autorización de las importaciones; complicados procedimientos de anticipo.

⁽³⁾ Códigos 17.1 al 17.6.

⁽⁴⁾ Fuente: Eurostat, La industria manufacturera en la UE de 1992 a 2002.

⁽⁵⁾ Oficina de estadísticas de la República de Lituania, 2003.

⁽⁶⁾ Oficina de estadísticas de la República de Estonia, 2003.

6.2 Las facilidades aduaneras podrían reservarse a los 49 países menos desarrollados. Las negociaciones iniciadas en Doha deberían terminar estableciendo situaciones de reciprocidad más clara entre la zona paneuromediterránea y los países asiáticos. En las negociaciones de Doha se debería celebrar un acuerdo a escala mundial con arreglo al cual todos los aranceles en el sector de la industria textil y de la confección deberían reducirse dentro de un determinado período —por ejemplo, de cinco años— hasta un nivel único del 15 % como máximo.

6.3 Se deben reforzar los controles en las aduanas de la UE con el objetivo de llegar cuanto antes a un sistema aduanero común y coherente con la legislación relativa al mercado interior.

6.4 Para combatir la falsificación y el fraude y proporcionar más información a los consumidores podría utilizarse un sistema de etiquetado de origen (geográfico, social, medioambiental).

6.4.1 Por la misma razón, el CESE sugiere explorar la posibilidad de activar eventualmente una trazabilidad de los productos, lo que reduciría el fraude sobre las normas de origen y los productos falsificados ⁽⁷⁾.

6.5 El Comité apoya a la Comisión en sus esfuerzos por hacer más eficaz los instrumentos de defensa comercial y las medidas antidumping y contra las subvenciones, y le insta asimismo a aplicar las medidas de salvaguardia, sobre todo en los casos de fraude denunciados y comprobados. En las negociaciones de Doha la UE debería tratar de obtener una disciplina mucho más estricta en cuanto al uso de medidas de salvaguardia, el antidumping y otros medios de protección tales como los cambios en las normas de origen, etc.

6.6 La Comisión debe intensificar los esfuerzos para que los ADPIC (Aspectos de los Derechos de Propiedad Intelectual relacionados con el Comercio) se garanticen por parte de la OMC y sean respetados por los Estados.

6.7 Se debe incrementar la capacidad de innovación, sobre todo de las PYME, mediante programas y proyectos acordados a nivel local, con la contribución de todas las fuerzas sociales y la participación de los centros de investigación. Existen en Europa institutos superiores de gran tradición en el sector textil. Sería muy conveniente crear una red de excelencia que, mediante estrechos vínculos con el mundo empresarial y del trabajo, aproveche las oportunidades ofrecidas por el Sexto Programa Marco y establezca una «previsión tecnológica» encaminada al desarrollo tecnológico del sector.

6.7.1 Uno de los puntos fuertes del sector textil europeo, además de la moda y la belleza de las prendas confeccionadas, debe ser la capacidad de innovar, abriéndose a nuevas fibras y tejidos compuestos, enriquecidos con sustancias determinadas por los estudios sobre nanotecnologías, que aumenten su funcionalidad, seguridad, protección térmica y comodidad.

⁽⁷⁾ Libro Verde sobre el futuro de las normas de origen en los regímenes comerciales preferenciales, COM(2003) 787 de 18 de diciembre de 2003.

6.7.2 Los tejidos no tejidos, es decir, los tejidos especiales tratados con sustancias químicas que actúan como aglutinantes, cada vez se utilizan más en diversos sectores: deporte, construcción, aeronáutica, medios de transporte, etc. Como ya hemos señalado, se trata de un mercado en crecimiento constante, en el que se debe realizar una diversificación productiva susceptible de un gran desarrollo en el futuro ⁽¹⁾.

6.8 La CCTI (Comisión Consultiva de las Transformaciones Industriales), gracias a las experiencias adquiridas en numerosas décadas de gestión de los problemas relacionados con la evolución del mercado del carbón y el acero ⁽²⁾, podría asumir una importante función, entre la Comisión y el sector textil, para impulsar la diversificación de la producción.

6.8.1 Cabe prever la necesidad de recalificación del personal que perderá su empleo a consecuencia de la reestructuración. Sería conveniente favorecer el despertar y fomento del interés de los empresarios hacia estos nuevos productos compuestos. El futuro desarrollo sostenible sólo se consolidará si se ayuda a los jóvenes a conocer y valorar los nuevos productos y a aprovechar sus valores de respeto del medio ambiente. Todo ello se podrá conseguir mejor con la ayuda de los organismos europeos, como la CCTI, con experiencia social y técnica.

6.9 El sector textil, de la confección y el cuero representa el primer sector hacia el que se dirige la política vertical establecida recientemente por la Comisión, como añadido a las tradicionales políticas horizontales dirigidas a la industria. Para todos los observadores, y en especial los que operan en el sector como empresarios o empleados, resulta importante que la Comisión, con la participación de los Estados y los interlocutores sociales, consiga ayudar a este sector a evolucionar técnicamente y a superar los retos de la globalización.

6.9.1 Junto a las «plataformas tecnológicas» ya establecidas por las políticas comunitarias ⁽³⁾, se podría crear una cuarta plataforma relacionada con los aspectos múltiples e innovadores del textil de concepción moderna.

6.10 En todos los países desarrollados está en marcha un proceso de desindustrialización, y en la UE el valor añadido del sector terciario ha alcanzado ya el 70 % del total del PIB (frente a un 22 % correspondiente a la industria, un 5 % a la construcción y un 3 % a la agricultura) ⁽⁴⁾. Pero este proceso no debe facilitarse, porque buena parte del valor añadido de los servicios se dirige a las empresas o viene de las empresas: comercio y transporte (21,6 %), servicios financieros y servicios a las empresas (27,2 %), administración pública (21,6 %) ⁽⁵⁾.

6.11 El CESE considera que se debe intervenir con todo el peso de la cultura europea (que cabe cifrar en la expresión «economía social de mercado») para que se modifiquen lo mejor posible las normas de la OMC. Actualmente estas normas no permiten prohibir la importación de productos, a menos que representen un peligro. Pero es necesario llegar sin tardanza a imponer el respeto de algunas prioridades sociales, medioambientales y económicas, desde el momento en que «en su calidad de potencia económica a escala mundial, la UE puede contribuir a la eficacia de la gobernanza mundial generalizando el desarrollo sostenible a escala planetaria, mediante una combinación de cooperación internacional y de buenas políticas internas» ⁽⁶⁾.

6.11.1 Los costes que tendrán que afrontar los países en vías de desarrollo para aplicar estas políticas podrían sufragarse en parte mediante programas de cooperación al desarrollo que tengan como objetivo mejorar las prácticas comerciales y que se revisen regularmente.

