Diario Oficial

C 98

35º año

21 de abril de 1992

de las Comunidades Europeas

Edición en lengua española

Comunicaciones e informaciones

| Numero de informacio | on Sumario | ragina |
|----------------------|--|------------|
| | 1 Comunicaciones | |
| | ••••• | |
| | | |
| | II Actos jurídicos preparatorios | |
| | Comité Económico y Social | |
| | Sesión de febrero de 1992 | |
| 92/C 98/01 | Dictamen sobre la propuesta de Decisión del Consejo relativa a la adopción de un plan de acción para el intercambio de funcionarios nacionales de las administraciones de los Estados miembros que participan en la aplicación de la legislación comunitaria necesaria para la realización del mercado único | 1 |
| 92/C 98/02 | Dictamen sobre la propuesta de Decisión del Consejo que modifica la Decisión 90/233/CEE del 7 de mayo de 1990 por la que se adopta el programa de movilidad transeuropea en materia de estudios universitarios (TEMPUS) | 3 |
| 92/C 98/03 | Dictamen sobre la propuesta de Reglamento (CEE) del Consejo por el que se modifica el Reglamento (CEE) nº 1408/71 relativo a la aplicación de los regímenes de Seguridad Social a los trabajadores por cuenta ajena, a los trabajadores por cuenta propia y a sus familias que se desplazan dentro de la Comunidad, y el Reglamento (CEE) nº 574/72 por el que se establecen las modalidades de aplicación del Reglamento (CEE) nº 1408/71 | 4 |
| 92/C 98/04 | Dictamen sobre la propuesta de Directiva del Consejo destinada a facilitar la libre circulación de los médicos y el reconocimiento mutuo de sus diplomas, certificados y otros títulos | ϵ |
| 92/C 98/05 | Dictamen sobre la propuesta de Directiva del Consejo por la que se fija el régimen de armonización de los programas de reducción, con vista a la supresión de la contaminación producida por los residuos de la industria del dióxido de titanio | Ģ |
| Precio: 14 ecus | (continúa al | dorso, |

| Número de información | Sumario (continuación) | Página |
|-----------------------|--|--------|
| 92/C 98/06 | Dictamen sobre la propuesta de Directiva del Consejo relativa a la aproximación de las legislaciones de los Estados miembros sobre los tractores, agrícolas o forestales, de ruedas | 10 |
| 92/C 98/07 | Dictamen sobre la propuesta de Decisión del Consejo relativa a la participación de la Comunidad en la Tercera Decisión revisada de la Organización de cooperación y de desarrollo económicos (OCDE) relativa al trato nacional . | 12 |
| 92/C 98/08 | Dictamen sobre la reforma de la política agrícola común (PAC): | |
| | el proyecto de Reglamento (CEE) del Consejo por el que se establece un régimen de ayuda a los productores de determinados cultivos herbáceos, | |
| | el proyecto de Reglamento (CEE) del Consejo por el que se establece la organización común de mercados en el sector de los cereales, y | |
| | el proyecto de Reglamento (CEE) del Consejo que modifica el Reglamento (CEE) nº 2727/75 del Consejo por el que se establece la organización común de mercados en el sector de los cereales | 15 |
| 92/C 98/09 | Dictamen sobre la reforma de la política agrícola común (PAC): | |
| | la propuesta de Reglamento (CEE) del Consejo por el que se establece la organización común de mercados en el sector del tabaco crudo, y | |
| | la propuesta de Reglamento (CEE) del Consejo por el que se fijan las primas del tabaco en hoja por grupo de tabaco y las cuotas de transformación por grupo de variedades y por Estado miembro | 18 |
| 92/C 98/10 | Dictamen sobre la reforma de la política agrícola común (PAC): | |
| | — la propuesta de Reglamento (CEE) del Consejo que modifica el Reglamento (CEE) nº 805/68 del Consejo, por el que se establece la organización común de mercados en el sector de la carne de bovino, y que deroga el Reglamento (CEE) nº 468/87, por el que se establecen las normas generales del régimen de prima especial en favor de los productores de carne de bovino, y el Reglamento (CEE) nº 1357/80, por el que se establece un régimen de prima para el mantenimiento del censo de vacas que amamanten a sus crías, | |
| | — la propuesta de Reglamento (CEE) del Consejo por el que se fijan los precios de intervención del vacuno pesado para el período comprendido entre el 1 de julio de 1993 y el 30 de junio de 1996, | |
| | la propuesta de Reglamento (CEE) del Consejo sobre medidas de promo- ción y comercialización de la carne de vacuno de calidad, | |
| | la propuesta de Reglamento (CEE) del Consejo que modifica el Reglamento (CEE) nº 3013/89 del Consejo por el que se establece la organización común de mercados en el sector de las carnes de ovino y caprino, y | |
| | la propuesta de Reglamento (CEE) del Consejo que modifica el Reglamento (CEE) nº 3493/90 por el que se establecen las normas generales de concesión de la prima a favor de los productores de carnes de ovino y caprino | 20 |
| 92/C 98/11 | Dictamen sobre la reforma de la política agrícola común (PAC): | |
| | la propuesta de Reglamento (CEE) del Consejo que modifica el Reglamento (CEE) nº 804/68 por el que se establece la organización común de mercados en el sector de la leche y de los productos lácteos, | |
| | la propuesta de Reglamento (CEE) del Consejo por el que se establece una tasa suplementaria en el sector de la leche y los productos lácteos, | |
| | la propuesta de Reglamento (CEE) del Consejo por el que se fijan una indemnización por reducción de las cantidades de referencia individuales en el sector de la leche y una indemnización por abandono definitivo de la producción lechera, | |

50

92/C 98/18

П

(Actos jurídicos preparatorios)

COMITÉ ECONÓMICO Y SOCIAL

Dictamen sobre la propuesta de Decisión del Consejo relativa a la adopción de un plan de acción para el intercambio de funcionarios nacionales de las administraciones de los Estados miembros que participan en la aplicación de la legislación comunitaria necesaria para la realización del mercado único (1)

(92/C 98/01)

El 28 de noviembre de 1991, de conformidad con el artículo 100 A del Tratado constitutivo de la Comunidad Económica Europea, el Consejo decidió consultar al Comité Económico y Social sobre la propuesta mencionada arriba.