6.12 Probablemente se ha llegado a una fase del proceso de globalización en la que es necesario prestar más atención a las «preferencias y sensibilidades colectivas» manifestadas por los ciudadanos, para reducir las tensiones internacionales y evitar conflictos comerciales «ideológicos», que están en constante aumento y según parece no encuentran solución con los mecanismos y las reglas actuales.

Bruselas, 1 de julio de 2004.

El Presidente
del Comité Económico y Social Europeo
Roger BRIESCH

⁽¹⁾ Los tejidos de fibra de carbono y kevlar son más resistentes que los metales tradicionales, y además son más ligeros y maleables.

⁽²⁾ Cfr. la actividad desarrollada por el Consejo de la CECA, convertido hoy en la CCTI.

⁽³⁾ Aeroespacial, Comunicaciones y Acero.

⁽⁴⁾ Fuente: Eurostat, Estructura del valor añadido bruto, 2002.

⁽⁵⁾ Fuente: Eurostat, ibídem.

⁽⁶⁾ COM(2004) 101 final de 10.02.2004, «Construir nuestro futuro común», pág. 27

ANEXO 1

al Dictamen del Comité Económico y Social Europeo

La propuesta de enmienda siguiente, que obtuvo más de un cuarto de los votos emitidos, fue rechazada en el transcurso de los debates:

Suprimanse el punto 6.1.1

Resultado de la votación:

Votos a favor: 31

Votos en contra: 32

Abstenciones: 9

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre «Las áreas metropolitanas europeas: repercusiones socioeconómicas para el futuro de Europa»

(2004/C 302/20)

El 15 de julio de 2003, de conformidad con el apartado 2 del artículo 29 de su Reglamento Interno, el Comité Económico y Social Europeo decidió elaborar un dictamen sobre: «Las áreas metropolitanas europeas: repercusiones socioeconómicas para el futuro de Europa».

La Sección Especializada de Unión Económica y Monetaria y Cohesión Económica y Social, encargada de preparar los trabajos en este asunto, aprobó su dictamen el 8 de junio de 2004 (ponente: Sr. van IERSEL).

En su 410º Pleno de los días 30 de junio y 1 de julio de 2004 (sesión del 1 de julio de 2004), el Comité Económico y Social Europeo ha aprobado por 129 votos a favor, ningún voto en contra y 2 abstenciones el presente Dictamen.

1. Síntesis

1.1 En el marco de la política regional de la Unión Europea, el CESE señala en el presente Dictamen la importancia de las áreas metropolitanas en Europa.

1.2 La importancia tanto económica como demográfica de las áreas metropolitanas europeas para el futuro es considerable. Se enfrentan a toda una serie de desafíos serios. No obstante, hasta ahora este asunto no ha suscitado interés concreto alguno por parte de la Unión o sus instituciones.

1.3 El CESE aboga por que el desarrollo económico, social y medioambiental de las metrópolis europeas figure permanentemente en la agenda comunitaria. Con este fin, la existencia de datos europeos, la implantación de un intercambio de informaciones a través de Eurostat y una atención específica por parte de la Comisión son condiciones ineludibles.

1.4 En aras del interés de la Unión Europea debe iniciarse un debate a escala europea sobre este asunto, como prolongación de los debates nacionales sobre la ordenación futura de las áreas metropolitanas, donde se analice antes el posible valor añadido de la Unión. Además, el CESE señala en particular el vínculo directo que existe entre el papel de las metrópolis europeas y la Estrategia de Lisboa. El éxito de los objetivos de la Estrategia de Lisboa depende, en efecto, en gran parte de la manera en que estos últimos se concretarán en las áreas metropolitanas.

1.5 Por este motivo, el CESE aboga por que, paralelamente a la creación de un foro de encuentro entre las áreas metropolitanas y la Comisión, esta cuestión sea también objeto de debate en el Consejo de «Competitividad» y en el Consejo informal sobre la ordenación del territorio y las cuestiones urbanas.

2. Introducción

2.1 El mundo está cambiando con rapidez. Por todas partes afrontamos acontecimientos económicos, tecnológicos y sociales innovadores. Estos acontecimientos no sólo tienen amplias consecuencias para el sector industrial y el sector empresarial de los servicios, así como para los mercados de trabajo. También afectan, por supuesto, al contexto territorial y a la sociedad y, por consiguiente, a la manera deseable de gobernar países y regiones.

2.2 En el presente Dictamen, el CESE se concentra en las áreas metropolitanas, esto es, en las grandes conurbaciones con sus zonas de influencia económica, por tres motivos principales: están en el centro de esta rápida evolución, contribuyen fuertemente a la estrategia europea de crecimiento y, por último, son los socios de un elevado número de otros centros de excelencia de menores dimensiones de la Unión Europea.

2.3 Un área metropolitana está formada por un núcleo central, ya sea una ciudad aislada o una conurbación, y por una periferia, o conjunto de municipios contiguos donde una parte importante de la población activa residente en los mismos va a trabajar diariamente al núcleo central. Así, la noción de área metropolitana es parecida a las de cuenca de empleo o región urbana funcional⁽¹⁾. Tiene en cuenta la existencia de zonas periféricas fuertemente polarizadas por un centro cuyo crecimiento es solidario de la evolución de este último. Las áreas metropolitanas se extienden hasta englobar una relación espacio-tiempo que puede llegar a una hora de desplazamiento. Incluyen espacios urbanos y espacios rurales.

2.4 El núcleo central ha de contar con un número mínimo de habitantes⁽²⁾, o de puestos de trabajo, para ser reconocido como centro de un área metropolitana. Además, se requiere un umbral mínimo de intensidad de desplazamientos domicilio-trabajo entre un municipio de la periferia y el núcleo central para que el primero quede incluido en el área metropolitana⁽³⁾. En la práctica, estos mínimos se han fijado de manera arbitraria y, por consiguiente, revisten una importancia variable. La falta de armonización de las definiciones a escala europea limita las comparaciones internacionales.

⁽¹⁾ En su Dictamen de 14 de mayo de 1998 sobre la «Comunicación de la Comisión: Hacia una política urbana para la Unión Europea», el Comité de las regiones desarrolló el concepto de región urbana funcional para describir a la metrópolis y su área de influencia. Así, se reconoce que las ciudades se transforman primero en conurbación y después en metrópolis, que a continuación se extienden para formar regiones urbanas. El concepto señala asimismo las relaciones de interdependencia existentes entre las unidades territoriales que forman la región urbana: mercado de trabajo, desplazamientos domicilio-trabajo, redes de transporte, centros comerciales, localización de nuevas actividades, mercado inmobiliario, parques de ocio, preservación del medio ambiente, etc.