La Sección de Asuntos Sociales, Familia, Educación y Cultura, encargada de preparar los trabajos en este asunto, aprobó su dictamen el 14 de febrero de 1992 (ponente: Sr. R. Müller).

En su 294º pleno (sesión del 27 de febrero de 1992), el Comité Económico y Social ha aprobado por mayoría, con 1 abstención, el siguiente dictamen.

1. Introducción

- 1.1. La propuesta se refiere a un plan de acción para el intercambio de funcionarios nacionales de las administraciones de los Estados miembros que participan en la aplicación de la legislación comunitaria necesario para la realización del mercado único.
- 1.2. La realización del plan de acción depende fundamentalmente de que los funcionarios nacionales que participan en la aplicación de la legislación comunitaria ejecuten las disposiciones pertinentes en estrecho contacto con los ciudadanos y hagan ver así a la opinión pública la significación europea del mercado único.
- 1.3. El plan de acción propuesto tiene su origen en el Libro Blanco de la Comisión sobre la realización del mercado interior, publicado en 1985. La aproximación de la legislación comunitaria y el mutuo reconocimiento por parte de los Estados miembros de las normas existentes en determinadas áreas fundamentales constituye uno de los objetivos básicos del Libro Blanco.
- 1.4. La aplicación de la legislación comunitaria en los Estados miembros se ha convertido en un aspecto

fundamental del programa de realización del mercado interior.

- 1.5. Fomentar el intercambio de funcionarios y agentes nacionales que participan en la aplicación de la legislación era una de las medidas anunciadas por la Comisión, con el fin de alcanzar el objetivo de garantizar que la incorporación de la legislación comunitaria a las legislaciones nacionales fuese correcta y oportuna.
- 1.6. Desde la perspectiva del mercado único se valora positivamente el objetivo perseguido por la Comisión con su plan de acción. De un modo general, se aprueba la propuesta de Decisión del Consejo. En lo que respecta a la aplicación del plan de acción, el Comité señala sin embargo, las siguientes dificultades:

2. Observaciones generales

2.1. Número de participantes

2.1.1. Se espera que anualmente participen 500 funcionarios si la iniciativa se extiende a todos los ámbitos del mercado interior. El número previsto de participantes no es suficiente para alcanzar el objetivo de « ... una incorporación a las legislaciones nacionales correcta y oportuna ». Sería deseable un aumento significativo de dicho número.

⁽¹⁾ DO nº C 299 de 20. 11. 1991, p. 25.

- 2.2. Participación de los sindicatos y las asociaciones profesionales
- 2.2.1. El Comité considera necesario que los sindicatos y las asociaciones profesionales que representan a los funcionarios de que se trata participen de lleno en la fijación y el desarrollo del plan de acción y en la correspondiente selección de candidatos. El diálogo social europeo incluye también esta concertación.

2.3. Enseñanza de idiomas

- 2.3.1. Para poder trabajar de un modo eficaz en otro Estado miembro se requiere un conocimiento satisfactorio de la lengua del país. Por eso, aquellos funcionarios que, habiendo sido seleccionados para el programa, no posean un buen conocimiento de dicha lengua, deberán ser formados previamente, durante un período lo más próximo posible a su partida, en el idioma comunitario del país al que se desplazan para realizar el intercambio, con el fin de adquirir un nivel suficiente para poder participar activamente en la realización de las tareas encomendadas por el servicio al que estén destinados.
- 2.3.2. La eficaz formación lingüística preparatoria de los participantes constituye un importante requisito para el éxito del programa.

3. Observaciones particulares

- 3.1. Estatuto jurídico de los funcionarios en intercambio
- El Comité supone que los funcionarios en intercambio se desplazan en comisión de servicio de sus respectivos órganos nacionales y que sus derechos nacionales en materia de salario y seguridad social no se ven para nada afectados. Durante el tiempo que dure su actividad, los funcionarios participantes en el intercambio tendrían el mismo estatuto jurídico que los funcionarios nacionales. A ese respecto se plantea el problema de que pueden existir disposiciones nacionales que se opongan a ello. De particular importancia es la posible existencia de riesgos vinculados a la responsabilidad del funcionario. En caso de recurso, la asimilación de los funcionarios participantes en el intercambio a los funcionarios nacionales podría colocar a aquellos en una situación menos ventajosa que si desarrollaran sus funciones en el país de origen.

Hecho en Bruselas, el 27 de febrero de 1992.

3.2. Naturaleza del plan de acción

Se establece que los intercambios sean por un período mínimo de dos meses.

- 3.2.1. Los participantes en el intercambio deberán contribuir al trabajo cotidiano de la administración anfitriona.
- 3.2.2. El Comité considera que un período de dos meses no es suficiente para que los funcionarios participantes en el intercambio puedan alcanzar la cualificación práctica de los funcionarios nacionales y solicita por tanto que se fije un período de tres meses como mínimo.

3.3. Organización del plan de acción

3.3.1. Sistema de selección

- 3.3.1.1. El Comité pide a la Comisión que a la hora de fijar cada año las prioridades relativas al intercambio tenga en cuenta tanto las necesidades de los ciudadanos como las de las administraciones de cara a la creación de una Europa común.
- 3.3.2. Asistencia por medio de un Comité de carácter consultivo
- 3.3.2.1. En la realización de sus tareas, la Comisión será asistida por un Comité de carácter consultivo compuesto por representantes de los Estados miembros y presidido por un representante de aquélla. Deberá contarse con la participación de los grupos sociales interesados, como son los empresarios y los trabajadores.
- 3.3.3. Informe de la Comisión al Comité
- 3.3.3.1. El informe anual sobre la realización del plan de acción que la Comisión deberá presentar anualmente al Parlamento Europeo y al Consejo debe ser transmitido también al Comité.