⁽²⁾ Por ejemplo, 500 000 habitantes (umbral establecido por METREX), véase en anexo la lista de las aglomeraciones europeas de más de 500 000 habitantes.

⁽³⁾ Por ejemplo, el 10 % de la población activa que ocupa un puesto de trabajo en el núcleo central y que reside en los municipios de la periferia (umbral establecido por GEMACA).

2.5 Durante el último decenio ha aparecido un nuevo modelo de áreas metropolitanas. Cuando varias conurbaciones funcionan en red y sus cuencas de empleo están superpuestas, éstas forman conjuntamente áreas metropolitanas policéntricas. Este es el caso, por ejemplo, de la Randstad, con 7 millones de habitantes, de la región Rhin-Ruhr, con 11 millones de habitantes, de la región Viena-Bratislava, con 4,6 millones de habitantes, la de Oresund, con 2,5 millones de habitantes y la de Lille, con 1,9 millones de habitantes ⁽¹⁾.

2.6 Según su importancia y sus funciones, las áreas metropolitanas tienen una proyección regional, nacional, europea o mundial. Se considera que en la Unión Europea ampliada existen unas 50 áreas metropolitanas de más de un millón de habitantes.

2.7 Es importante señalar que las áreas metropolitanas a que se refiere el presente Dictamen abarcan territorios y realidades socioeconómicas que sin duda no coinciden con entes administrativos regionales europeos del sistema modulado de las «regiones» NUTS (Nomenclatura de unidades territoriales estadísticas) utilizado con fines oficiales por Eurostat y por las instituciones europeas. El concepto de región administrativa en Europa es especialmente ambiguo. Salvo raras excepciones, los límites geográficos de estas regiones son más amplios o más limitados que los de las áreas metropolitanas ⁽²⁾. Por consiguiente, los territorios de las regiones administrativas no son pertinentes para analizar y comparar la evolución socioeconómica de las metrópolis a escala europea.

2.8 En febrero de 2004, la Comisión Europea publicó el Tercer Informe sobre la cohesión. Este informe abre nuevas vías de debate sobre la política regional y el progreso económico. También puede decirse lo mismo con respecto al desarrollo territorial y urbano. Para el futuro, el Tercer Informe aclara el vínculo entre la política regional y la Estrategia de Lisboa. Junto a la política de cohesión, de la política de cooperación territorial y del empleo, la competitividad se convertirá en el tercer pilar de la política regional. En este contexto, el Tercer Informe destaca en particular el papel de las ciudades y de las grandes conurbaciones.

2.9 El impulso para introducir nuevos planteamientos e ideas nuevas en este ámbito se debe en gran medida a la globalización, a la realización del mercado único (también en los nuevos Estados miembros) y a la Estrategia de Lisboa. Por supuesto, para las áreas metropolitanas no se trata exclusivamente de la política regional, sino también de la política industrial, el conocimiento, el transporte y las redes europeas, el desarrollo sostenible y la calidad de vida.

2.10 La atención cada vez mayor que se otorga al «renacimiento urbano» es un fenómeno mundial. Es un asunto que figura en el orden del día de la mayoría de los Estados miembros de la Unión.

2.11 La situación de las áreas metropolitanas y la cuestión de su gobernanza nunca se han estudiado en profundidad a nivel de la Unión Europea. Por lo tanto, nunca han sido un objetivo específico de las políticas comunitarias. El CESE consi-

dera que ha llegado el momento de profundizar en el análisis y estudiar de qué manera una buena gobernanza regional de todas las partes interesadas en estos territorios puede ser beneficiosa para sus poblaciones y para la Unión Europea en su conjunto. Un examen de la situación de las áreas metropolitanas sólo puede ser fructífero si se basa en datos cuantitativos fiables y comparables a escala europea, de los que, no obstante, se carece en gran medida. Por lo tanto, el CESE considera que la Unión Europea debería velar por que se recojan estos datos.

3. Posicionamiento de las áreas metropolitanas

3.1 Más de tres cuartas partes de la población europea vive en zonas urbanas o periurbanas. Existe un vínculo directo entre la Estrategia de Lisboa y las áreas metropolitanas. Una parte importante de los factores que subyacen a la competitividad futura de Europa se encuentra en estas zonas. Las metrópolis difunden la innovación y la información a las otras ciudades europeas. La prosperidad de las áreas metropolitanas es una condición necesaria para resolver los problemas de cohesión social y territorial que se plantean en sus propios territorios y en las demás ciudades o regiones europeas.

3.2 Las áreas metropolitanas, tanto en Europa como en otras partes del mundo, han de afrontar varios desafíos principales: la globalización, vinculado a los procesos de integración de los mercados internacionales de bienes, servicios, capitales, conocimientos y mano de obra cualificada y no cualificada, que conlleva la rápida transformación de sus sistemas productivos; el desarrollo sostenible, que impone una gestión prudente de los recursos naturales; la cohesión social; la calidad de vida y la cohesión territorial.

3.2.1 En muchos casos, las ciudades y las metrópolis están adaptando con éxito su estructura económica, social e institucional. Es el caso de regiones urbanas poderosas, nudos de redes nacionales e internacionales de comunicación, comunicadas por todos los modos de transporte rápido y por las redes de telecomunicación de alta velocidad, cuya economía se apoya desde hace tiempo en actividades diversificadas, en particular en actividades de servicios de alto nivel a las personas y las empresas. Regiones dependientes de industrias tradicionales, inicialmente en crisis, también constituyen excelentes ejemplos de esta evolución. Lille, Barcelona o Bilbao ilustran este proceso de reestructuración.

3.2.2 En los diez nuevos países de la Unión Europea están en curso procesos similares. Este es el caso, en particular, de las áreas metropolitanas de Varsovia, Praga y Budapest.

3.3 La política regional europea ha tenido durante años el objetivo de mejorar las condiciones de crecimiento, empleo y competitividad de las regiones menos desarrolladas. Con ese fin se han creado programas específicos y sobre esta base se ha establecido un sistema ajustado de distribución de recursos financieros. En muchos casos, las regiones de que se trata han progresado económicamente, en ocasiones incluso de manera importante, como resultado de estas políticas en la Unión Europea.

⁽¹⁾ La Randstad está formada por las conurbaciones de Amsterdam, La Haya, Rotterdam y Utrecht. La región Rhin-Ruhr incluye las conurbaciones de Bonn, Colonia, Düsseldorf, Duisburg, Essen y Dortmund. La región Viena-Bratislava se compone de las conurbaciones de Viena y Bratislava. La región Oresund comprende las conurbaciones de Copenhague y de Malmö, mientras que la región de Lille franco-belga abarca algunas ciudades de tamaño medio y gran número de ciudades y municipios más pequeños.