4. Consideración final

4.1. El Comité considera que el programa de acción constituye un primer paso positivo en dirección a la armonización del perfeccionamiento profesional de los funcionarios nacionales que participan en la aplicación de la legislación comunitaria necesaria para la realización del mercado único.

El Presidente del Comité Económico y Social Michael GEUENICH Dictamen sobre la propuesta de Decisión del Consejo que modifica la Decisión 90/233/CEE del 7 de mayo de 1990 por la que se adopta el programa de movilidad transeuropea en materia de estudios universitarios (TEMPUS)

(92/C 98/02)

El 22 de enero de 1992, de conformidad con el artículo 198 del Tratado constitutivo de la Comunidad Económica Europea, el Consejo decidió consultar al Comité Económico y Social sobre la propuesta mencionada arriba.

La Sección de Asuntos Sociales, Familia, Educación y Cultura, encargada de preparar los trabajos en este asunto, aprobó su dictamen el 14 de febrero de 1992 (ponente único: Sr. Nierhaus).

En su 294º pleno (sesión del 26 de febrero de 1992), el Comité Económico y Social ha aprobado por unanimidad el siguiente dictamen.

1. Observaciones generales

- 1.1. El 7 de mayo de 1990, en virtud de la Decisión 90/233/CEE, el Consejo aprobaba la instauración de un programa europeo de movilidad para la enseñanza superior (TEMPUS) en el marco del programa PHARE para la ayuda económica a los países de la Europa Central y Oriental.
- 1.2. El Comité Económico y Social, con su dictamen CES 506/90 del 25 de abril de 1990, acogió favorablemente el programa TEMPUS, cuyas actividades van dirigidas a profesores y alumnos, de nivel universitario, haciendo al mismo tiempo algunas sugerencias.
- 1.3. En la realización del programa TEMPUS, para el cual las medidas correspondientes al curso académico 1990/1991 y 1991/1992 ya están financiadas, se preveía una fase piloto de tres años, debiendo presentarse un informe intermedio antes de que concluya 1992 y un informe final antes de diciembre de 1995. Esto se establecía en el artículo 11 de la Decisión relativa al programa TEMPUS.
- 1.4. Entretanto, la Comisión ha encomendado a una institución externa la evaluación del programa TEMPUS, cuyos resultados podrán presentarse, como muy pronto, en junio de 1992.

2. Observaciones específicas

- 2.1. A fin de poder garantizar la continuidad del programa y un desarrollo sin contratiempos de las disposiciones previstas en el programa TEMPUS, el marco dispositivo correspondiente al año académico 1993 debería establecerse, de ser posible, con la debida antelación en 1992.
- 2.2. Por otra parte, como los resultados de la evaluación y el informe basado en ellos como fundamento para una decisión final no pueden estar disponibles antes del plazo fijado en el artículo 11 de la Decisión, no queda tiempo suficiente para preparar en el plazo necesario los planes para el período 1993/1994.

- 2.3. Por consiguiente, la Comisión propone la extensión del período de tres años en un año más.
- 2.4. El Comité acoge favorablemente la prolongación prevista de la fase piloto del programa TEMPUS en un año en todo su ámbito. Da su aprobación sin dificultad ya que el informe anual presentado por la Comisión dentro del plazo sobre las actividades del programa TEMPUS entre el 1 de mayo de 1990 y el 31 de julio de 1991 deja ver que las disposiciones previstas y en vigor deben estar en situación de cumplir las metas del programa TEMPUS y fomentar así también la economía de los Estados de Europa Central y del Este con ayuda de programas de intercambio y de transferencia de conocimientos técnicos.
- 2.5. El Comité, además, opina que los acontecimientos y las transformaciones políticas, económicas y sociales que han tenido lugar en el pasado reciente en la Europa Central y del Este han hecho todavía más actuales y necesarios los objetivos y las actividades del programa TEMPUS.
- 2.6. El Comité considera absolutamente adecuado el marco financiero previsto por la Comisión para el año de prueba complementario (1991 = 76 millones de ecus; 1992 = 110 millones de ecus).

3. Consideraciones finales

- 3.1. El Comité constata con satisfacción que, hasta el momento, se han cumplido plenamente los plazos previstos para las disposiciones del programa TEMPUS y todas las informaciones y propuestas se han entregado dentro del plazo.
- 3.2. Sin embargo, a propósito de este dictamen, quisiera reiterar una vez más dos de las sugerencias que hacía en su anterior dictamen al programa TEMPUS (1), a saber:
- 3.2.1. que a la lista de puntos esenciales se añadan también los problemas de los programas de formación y de la seguridad social,

⁽¹⁾ DO nº C 168 de 10. 7. 1990.

3.2.2. que en « Otras disposiciones » se incluyan también en TEMPUS instituciones que se hayan consagrado a aumentar el nivel de cualificación profesional de

trabajadoras y trabajadores, y los empresarios, sindicatos y otras entidades que participen en la formación profesional.

Hecho en Bruselas, el 26 de febrero de 1992.

El Presidente

del Comité Económico y Social

Michael GEUENICH

Dictamen sobre la propuesta de Reglamento (CEE) del Consejo por el que se modifica el Reglamento (CEE) nº 1408/71 relativo a la aplicación de los regímenes de Seguridad Social a los trabajadores por cuenta ajena, a los trabajadores por cuenta propia y a sus familias que se desplazan dentro de la Comunidad, y el Reglamento (CEE) nº 574/72 por el que se establecen las modalidades de aplicación del Reglamento (CEE) nº 1408/71

(92/C 98/03)

El 22 de enero de 1992, de conformidad con el artículo 198 del Tratado constitutivo de la Comunidad Económica Europea, el Consejo decidió consultar al Comité Económico y Social sobre la propuesta mencionada arriba.

La Sección de Asuntos Sociales, Familia, Educación y Cultura, encargada de preparar los trabajos en este asunto, aprobó su dictamen el 14 de febrero de 1992 (ponente: Sr. Pearson).

En su 294º pleno (sesión del 26 de febrero de 1992), el Comité Económico y Social ha aprobado por unanimidad el siguiente dictamen.

OBSERVACIONES

1. El Comité acoge con satisfacción la propuesta por cuanto constituye una nueva y necesaria actualización de la legislación [Reglamento (CEE) nº 1408/71] sobre temas en los que ya existe acuerdo, así como de las correspondientes modalidades de aplicación [Reglamento (CEE) nº 574/72].

Uno de los objetivos básicos perseguidos por la CE —el derecho a la libre circulación— se está viendo obstaculizado debido a que determinadas categorías de ciudadanos siguen excluidas del ámbito de la seguridad social. Esta propuesta pretende poner fin a tal situación.

- 1.1. Lo acordado es que en la Europa de los ciudadanos exista libertad de movimiento para todas las personas, y no sólo para los trabajadores por cuenta ajena o por cuenta propia y sus familias.
- 1.2. En su artículo 8 A, el Acta Única Europea, que complementa las disposiciones del Tratado, prescribe el establecimiento de un mercado interior que compren-

da un espacio sin fronteras interiores dentro del cual se garantizará la libre circulación de personas.

- 1.3. La Carta Comunitaria de los Derechos Sociales Fundamentales de los Trabajadores ha contribuido a reforzar tales principios al subrayar el derecho a la protección social.
- 1.4. El trabajo previo realizado por el Consejo, la Comisión, el Parlamento y el Comité Económico y Social respalda los cambios que ahora se proponen.
- 2.1. El Tratado de Roma no incluye disposición alguna que permita la eliminación de los obstáculos inherentes a la seguridad social para el establecimiento de la libre circulación de personas que no sean trabajadores o miembros de sus familias, y por consiguiente en virtud del artículo 235 del Tratado el ámbito de aplicación de las disposiciones actuales ha de ampliarse a todas las personas aseguradas, es decir:
- a) a los trabajadores por cuenta propia en lo que concierne a prestaciones familiares y de paro;

- b) a funcionarios y personal asimilado que estén cubiertos por regímenes especiales;
- c) los estudiantes, a los que se aplicarán disposiciones específicas en materia de prestaciones pero con algunas restricciones y limitaciones, especialmente en materia de seguros y residencia. Se incluye a los apátridas y los refugiados así como a los miembros de sus familias y sus supérstites;
- d) personas no activas, por ejemplo los nuevos solicitantes de empleo y los jubilados.
- 2.2. El «derecho de residencia» y el «derecho de estancia» ya fueron establecidos para todos los ciudadanos comunitarios en las Directivas del Consejo del 28 de junio de 1990 y del 13 de julio de 1990, por lo cual es justo necesario que las disposiciones en materia de seguridad social se hagan extensivas a las personas citadas en el apartado 2.1, en especial a los estudiantes que estén realizando sus estudios en una de las instituciones reconocidas del lugar de realización de estudios o de la formación profesional.
- 2.3. Por razones de equidad, simplicidad y claridad, la propuesta pretende hacer extensivas las disposiciones de los Reglamentos (CEE) nº 1408/71 y (CEE) nº 574/72, —aplicables a «los trabajadores por cuenta ajena, los trabajadores por cuenta propia y sus familias »— a todas las personas aseguradas, sin cambiar la normativa aplicable actualmente a los trabajadores, pero estableciendo disposiciones suplementarias básicamente semejantes para los grupos de personas citados que no estaban aún cubiertos.
- 2.4. Por consiguiente, todas las personas aseguradas tendrán derecho a:
- a) la igualdad de trato con los nacionales del Estado miembro de acogida;
- b) la determinación de la legislación aplicable, con excepción de los estudiantes, cuya situación está marcada por la provisionalidad y la variación y sólo permite establecer una normativa particular de concesión de prestaciones;
- c) la totalización de los períodos de seguro, de actividad profesional o de residencia para satisfacer los requisitos que causan derecho a las prestaciones;
- d) la aplicación por analogía, cuando resulte posible, de la normativa particular de concesión de prestaciones;
- e) la exportación de las pensiones y rentas de invalidez, de vejez, de supervivencia y de accidente de trabajo en todo el territorio de la Comunidad, salvo determinadas contingencias y excepciones.
- 2.5. En consecuencia, los títulos de los Reglamentos (CEE) nº 1408/71 y (CEE) nº 574/72 pasan a ser, respectivamente, «Reglamento (CEE) nº 1408/71 relativo a la aplicación de los regímenes de Seguridad Social a las personas que se desplazan dentro de la Comunidad» y «Reglamento (CEE) nº 574/72 por el que se establecen las modalidades de aplicación del Reglamento (CEE) nº 1408/71 relativo a la aplicación de los regímenes de Seguridad Social a las personas que se desplazan dentro de la Comunidad», modificados por el Reglamento (CEE) nº .../.. [doc. COM(91) 528 final].

ARTÍCULO 1

- 3. Modificaciones del Reglamento (CEE) nº 1408/71
- 3.1. Cambio de título para incluir a todas las personas aseguradas.
- 3.2. El término « estudiante » designa a cualquier persona que no sea trabajador por cuenta ajena o por cuenta propia, ni miembro de su familia, formalmente matriculada en un centro concertado o reconocido por las autoridades nacionales de un Estado miembro con el fin de realizar estudios o recibir una formación profesional en el mismo, y que esté asegurada en el marco de un régimen especial de Seguridad Social aplicable a los estudiantes en las condiciones que se especifican en el Anexo II.

Durante deliberaciones anteriores, en 1990, en el seno del Comité Económico y Social se acordó que realizar estudios significa estar matriculado y asistir ... etc.