⁽²⁾ Ejemplos: Londres, con 7 400 000 habitantes en la región administrativa (NUTS 2) y 13 230 000 en el área metropolitana. Département du Nord (NUTS 3): 2 600 000 habitantes, y 970 000 en la parte francesa del área metropolitana de Lille.

3.4 La evaluación de las regiones de Europa se ha limitado en consecuencia a un análisis de aquellas regiones que se han beneficiado de los Fondos Estructurales.

3.5 No pueden ignorarse las evoluciones económicas y sociales relativamente favorables o desfavorables de las demás regiones. El CESE considera necesario que también sean objeto de un análisis en profundidad a escala europea. Este análisis es deseable con miras al debate sobre el Tercer Informe de la cohesión regional que tiene por objetivo abrir nuevas vías. También puede profundizar nuestra comprensión de las actuales evoluciones económicas y sus efectos sobre la adaptación de las sociedades y las condiciones de vida y de trabajo. Por último, este análisis puede hacer que se adapten determinadas políticas de la UE a fin de apoyar adecuadamente una evolución y unos requisitos específicos en las regiones, incluidas las áreas metropolitanas.

3.6 Resulta significativo que en todas partes —tanto en los países centralizados como en los descentralizados— se esté desarrollando un debate sobre un nuevo equilibrio deseable entre centralización y descentralización. Los entes públicos están examinando nuevos planteamientos de abajo arriba (bottom-up) y de arriba abajo (top-down). Evidentemente, estos procesos resultan a menudo difíciles de aplicar debido a las tradiciones gubernamentales y a los intereses creados en las regiones de que se trata. Pese a los bloqueos institucionales de una y otra parte, existe al menos una tendencia innegable a reconocer la necesidad de una gestión integrada de las áreas metropolitanas para el bienestar y la prosperidad de los ciudadanos y de las empresas.

3.7 Entre las áreas metropolitanas europeas pueden distinguirse fácilmente varias categorías. Por una parte, las metrópolis muy grandes como Londres, París, Rhin-Ruhr, la Randstad o Madrid, con una población superior a los cinco millones de habitantes, y, por otra parte, una serie de áreas metropolitanas de menores dimensiones, aunque en ocasiones ya funcionan con éxito y tienen un gran potencial de desarrollo y unas ambiciones importantes, como las que rodean a las capitales y a los grandes centros económicos de casi todos los Estados miembros.

3.8 Como ya se ha dicho, algunos de estos centros económicos han sido antes zonas deprimidas. Se han revitalizado gracias a los esfuerzos comunes de los sectores público y privado de la región. Hay que añadir que las áreas metropolitanas de los nuevos Estados miembros se encuentran en fase de transición, y están creando sus ventajas comparativas para resultar competitivas en los mercados internacionales.

3.9 Un número creciente de estas áreas se manifiestan a nivel europeo. Desde 2003, el círculo de las áreas metropolitanas alemanas se ha organizado en un proyecto «Regiones del futuro». En 2003, el Gobierno británico pidió a las regiones adecuadas que definiesen sus estrategias para desarrollarse como regiones competitivas internacionales. El Gobierno danés apoya de buen grado la iniciativa en curso de la cooperación transfronteriza espectacular entre las ciudades de Copenhague y Malmö (Suecia) para convertirse en un centro económico importante del Báltico. En los Países Bajos, un fenómeno bastante reciente es la promoción de la Randstad como área metropolitana de envergadura internacional. En España, los programas de ordenación de Barcelona y Bilbao son la expresión de una misma ambición. Podrían facilitarse otros ejemplos.

3.10 En los Estados miembros, la regionalización se hace patente de forma progresiva, lo que tiene consecuencias evidentes sobre la organización de la gobernanza en las áreas metropolitanas y sobre la capacidad de estas últimas para conducir el desarrollo económico. Al mismo tiempo, algunos gobiernos también desempeñan un papel activo en lo que se refiere al desarrollo económico de las grandes ciudades. Un ejemplo ilustrativo es una iniciativa del Gobierno británico por la que se crea un grupo de trabajo que agrupa a las ocho principales ciudades-centro o «core cities», nueve agencias regionales de desarrollo y varios servicios ministeriales para definir un programa de acciones encaminadas a mejorar los resultados económicos de las metrópolis y, por consiguiente, la competitividad del país ⁽¹⁾. Tras la publicación en Francia de un informe sobre las ciudades europeas ⁽²⁾, el gobierno definió una estrategia nacional destinada a reforzar la proyección de las metrópolis francesas al nivel europeo ⁽³⁾.

3.11 La historia reciente muestra claramente que vivimos en un período en el que está surgiendo una nueva actitud con respecto al desarrollo de las grandes regiones urbanas. Sólo existen estructuras de consulta al respecto, si es que las hay, a nivel nacional. Paralelamente a las estructuras de consulta nacional, existen iniciativas en curso para fomentar plataformas europeas donde se reúnan los protagonistas principales del desarrollo urbano. Por ejemplo, Eurociudades, sobre todo en torno al asunto de la sociedad del conocimiento y, más recientemente, METREX (la Red de Regiones y Áreas Metropolitanas Europeas). No obstante, los contactos y reuniones se organizan en su conjunto de manera aleatoria. Al mismo tiempo, también se constata que existe un clima propicio a iniciativas más estructuradas.

4. Las dinámicas en curso

4.1 La metropolización se caracteriza por la multiplicación de las grandes conurbaciones y la concentración creciente en su seno de las poblaciones, las actividades y la producción de riquezas, en un espacio geográfico que crece y cuyos contornos son imprecisos. Este crecimiento va acompañado con frecuencia de una fragmentación social y territorial (segregación social, especialización territorial, delincuencia e inseguridad). La metrópolis, al contrario que la ciudad, no posee una institución política. La resolución de los problemas a los que debe enfrentarse se realiza mediante negociaciones múltiples entre los protagonistas. La fragmentación espacial puede ralentizar y entorpecer las inversiones públicas y privadas. Una política regional que tiene por objetivo reducir esta fragmentación espacial, conciliando la gobernanza de las áreas metropolitanas con las dinámicas en curso es, por lo tanto, saludable. Constituyen ejemplos positivos en este ámbito las áreas de Barcelona y de Stuttgart, que ponen de relieve el importante papel que también desempeña la sociedad civil.

⁽¹⁾ «Cities, regions and competitiveness», Office of the Deputy Prime Minister and other public partners, junio de 2003.

⁽²⁾ Les villes européennes, analyse comparative — Celine Rozenblat, Patricia Cicille (DATAR 2003).

⁽³⁾ www.datar.gouv.fr — CIADT de 13 de diciembre de 2003.