- 3.3. Los nombres de la « Comisión Administrativa para la Seguridad Social de los Trabajadores Migrantes » y del « Comité Consultivo para la Seguridad Social de los Trabajadores Migrantes » pasan a ser « Comisión Administrativa para la Coordinación de los Regímenes de Seguridad Social » y « Comité Consultivo para la Coordinación de los Regímenes de Seguridad Social », respectivamente.
- 3.4. La modificación de los Anexos II y VI y la creación de un nuevo Anexo X permiten a los Estados miembros definir regímenes de estudiantes y regímenes especiales de estudiantes e indicar las modalidades de aplicación de los diversos regímenes y, en algunos casos excepcionales, establecer su exclusión en el marco de la legislación nacional. Se establecen las modalidades de aplicación relativas a las disposiciones en materia de pensiones y de rentas a la población no activa tal como se especifican en la legislación de cada Estado miembro.
- 3.5. No se incluyen las prestaciones no exportables.

ARTÍCULO 2

4. Modificaciones del Reglamento (CEE) nº 574/72

- 4.1. Este Reglamento también debe ser modificado para establecer las modalidades de aplicación de lo añadido al Reglamento (CEE) nº 1408/71 con el fin de hacerlo extensivo a todas las personas aseguradas y no sólo a los trabajadores por cuenta ajena y por cuenta propia y a sus familias, como sucedía hasta ahora. Incluye los procedimientos para obtener y transferir información, documentación y reembolsos en el marco de la Comunidad.
- 4.2. Las personas que dejan de estar sujetas a la legislación de un Estado miembro en el momento en

que cesan en el desempeño de una ocupación ahora están sujetas a la legislación del país de residencia. Esta condición es aplicable a todas las personas no activas y elimina una anomalía previa.

ARTÍCULO 3

5. Conclusión

5.1. Esta propuesta es fundamental puesto que constituye el necesario paso siguiente hacia la Europa de los ciudadanos, y deberá contribuir a establecer un único texto oficial, codificado y actualizado, que incorpore

Hecho en Bruselas, el 26 de febrero de 1992.

todos los cambios producidos desde que se llevó a cabo este cometido por última vez, en 1983 [Reglamento (CEE) nº 2001/83]. Tras la elaboración del nuevo texto oficial, es importante que se facilite un « Compendio de disposiciones comunitarias en materia de Seguridad Social » actualizado, ya que la publicación actual está tan obsoleta que es prácticamente inutilizable y por tanto peligrosa.

5.2. El Comité toma buena nota y aprueba el hecho de que este reglamento entre en vigor el día de su publicación en el *Diario Oficial de las Comunidades Europeas* y de que sea obligatorio en todos sus elementos y directamente aplicable en cada Estado miembro.

El Presidente del Comité Económico y Social Michael GEUENICH

Dictamen sobre la propuesta de Directiva del Consejo destinada a facilitar la libre circulación de los médicos y el reconocimiento mutuo de sus diplomas, certificados y otros títulos

(92/C 98/04)

El 27 de enero de 1992, de conformidad con el artículo 198 del Tratado constitutivo de la Comunidad Económica Europea, el Consejo decidió consultar al Comité Económico y Social sobre la propuesta mencionada arriba.

La Sección de Asuntos Sociales, Familia, Educación y Cultura, encargada de preparar los trabajos en este asunto, aprobó su dictamen el 14 de febrero de 1992 (ponente: Sr. Pearson).

En su 294º pleno (sesión del 26 de febrero de 1992), el Comité Económico y Social ha aprobado por unanimidad el siguiente dictamen.

1. Introducción

- 1.1. El Comité observa que la Directiva propuesta es una codificación de las directivas modificadas y ya vigentes relativas al reconocimiento mutuo de los diplomas, certificados y otros títulos de los médicos, en la que se incluyen medidas para facilitar el ejercicio efectivo del derecho de establecimiento y de la libertad de prestación de servicios. El Comité acoge favorablemente esta iniciativa como un documento coordinado.
- 1.2. La propuesta simplificará y aclarará las normativas que permiten a los médicos y a sus pacientes beneficiarse de la libre circulación de los médicos. La codificación legislativa se logra mediante la nueva Directiva

propuesta, que abarca casi todas las disposiciones ya incluidas en las anteriores directivas.

- 1.3. El documento coordinado será más fácil de entender para los médicos que deseen iniciar actividades profesionales en otros Estados miembros y para las demás partes interesadas.
- 1.4. El Comité apoya la propuesta de la Comisión, pues considera necesario un documento global que proporcione plena información sobre los títulos necesarios en cada sector de la profesión médica. No obstante, las observaciones siguientes, entre las que se incluyen algunas enmiendas al texto, son importantes en el contexto de la legislación codificada propuesta y sus consecuencias.

2. Observaciones generales

- 2.1. El Comité reconoce que la presente propuesta se limita estrictamente a la coordinación de los textos jurídicos de las directivas existentes, y que todas las pequeñas modificaciones de texto realizadas exigen necesariamente cambios de redacción para aclarar el propósito de la legislación; esta aclaración del texto es útil.
- 2.2. Dado que algunas de las directivas afectadas llevan vigentes más de dieciséis años, el Comité acoge favorablemente la oportunidad que se le brinda de hacer observaciones sobre determinados puntos fuertes y débiles de la legislación a la luz de la experiencia de los médicos que ejercen el derecho de establecimiento y prestación de servicios en otros Estados miembros.
- 2.3.1. En todos sus análisis de directivas sobre actividades profesionales, el Comité ha dado una importancia especial a la calidad y seguridad de los servicios que se prestan como resultado del reconocimiento mutuo de títulos con miras a la libre circulación.
- 2.3.2. El Comité está gravemente preocupado por el hecho de que los temores expresados en sus dictámenes (sobre la propuesta de Directiva original y en ocasiones posteriores) siguen siendo válidos en 1992.
- 2.3.3. En particular, sus recomendaciones sobre la capacidad lingüística y la familiaridad con el sistema de asistencia sanitaria (seguridad social) en cada Estado miembro no se han tenido en cuenta a la hora de establecer las disposiciones del artículo 20, que son imprecisas y jurídicamente ineficaces.
- 2.4. En los dieciséis años transcurridos desde que se adoptó la Directiva inicial, las expectativas de los pacientes han cambiado y los profesionales reconocen que los criterios cualitativos de 1975 no son ya adecuados.
- 2.5. El Comité observa que en el caso de las enfermeras y comadronas y, en menor medida, en el de los médicos generalistas (86/457/CEE) (1) se han añadido más pormenores al contenido de la formación. Sin embargo no han cambiado los criterios mínimos relativos a la formación básica y especializada de los médicos.
- 2.6.1. El Comité tiene conocimiento de que los profesionales de la medicina y el Comité consultivo sobre formación de médicos están ya reexaminando los aspectos cualitativos de la formación especializada, e insta a la Comisión a presentar cuanto antes las propuestas necesarias para efectuar todos los cambios recomendados, en interés de los médicos y se sus pacientes.
- 2.6.2. Al observar que en el artículo 33 se prevé una revisión del capítulo dedicado a la Formación específica en medicina general para el 1 de enero de 1996 (a más

- tardar), y que los profesionales de la medicina han solicitado ya que el período mínimo de formación de dos años (artículo 31) se amplíe a tres años, el Comité insta a la Comisión a iniciar la evaluación lo antes posible para que no haya retrasos en la presentación de las propuestas. Una ampliación a tres años no sólo proporcionaría más tiempo para la formación de médicos generalistas, sino que disiparía las preocupaciones sobre la calidad manifestadas por la solicitud de un período de formación más largo.
- 2.7. Los avances de la medicina y la especialización profesional evolucionan actualmente a tal ritmo que la Comisión tiene la obligación de revisar constantemente las cuestiones médicas de actualidad. Es importante que el comité de expertos (el Comité consultivo sobre formación de médicos) reciba el apoyo adecuado para poder desempeñar plenamente su crucial función consultiva.
- 2.8.1. En lo que se refiere al artículo 20 de la presente propuesta, el Comité se remite a la recomendación formulada en su dictamen del 29 de enero de 1970 (²) en el sentido de que debería establecerse un período de adaptación en el que los médicos que deseen ejercer su profesión en otro Estado miembro pudieran aumentar sus conocimientos lingüísticos y su familiaridad con el régimen de seguridad social del país de acogida (véase infra Anexo 1).
- 2.8.2. El Comité es consciente de que la imposición de dicho período o de una prueba de capacidad lingüística se considera un obstáculo a la libre circulación. Se trata por tanto de una medida ilegal y los Estados miembros han tenido que modificar sus legislaciones nacionales para adaptarse a este punto de vista. Pero al mismo tiempo se tienen informaciones de que en algunos Estados miembros se han planteado importantes problemas debido a la ausencia de una capacidad lingüística apropiada, que pone en peligro la seguridad de los pacientes y constituye una causa grave de preocupación.
- 2.8.3. La capacidad de comunicarse sin el riesgo de malentendidos es tan esencial para la práctica de la medicina y para la relación entre el médico y el paciente que es parte de las cualificaciones comunicativas básicas necesarias para la práctica de la medicina. Por lo tanto, un requisito estricto de capacidad lingüística apropiada está justificado y no debe considerarse descriminatorio.
- 2.8.4. A medida que se amplíe la Comunidad, las posibilidades de movilidad de los médicos aumentarán y por lo tanto podrá agravarse este problema lingüístico. Por consiguiente, el Comité insta a la Comisión a reexaminar este problema, no sólo reconsiderando la recomendación original del Comité, sino utilizando además para resolverlo, si es necesario, las disposiciones del artículo 235 y del apartado 3 del artículo 100 A del Tratado de Roma.

⁽¹⁾ DO nº L 267 de 19. 9. 1986, p. 26.

⁽²⁾ DO no C 36 de 28. 3. 1970, p. 18.

3. Observaciones particulares sobre el texto de la propuesta

3.1. Preámbulo

El Comité observa que en el primer párrafo se ha omitido la referencia al artículo 235 del Tratado constitutivo de la CEE. Teniendo en cuenta la preocupación del Comité con respecto al artículo 20 manifestada más arriba en el apartado 2.3.3, el Comité considera que la referencia al artículo 235 debería volver a incluirse.

Hecho en Bruselas, el 26 de febrero de 1992.

3.2. Artículo 11

En la versión inglesa se habla de « activity of a doctor », mientras que en el artículo 12 se emplea la expresión « activities of a doctor ». El Comité recomienda que esta última expresión se utilice coherentemente en todo el documento (artículos 11, 12, 13, 15, 16, 17 y 19). Se deberían revisar las demás traducciones para garantizar la uniformidad del texto.

El Presidente del Comité Económico y Social Michael GEUENICH

ANEXO

al dictamen del Comité Económico y Social

Extracto del dictamen del Comité Económico y Social del 29 de enero de 1970:

Nuevo artículo

El Comité lamenta la ausencia de una disposición que habían reclamado insistentemente los representantes de los médicos de seis Estados miembros. Considera, en efecto, que es conveniente exigir un período de adaptación de seis meses a todo médico que emigre a otro Estado miembro, y por consiguiente propone insertar un artículo cuyo propio contenido explique las razones de esta sugerencia:

«Los países de acogida impondrán a los nacionales de otros Estados miembros un período de adaptación de seis meses como máximo antes de autorizarles a ejercer una de las actividades enumeradas en el artículo 2 de la Directiva del Consejo de ..., relativa a la realización de la libertad de establecimiento y de la libre prestación de servicios para las actividades por cuenta propia del médico, con el fin de permitirles familiarizarse con la lengua, la legislación sanitaria y el régimen de seguridad social del país de acogida. El período de adaptación sólo podrá realizarse en un hospital o con otro médico capacitado para ello.»

Dictamen sobre la propuesta de Directiva del Consejo por la que se fija el régimen de armonización de los programas de reducción, con vista a la supresión de la contaminación producida por los residuos de la industria del dióxido de titanio (1)

(92/C 98/05)

El 14 de febrero de 1992, de conformidad con el artículo 100 A del Tratado constitutivo de la Comunidad Económica Europea, el Consejo decidió consultar al Comité Económico y Social sobre la propuesta mencionada arriba.