4.2 El proceso de mundialización: las regiones urbanas europeas están estructuradas por procesos y dinámicas que se inscriben cada vez más a escala mundial. Las grandes ciudades europeas son nudos de una estructura mundial de metrópolis en evolución permanente en la que Nueva York, Londres, Tokio, Hong Kong, pero también Frankfurt, París, la Randstad, Bruselas, Milán o Madrid, desempeñan un papel importante. Estas metrópolis «pilotan» la economía mundial a través de las instituciones internacionales, los bancos, las grandes empresas internacionales que han establecido en ellas sus funciones centrales de mando y control, y gracias a las tecnologías de la información y la comunicación. En los próximos años, las principales metrópolis asiáticas serán parte integrante de esta estructura mundial.

4.3 El proceso de europeización: el proceso interactivo de adaptación de las políticas económicas, sociales, medioambientales y de ordenación del territorio a la integración y la ampliación de Europa. La realización del mercado único, todavía en marcha, la llegada del euro y la ampliación contribuirán aún durante mucho tiempo y de manera importante al fenómeno de integración y dispersión de la actividad económica en el territorio europeo. A medida que vayan desapareciendo las fronteras nacionales se irá desarrollando cada vez más una tendencia natural al refuerzo de polos económicos a escala continental. La organización progresiva de polos interregionales y, llegado el caso, transfronterizos (Copenhague-Malmö, Limburgo neerlandés- Limburgo belga-Aquisgrán, metrópolis de Lille francesa y belga) demuestra que el desarrollo económico ignorará cada vez más las fronteras políticas y administrativas, heredadas de la historia y a menudo artificiales.

4.4 Las áreas metropolitanas son las sedes principales de la investigación, de la innovación y de la creación de nuevas actividades. En ellas se concentran las actividades de alto valor añadido, en particular los servicios a las empresas. Las tecnologías de la información y la comunicación desempeñan una función primordial en este sentido. La dinámica económica se concreta principalmente en las áreas metropolitanas, que son los lugares privilegiados para la innovación, la sociedad del conocimiento y la formación.

4.5 Todas estas áreas están conectadas entre sí mediante redes físicas y virtuales de todo tipo, en función del volumen y la importancia de las concentraciones («clusters») de carácter económico en las distintas regiones. Este proceso tiende a ampliarse y profundizarse. La política europea de transportes (Redes Transeuropeas de Transporte) favorece con razón a estas redes, así como la liberalización del sector aéreo.

4.6 La Estrategia de Lisboa tiene un significado específico con miras a lograr una economía competitiva basada en el conocimiento, tomando en consideración la cohesión social y la sostenibilidad. Su aplicación podría constituir una nueva misión para las áreas metropolitanas.

4.7 Esta nueva misión es en parte consecuencia del significado cada vez mayor de la sociedad de redes, que crea una base cambiante para la prosperidad, atrae nuevas inversiones y conduce a nuevos planteamientos en la educación de los jóvenes y hacia el mercado de trabajo en su conjunto. Por lo tanto, existe una interacción entre el interés reciente por las ciudades y las áreas metropolitanas y la tecnología aplicada moderna, en particular las TIC (Tecnologías de la Información y la Comunicación) y las redes de Internet de alta velocidad,

que tienen un efecto considerable en la vida de los ciudadanos y de las empresas. Las TIC están influenciando ampliamente las estructuras de producción y de servicios y, por consiguiente, también influyen en la ordenación del territorio y la evolución de las ciudades y las áreas metropolitanas.

4.8 La internacionalización de las inversiones, la movilidad de los cerebros y la interacción entre las universidades, los institutos de tecnología y el sector privado podrá fomentar «clusters» económicos, el famoso «Porter's Diamond». Este aspecto constituye una base muy importante de la sociedad de redes («network society»), en la que las áreas metropolitanas desempeñan un papel fundamental.

4.9 Las áreas metropolitanas son también importantes polos culturales, turísticos y de ocio. Su patrimonio monumental es un elemento importante de su historia y de su identidad. Sus universidades, bibliotecas, museos, teatros, óperas, salas de conciertos, son lugares privilegiados de preservación y difusión de la cultura europea. Desempeñan un papel importante en la creación y la difusión de la cultura. Es también en las metrópolis donde se celebran los principales encuentros deportivos y los conciertos de música que reúnen a las multitudes.

4.10 El cosmopolitismo de las metrópolis es un elemento muy importante para el desarrollo del sector de los medios de comunicación. El sector de los medios de comunicación (prensa, edición, radio, televisión, cine, vídeo, publicidad, telecomunicaciones) y, de manera más general, las industrias de creación son un sector de actividad en plena expansión en las metrópolis.

4.11 Algunos agentes, grupos socioeconómicos y organizaciones culturales se movilizan para crear nuevos procesos de integración y participación. Junto a la acción de los entes públicos, la sociedad civil desempeña una función muy importante en la dinámica urbana. En muchos casos, el éxito de una zona metropolitana se debe en gran medida a la cooperación y la interacción de los medios públicos y privados.

4.12 Esta cooperación y la interacción de los medios públicos y privados son decisivos en el contexto de las áreas metropolitanas. La experiencia demuestra que pueden realizarse más fácilmente y de manera más fructífera a nivel de los grandes conjuntos territoriales que a nivel nacional. La escala del área metropolitana es en principio la escala adecuada para definir con todos los protagonistas interesados los objetivos de la ordenación de una región urbana y poner los medios necesarios para alcanzarlos.

4.13 Contrariamente a la tendencia observada en Estados Unidos, las ciudades europeas se desarrollan actualmente a la vez como ciudad y como conurbación. Los centros urbanos tienen siempre la función de núcleo de actividad y lugar de encuentro. Las metrópolis también desempeñan un papel crucial en el refuerzo de un modelo de sociedad europea.

4.14 La economía europea se encuentra en una importante fase de transición con el proceso de ampliación y de integración del mercado único. Este proceso provoca el doble juego de competencia y asociación entre los territorios, en particular entre las áreas metropolitanas. Estas últimas desempeñan un papel determinante en estos juegos complejos. La ausencia de gobierno a escala de las áreas metropolitanas es una carencia para definir y aplicar estrategias de desarrollo económico competitivas y acciones de asociación.

5. Aspectos sociales específicos

5.1 Las grandes ciudades experimentan, de manera más acentuada que otros territorios, graves problemas de cohesión social y desequilibrio territorial. Las áreas metropolitanas pueden ser lugares ejemplares de restablecimiento de los equilibrios sociales y territoriales en la Unión Europea. No obstante, en cualquier caso, estas mejoras sólo podrán realizarse si se garantiza su desarrollo económico de manera sostenible.

5.2 Cada área metropolitana tiene su propio perfil. No obstante, a pesar de las diferencias culturales y de desarrollo social y económico, se observan fenómenos similares en toda Europa. Afortunadamente, tanto los protagonistas públicos como privados están en la mayoría de los casos cada vez más sensibilizados sobre la necesidad de mejorar las condiciones de vida y de trabajo de todos. No obstante, hay que admitir que con frecuencia queda un largo camino por recorrer.

5.3 En aquellos casos en los que se ha producido o se está produciendo una reestructuración económica, la transición de un ciclo económico a la fase siguiente, este proceso ha producido o sigue produciendo un desempleo importante, en particular en los jóvenes y en la generación mayor de 50 años. Este proceso afecta sobre todo a las áreas metropolitanas. También debe señalarse que este proceso conduce a menudo a la creación de actividades completamente nuevas con nuevo empleo, mejor equipadas para el futuro.

5.4 La reestructuración económica implica asimismo deslocalizaciones, en particular de las actividades de mano de obra, lo que tiende a provocar desempleo estructural en las regiones con monocultivo industrial. Este fenómeno se presenta, llegado el caso, también en las áreas metropolitanas, que disponen además con frecuencia de la capacidad de cambiar su base económica. En estos procesos de modernización se observa a menudo la transición desde una base industrial pesada hacia una sociedad de servicios y de alta tecnología, como, por ejemplo, en las regiones de Bilbao, Lille o Rhin-Ruhr.

5.5 La Unión afronta un flujo cada vez más importante de inmigrantes procedentes de terceros países. Aunque existen diferencias significativas en la manera en que los países y las ciudades integran a los inmigrantes, Europa en su conjunto debe sin duda afrontar un enorme desafío en la materia, y las áreas metropolitanas constituyen un excelente ejemplo al respecto. El CESE ha solicitado reiteradamente en sus dictámenes que la Unión se dote de una legislación común en materia de inmigración y asilo. La Unión absorberá nuevos inmigrantes económicos por motivos demográficos, sociales y relacionados con el empleo⁽¹⁾. Se tratará tanto de personas altamente cualificadas como de personas de escasa cualificación. La legislación comunitaria deberá fomentar la inmigración legal y contener la inmigración clandestina. Por otra parte, la Unión deberá favorecer la integración de los inmigrantes en la sociedad de acogida y evitar las discriminaciones⁽²⁾.

5.6 En numerosas ciudades y áreas metropolitanas se está asistiendo a una concentración de inmigrantes que experimentan graves dificultades para acceder a puestos de trabajo de calidad debido a su falta de cualificaciones profesionales, a su pobre conocimiento de la lengua, a la discriminación social y a la ausencia de una política de integración. Esta situación conduce a desigualdades en materia de renta y, por consi-

guiente, de acceso a la vivienda y a los servicios públicos, como la educación y la asistencia sanitaria. Los barrios desfavorecidos gravemente afectados requieren una mayor atención.

5.7 La metropolización conlleva a menudo el aumento de las desigualdades sociales y el agravamiento de las disparidades territoriales. Grupos sociales desfavorecidos, de los que forman parte un elevado número de jóvenes desempleados y de personas mayores con renta baja, se concentran en determinados barrios en los que se acumulan numerosas desventajas. La exclusión de las poblaciones desfavorecidas y la calidad insuficiente de los servicios públicos en estos barrios se alimentan a sí mismas hasta el punto de desembocar en trampas de las que resulta casi imposible salir. A menudo, las fuerzas de exclusión urbanas son acumulativas, aun cuando se hayan desarrollado políticas de recualificación de estos barrios en crisis durante muchos años. Para su aplicación con la máxima garantía de éxito, es necesaria una acción a gran escala, coordinada a nivel del área metropolitana.

5.8 La seguridad en las áreas metropolitanas se ha convertido con frecuencia en una cuestión preocupante que puede tener repercusiones importantes en la cohesión social y el desarrollo equilibrado. Paradójicamente, las ventajas y las características demográficas de las áreas metropolitanas las exponen excesivamente a determinados riesgos. Por una parte, su funcionamiento sistémico puede resultar fragilizado por cualquier amenaza a uno de sus elementos vitales vinculada a una circunstancia, aunque sea mínima, de inseguridad. Por otra parte, las características metropolitanas favorecen los flujos de población y de mercancías propicios al desarrollo de actividades ilegales vinculadas a redes de delincuencia nacionales o internacionales. Pueden facilitar la presencia de movimientos activistas al ofrecerles el anonimato, una logística y una base de reclutamiento. Los centros neurálgicos de las metrópolis son los objetivos privilegiados de nuevas formas de terrorismo. Esta evolución resulta preocupante en el contexto político internacional actual.

5.9 La preservación del medio ambiente y el respeto de los objetivos del desarrollo sostenible son otros desafíos a los que se enfrentan las áreas metropolitanas. Han de respetar los compromisos internacionales: Protocolo de Kyoto, Agenda 21, Tratado de Maastricht, Programa comunitario en favor del desarrollo sostenible de 1993 y 1998. Y, para ello, deben hacer compatible el desarrollo económico y la protección del medio ambiente, que pueden reforzarse recíprocamente a través de la organización del desarrollo urbano (sistemas de transporte, creación de zonas de hábitat, gestión de residuos y aguas residuales, reducción del ruido, protección del centro histórico, protección del patrimonio natural y agrícola...).

5.10 El rápido crecimiento de una serie de áreas metropolitanas combinado con la ampliación y la profundización de sus economías representa un desafío para las infraestructuras y para el transporte público y privado. Por motivos tanto medioambientales como económicos, la congestión exige soluciones tecnológicas avanzadas. Todas las políticas medioambientales implican costes elevados para los sectores privado y público. La financiación pública resulta, por lo general, insuficiente, y, hasta ahora, la colaboración entre los sectores público y privado ha sido escasa.

⁽¹⁾ COM(2003) 336 final «Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones sobre inmigración, integración y empleo».

⁽²⁾ Dictamen del CESE sobre «Inmigración, integración y empleo», DO C 80 de 30.3.2004, p. 92.

5.11 Las carencias en las áreas metropolitanas se ven agravadas cuando la gestión administrativa de estas zonas no va de la mano con el desarrollo económico y con el aumento de población, número de viviendas y desplazamientos. Con frecuencia, la gestión administrativa en las áreas metropolitanas sigue reflejando tiempos pasados. Esto, a su vez, impide un gobierno eficaz y, por consiguiente, una política económica eficaz. Una buena coordinación entre la gestión administrativa y los agentes económicos, y, de manera más amplia, entre los sectores público y privado, es un requisito previo para la buena gobernanza de las áreas metropolitanas.