La Sección de Medio Ambiente, Sanidad y Consumo, encargada de preparar los trabajos en este asunto, aprobó su dictamen el 4 de febrero de 1992 (ponente: Sr. Beltrami).

En su 294º pleno (sesión del 26 de febrero de 1992), el Comité Económico y Social ha aprobado por unanimidad el siguiente dictamen.

El Comité aprueba sin reservas la nueva propuesta de la Comisión y recomienda a las Instituciones interesadas en el procedimiento de aprobación de tal Directiva que se pronuncien en el plazo de tiempo más breve posible para reducir al mínimo el período de vacío legislativo.

1. Introducción

- 1.1. La Directiva del Consejo 89/428/CEE, del 21 de junio de 1989 (²), que establecía las modalidades de armonización de los programas para la reducción encaminada a eliminar la contaminación provocada por los residuos de la industria del dióxido de titanio, fue anulada por el Tribunal de Justicia mediante la sentencia C-300/89, del 11 de junio de 1991, por carecer de la base jurídica adecuada.
- 1.2. Efectivamente, pese a la propuesta de la Comisión y el dictamen del Parlamento Europeo, que consideraban más apropiado el artículo 100 A introducido en los Tratados como consecuencia del Acta Única Europea, el Consejo habrá tomado como fundamento jurídico el artículo 130 S, que el Tribunal ha estimado inadecuado.

1.2.1. Considerando

- que, como consecuencia de la sentencia de anulación del Tribunal, la Directiva 89/428/CEE es nula y que decaen, por tanto, con efecto retroactivo las obligaciones dimanantes de la misma para los Estados miembros así como las facultades de control e intervención de la Comisión en esta materia,
- que los Estados miembros, para conformarse a la Directiva 89/428/CEE, han debido poner ya en vigor antes del 31 de diciembre de 1989 las medidas de transposición nacionales necesarias,

- que tales medidas representan en este momento un acervo que resulta oportuno y conveniente sea salvaguardado,
- y que es necesario colmar el vacío jurídico comunitario temporal creado por la sentencia de anulación antes mencionada,

el Consejo ha solicitado a la Comisión que le someta en el plazo más breve posible una nueva propuesta que recoja las disposiciones de la Directiva 89/428/CEE anulada, comprometiéndose a pronunciarse en el menor tiempo posible, de modo compatible con el procedimiento de aprobación solicitado.

2. Observaciones generales

- 2.1. El Comité, compartiendo el objetivo de la propuesta, observa con satisfacción que la sentencia provocada por el recurso de la Comisión ante el Tribunal de Justicia significa una clarificación útil en lo que se refiere al fundamento jurídico más adecuado de la normativa encaminada a la protección del medio ambiente.
- 2.2. En efecto, ha sido establecido que cuando una directiva constituye simultáneamente una acción de protección del medio ambiente y una medida de armonización que tiene por objeto el funcionamiento del mercado interno, tiene un doble fundamento jurídico (artículos 100 A y 130 S), pero el artículo 100 A tiene prevalencia en cuanto prevé el procedimiento de cooperación con el Parlamento Europeo y refleja un principio democrático fundamental de participación de los ciudadanos mediante una asamblea representativa.

⁽¹⁾ DO nº C 317 de 7. 12. 1991, p. 5.

⁽²⁾ DO nº L 201 de 14. 7. 1989, p. 56.

^{2.3.} Como ha aclarado justamente la sentencia del Tribunal, no debe derivarse ninguna preocupación en

términos de eficaz búsqueda del objetivo de la protección medioambiental, en cuanto el apartado 3 del artículo 100 A prevé expresamente la garantía de un nivel elevado de protección del medio ambiente.

Hecho en Bruselas, el 26 de febrero de 1992.

El Presidente del Comité Económico y Social Michael GEUENICH

Dictamen sobre la propuesta de Directiva del Consejo relativa a la aproximación de las legislaciones de los Estados miembros sobre los tractores, agrícolas o forestales, de ruedas

(92/C 98/06)

El 24 de octubre de 1991, de conformidad con el artículo 198 del Tratado constitutivo de la Comunidad Económica Europea, el Consejo decidió consultar al Comité Económico y Social sobre la propuesta mencionada arriba.

La Sección de Industria, Comercio, Artesanía y Servicios, encargada de preparar los trabajos en este asunto, aprobó su dictamen el 5 de febrero de 1992 (ponente único: Sr. Wick).

En su 294º pleno (sesión del 26 de febrero de 1992), el Comité Económico y Social ha aprobado por unanimidad el siguiente dictamen.

1. La propuesta de la Comisión

- 1.1. Para el correcto funcionamiento del mercado común es necesario armonizar las disposiciones vigentes en cada Estado miembro sobre las características técnicas de los tractores agrícolas o forestales.
- 1.2. Por dicha razón, el Consejo de las Comunidades Europeas ha aprobado desde 1974 un total de 24 directivas —incluida la Directiva marco 74/150/CEE— relativas a la aproximación de las legislaciones de los Estados miembros en materia de tractores agrícolas o forestales de ruedas.
- 1.3. Dado que dichas directivas han sido modificadas de forma sustancial en varias ocasiones, conviene proceder, en aras de la racionalidad y la claridad, a su codificación y reunión en un único texto.

2. Observaciones generales

- 2.1. La propuesta presentada por la Comisión de la CE, destinada a llevar a cabo una codificación constitutiva de las directivas del Consejo relativas a la aproximación de las legislaciones de los Estados miembros referentes a tractores agrícolas o forestales sobre ruedas, merece expresa aprobación por aportar claridad y seguridad jurídica y favorecer la seguridad en el trabajo y en caso de accidente.
- 2.2. No obstante, el contenido de las directivas de base no ha permanecido inalterado durante esta codificación. En efecto, se han efectuado modificaciones que suponen abandonar el propio principio de la codificación y que no cumplen lo afirmado en la exposición de motivos, en el sentido de respetar totalmente el fondo de los textos codificados.