5.12 Existe una gran variedad de situaciones al respecto. Algunas veces, el área metropolitana es más pequeña que la región administrativa de la que forma parte. Con mayor frecuencia, las áreas incluyen a más de una región administrativa. Casi siempre existen más municipios u otras unidades administrativas en el interior de un área metropolitana. La mayoría de las autoridades (regionales y nacionales) consideran estas situaciones como una realidad, y no como un asunto abierto al debate.

5.13 Cada gobierno tiene su propio método para buscar soluciones. Las grandes ciudades están intentando aprender unas de otras, pero existen muy pocas consultas e intercambios a nivel de la Unión para fomentar la evaluación comparativa o las buenas prácticas.

5.14 Aunque los fenómenos citados son característicos de las áreas metropolitanas, existen diferencias importantes en la manera en que las distintas regiones los están abordando. Existen ejemplos destacados donde el gobierno regional, por lo general con el apoyo del gobierno nacional, conjuntamente con el sector privado y la sociedad civil organizada están cambiando el panorama y están creando un nuevo modelo para el futuro. Al realizar estas políticas, mejoran las condiciones sociales y económicas y estas regiones pasan a ser visiblemente más competitivas y socialmente mejor adaptadas. La Unión Europea debería aprovechar estos ejemplos estableciendo rondas de consultas para identificar las mejores prácticas y debatiendo las vías y maneras con que cuenta la propia Unión para mejorar la situación.

6. Los datos europeos regionales y las áreas metropolitanas

6.1 El sistema estadístico europeo se ha desarrollado en función de las políticas europeas. Así, se conoce el número de cabezas de ganado vacuno y porcino por región gracias a la PAC. Pero se ignora el empleo o el valor añadido por sector de actividad de las grandes ciudades y su zona de influencia económica, debido a la ausencia de una política ad hoc, pero también a la escasez de medios que Europa ha destinado hasta hace poco a las estadísticas urbanas. La Unidad de Eurostat que se ocupa de las ciudades y regiones sólo cuenta con cinco personas. Los medios de que dispone Eurostat no son acordes con la importancia de su misión.

6.2 Los estudios socioeconómicos comparativos sobre las regiones metropolitanas que se refieren a la totalidad del territorio europeo realizados por las instituciones responsables del desarrollo económico y de la promoción de los territorios regionales, las universidades, los consultores o la Comisión Europea con frecuencia no son más que descripciones muy

imprecisas e incompletas. En efecto, se basan en las estadísticas regionales publicadas por Eurostat. Estas últimas presentan la ventaja de estar disponibles en definiciones estadísticas armonizadas a escala europea. Pero también presentan un inconveniente importante: la delimitación regional de Eurostat, la nomenclatura de las unidades territoriales estadísticas (o NUTS), es un mosaico de unidades administrativas nacionales. Estas delimitaciones corresponden a la historia política y administrativa de cada país. Salvo algunas excepciones, resultan inadecuadas desde el punto de vista geográfico para asimilar y comparar de manera fiable las realidades económicas, sociales y medioambientales de las áreas metropolitanas a escala europea. La delimitación NUTS no se concibió a este efecto.

6.3 Las estadísticas de Eurostat no permiten, por lo tanto, garantizar un seguimiento de la población, las actividades, el desempleo o la producción de las áreas metropolitanas ni, por consiguiente, evaluar y comparar de manera fiable indicadores estratégicos como el ritmo de crecimiento de la población, el valor añadido de la producción, del empleo, del desempleo o de la productividad global por empleo. El examen de los resultados de los estudios sobre las regiones denominadas metropolitanas elaborados por consultores privados o instituciones públicas nacionales demuestra que la falta de datos fiables y comparables desde el punto de vista geográfico puede conducir a conclusiones no sólo erróneas, sino a veces contradictorias sobre la evolución socioeconómica «observada» en las regiones metropolitanas europeas (por ejemplo, en lo que se refiere a la evolución de la productividad en una misma región).

6.4 La falta de datos relativos a la evolución socioeconómica de las regiones y áreas metropolitanas de Europa es una situación perjudicial por dos motivos principales:

6.4.1 Las áreas metropolitanas son los motores del crecimiento. La actividad económica que generan y las ventajas que de ellas se derivan se extienden hacia los otros centros urbanos situados en cada país. Para sacar el mejor partido a las limitaciones y oportunidades vinculadas a las modificaciones del entorno internacional, es necesario que las áreas metropolitanas puedan disponer de una evaluación actualizada con regularidad de sus resultados a escala europea.

6.4.2 También es deseable que existan a escala europea análisis y comparaciones fiables de los aspectos importantes, entre los que figuran los problemas de inmigración, calidad del trabajo, de pobreza y exclusión, de medio ambiente, de seguridad y otros.

6.5 Los Estados Unidos llevan recogiendo desde hace varias décadas un gran número de datos comparables muy recientes relativos a sus 276 áreas metropolitanas, que están a disposición de todos en sitios de Internet ⁽¹⁾. En Europa, como cada país tiene sus propias definiciones de las ciudades (y, en ocasiones, de las metrópolis), resulta sin duda más difícil tener una definición común de las áreas metropolitanas. Considerando que ahora resulta importante en el marco de la aplicación de la Estrategia de Lisboa poder disponer de datos fiables y comparables sobre las áreas metropolitanas europeas, el CESE considera que ha llegado el momento de que Eurostat las delimite en colaboración con los institutos nacionales de estadística y de que se recojan numerosos datos con arreglo a estos límites.

⁽¹⁾ <http://data.bls.gov/servlet/SurveyOutputServlet>.

6.6 La Auditoría urbana II iniciada por la Comisión Europea, en proceso de elaboración, proporcionará datos sobre las condiciones de vida de la población en 258 ciudades y conurbaciones. Este proyecto representa un avance importante para alimentar las reflexiones sobre la cohesión social. No obstante, no permitirá producir indicadores socioeconómicos comparables a escala europea sobre las áreas metropolitanas. En efecto, los indicadores se evalúan a nivel de las ciudades y conurbaciones de cada país con arreglo a su definición nacional. Además, los indicadores utilizados para Londres, París y Berlín se evaluarán dentro de los límites de las regiones administrativas respectivas (Greater London, Île de France y Estado federado de Berlín).

6.7 El programa ORATE (Observatorio en red de la ordenación del territorio europeo) tiene por objetivo mejorar el conocimiento del territorio. Pero falla, en particular, debido a la falta de datos económicos a escala municipal, y también a nivel NUTS 3, sobre el conjunto del territorio europeo. Tiene el mérito de poner muy bien de relieve las numerosísimas lagunas del sistema estadístico europeo.

6.8 Todas las observaciones anteriores llevan a señalar que, para que Eurostat pueda facilitar los datos urbanos y metropolitanos fiables y comparables, deberá disponer de los recursos presupuestarios y humanos adicionales necesarios.

6.9 Merece la pena conocer un estudio reciente donde se presentan datos de la Encuesta europea de población activa en los límites de las áreas metropolitanas de más de un millón de habitantes del noroeste de Europa⁽¹⁾. En el se demuestra que, para las metrópolis de gran tamaño, delimitadas con criterios comunes, resulta posible con un coste marginal recoger numerosos datos socioeconómicos comparables a escala europea aprovechando una encuesta elaborada anualmente por los institutos nacionales de estadística coordinada por Eurostat. Con carácter experimental, es deseable que este estudio pueda extenderse a las otras grandes metrópolis europeas.

7. Conclusiones y recomendaciones

7.1 Desde hace unos diez años se están realizando análisis y debates en varios Estados miembros, así como a nivel regional, sobre la nueva realidad que representan las áreas metropolitanas en Europa. Aunque estas áreas se manifiestan de manera más visible que antes a nivel nacional e internacional, todavía no se ha reconocido su papel en la aplicación de la Estrategia de Lisboa.

7.2 Las áreas metropolitanas son los territorios clave para la realización de los objetivos de la Estrategia de Lisboa — económicos, sociales y medioambientales. Son, en efecto, los territorios principales para la formación, la investigación, la innovación, las tecnologías de punta, la creación de nuevas actividades y el fomento del espíritu empresarial. También son los principales nudos de transporte y telecomunicaciones, circunstancia

que facilita la puesta en red de las empresas, universidades y centros de investigación. El CESE subraya que una mejor movilización del potencial de crecimiento económico de Europa requiere la participación activa de todos los agentes públicos y privados que participan en el desarrollo económico sostenible de las áreas metropolitanas. Dicho de otro modo, habida cuenta del papel que desempeñan las áreas metropolitanas en Europa, los objetivos de la Estrategia de Lisboa no podrán alcanzarse si éstos no se realizan en las áreas metropolitanas.

7.3 Una de las razones principales por las que esta evolución no ha llamado suficientemente la atención en los medios gubernamentales tiene que ver con que los límites de las regiones político-administrativas sólo coinciden en raras ocasiones con los límites geográficos de las áreas metropolitanas. Por consiguiente, salvo algunas excepciones, no se dispone de datos fiables y comparables a escala europea que permitan describir la situación socioeconómica y las dinámicas imperantes en las áreas metropolitanas.

7.4 El CESE señala que, en aras del interés de la Unión:

- deberían definirse las áreas metropolitanas de los 25 países de la Unión,
- debería recogerse anualmente un conjunto de datos pertinentes sobre estos territorios, en particular los datos de las encuestas europeas de población activa,
- deberían evaluarse los principales indicadores de la Estrategia de Lisboa para estos territorios,
- deberán identificarse en estos territorios las concentraciones de actividad («clusters») de alto valor añadido,
- la Comisión debería presentar un informe periódico sobre la situación socioeconómica de las áreas metropolitanas y su posicionamiento.

7.5 La recogida de estas informaciones y su puesta a disposición de todos debería tener las consecuencias fructíferas siguientes:

- contribuir al reconocimiento de las áreas metropolitanas y a profundizar en el conocimiento de su realidad social, económica y medioambiental,
- facilitar la evaluación de las ventajas e inconvenientes de estos territorios a escala europea,
- mejorar la definición y la aplicación de las políticas tanto europeas como nacionales adaptándolas a las características particulares de estos territorios,
- proporcionar a los gobiernos regionales y locales la evaluación de la situación competitiva de sus territorios a escala europea, evaluación de la que actualmente no se dispone o que se realiza con un elevado coste sobre fundamentos inciertos,

⁽¹⁾ Estudio elaborado en el marco del programa Interreg II por GEMACA (Grupo «Análisis comparativo de las áreas metropolitanas europeas»), publicado en los Cahiers de l'IAURIF n° 135; www.iaurif.org/en/doc.studies/cahiers/cahier_135/index.htm.

- enriquecer el debate sobre la política regional europea facilitando el diálogo entre todas las partes interesadas partiendo de fundamentos objetivos,
- facilitar al sector privado informaciones útiles para la definición pertinente de las estrategias de las empresas.

7.6 El CESE apoya enérgicamente la propuesta presentada por METREX en 2003 de creación de un programa europeo dedicado a las áreas metropolitanas ⁽¹⁾. Este programa, METROPOLITAN, podría ser un foro de encuentro e intercambio de puntos de vista. También podría incluir grupos de trabajo encargados de identificar y difundir las buenas prácticas en los ámbitos de que se ocupa el presente Dictamen.

7.7 El CESE se congratula de la importancia otorgada a la «competitividad» y el vínculo que se establece entre la política regional nuevamente definida y la Estrategia de Lisboa en el Tercer Informe sobre la cohesión económica y social, lo cual reviste una importancia especial para las áreas metropolitanas. Para estas últimas, algunos objetivos que figuran en los apartados sobre «competitividad» y «conocimiento» podrán apoyarse a través del Fondo Europeo de Desarrollo Regional.

7.8 El CESE considera indispensable la creación de una célula «áreas metropolitanas» dentro de Eurostat, encargada de recoger anualmente los datos arriba mencionados.

7.9 Las dificultades que pueden encontrarse para definir los límites geográficos de todas las áreas metropolitanas y recabar informaciones y datos comparables no podrán justificar una posible inacción. Por este motivo, el CESE sugiere que se lance lo antes posible un programa piloto, que responda a las recomendaciones antes mencionadas, en un número limitado de áreas metropolitanas. Sugiere asimismo que este programa piloto se realice en colaboración entre la DG de Política Regional, Eurostat, los institutos nacionales de estadística y las metrópolis interesadas.

7.10 El CESE espera que las Instituciones europeas compartan las orientaciones presentadas en el presente Dictamen. Por este motivo, el CESE considera deseable que, paralelamente a la creación de un foro en el que participen las áreas metropolitanas y la Comisión, la presentación de la situación de estas áreas también figure en el orden del día del Consejo de «Competitividad» y del Consejo informal sobre la Ordenación del Territorio y las cuestiones urbanas.

Bruselas, 1 de julio de 2004.

El Presidente
del Comité Económico y Social Europeo
Roger BRIESCH

⁽¹⁾ METREX — La Red de Regiones y Áreas Metropolitanas Europeas
— Principales objetivos propuestos para el programa europeo METROPOLITAN:

- 1 — reconocer el importante papel de las metrópolis en Europa,
- 2 — apoyar la creación de una gobernanza metropolitana eficaz,
- 3 — apoyar la definición de estrategias metropolitanas integradas por todas las partes interesadas,
- 4 — apoyar las políticas metropolitanas destinadas a reforzar su competitividad, su cohesión social y territorial.