2.3. Por ello, el Comité se ve movido a formular las siguientes « observaciones específicas », a cuya toma en consideración supedita su aprobación de la propuesta.

3. Observaciones específicas

- 3.1. En las circunstancias actuales, y con el fin de facilitar la libre circulación de mercancías, resulta absolutamente necesario poder conceder autorizaciones comunitarias (homologaciones CEE) que sean válidas no sólo para tractores agrícolas o forestales completos sino también para determinados componentes del tractor como por ejemplo los frenos, el dispositivo de dirección o la iluminación (las así llamadas homologaciones parciales CEE).
- 3.1.1. De conformidad con el apartado 1 del artículo 10 de la Directiva 74/150/CEE (Directiva marco para el procedimiento de homologación CEE de tractores agrícolas o forestales), en los Estados miembros se aplicarán las prescripciones técnicas armonizadas en lugar de las nacionales correspondientes como fundamento de la homologación, si así lo pidiera el solicitante de la homologación.
- 3.1.2. El apartado 2 del artículo 10 de la Directiva 74/150/CEE, en sus distintas versiones lingüísticas, puede llevar a interpretaciones jurídicas dispares.
- 3.1.3. Las versiones alemana e inglesa son respectivamente las siguientes:
 - « Absatz 1 wird aufgehoben, sobald alle für die Erteilung der EWG-Betriebserlaubnis notwendigen Vorschriften anwendbar sind. »
 - « The provisions of paragraph 1 of this Article shall be repealed once all the requirements necessary for the granting of EEC type-approval are applicable.»

La versión franceza reza, por el contrario, de la manera siguiente:

« Les dispositions du paragraphe 1^{er} sont abrogées dès que toutes les prescriptions nécessaires pour procéder à la réception CEE sont applicables. »

Así pues, conforme al texto de las versiones alemana e inglesa del apartado 2 («...wird aufgehoben...») es necesario un acto jurídico formal propio para derogar el apartado 1, en el que se contiene el procedimiento de homologación parcial. Si el objetivo hubiera sido una derogación automática del apartado 1 tras la aprobación de la última directiva particular de importancia para el tema (89/173/CEE), el apartado 2 del artículo 10 de la Directiva 74/150/CEE tendría que rezar de la siguiente manera en todas las lenguas oficiales: «El apartado 1 quedará sin vigor desde el momento en que...»

3.1.4. El Consejo no ha tomado hasta ahora ninguna decisión formal sobre la derogación del procedimiento de homologación parcial CEE. Por otra parte, una versión codificada constitutiva sólo puede contener un resumen de las directivas particulares aprobadas hasta ahora, habida cuenta de las modificaciones oficiales. Por ello, las disposiciones contenidas en el artículo 10 de la Directiva 70/156/CEE deben incluirse también sin alteración alguna en la versión codificada.

- 3.2. Actualmente se encuentra ante el Consejo una propuesta, presentada por la Comisión, destinada a modificar la Directiva 70/156/CEE relativa a la aproximación de las legislaciones de los Estados miembros sobre la homologación de vehículos de motor y de sus remolques [doc. COM(91) 279 final, del 23 de septiembre de 1991].
- 3.2.1. Dicha propuesta contiene disposiciones relativas a la posibilidad de mantener en determinadas circunstancias el así llamado procedimiento de homologación parcial CEE aun existiendo ya todas las directivas particulares pertinentes para el procedimiento de homologación CEE.
- 3.2.2. El Comité insta a que se examine hasta qué punto esas disposiciones del sector de los vehículos de motor pueden transferirse a los tractores agrícolas o forestales y qué otras disposiciones específicas son eventualmente necesarias para este tipo de vehículos.
- 3.2.3. En el momento actual, el Comité considera indispensable que en la versión codificada se mantenga inalterado el contenido de los apartados 1 y 2 de la Directiva 74/150/CEE, tal como se halla establecido en las versiones alemana e inglesa.
- 3.3. El artículo 2 de la Directiva 77/311/CEE establece la fijación de límites del nivel sonoro en los oídos de los conductores de tractores agrícolas o forestales. Dicho artículo se compone de dos apartados.
- 3.3.1. El Comité constata que en la versión codificada de la Directiva no se recogen las disposiciones transitorias del apartado 1 ni el apartado 2 en su totalidad.
- 3.3.2. En el apartado 1 del artículo 2 se establecen determinadas disposiciones transitorias con arreglo a las cuales es posible, en ciertas circunstancias, aumentar en 6 dB (A) los valores límite mencionados. Dichas disposiciones transitorias habrían de expirar en una fecha que, con arreglo al procedimiento establecido en el artículo 13 de la Directiva 74/150/CEE, debería haberse fijado antes del 1 de octubre de 1991.
- 3.3.3. La realidad es, sin embargo, que el comité de adaptación previsto en el artículo 13 de la Directiva 74/150/CEE no ha tomado aún ninguna decisión sobre la fecha en que expirarán las disposiciones transitorias, que por consiguiente siguen vigentes hoy día sin modificación alguna.
- 3.3.4. La disminución del nivel sonoro en los oídos del conductor representa sin duda una contribución fundamental a la mejora de la protección en el trabajo. Por ello, el Comité pide a la Comisión que encargue al comité de adaptación previsto en el artículo 13 de la Directiva 74/150/CEE que emprenda sin demora una modificación de la Directiva 77/311/CEE. El Comité se permite sugerir que las nuevas disposiciones deben tener en cuenta los distintos tipos de construcción de los tractores y las diferentes condiciones de empleo.

3.3.5. El Comité propone que se dé a los grupos sociales interesados la posibilidad de aportar sugerencias y propuestas al proceso de toma de decisiones del comité de adaptación.

Hecho en Bruselas, el 26 de febrero de 1992.

3.3.6. Ahora bien, hasta que el comité de adaptación no tome una decisión, es preciso mantener en la versión codificada constitutiva el texto completo de la Directiva 77/311/CEE sin modificación alguna.

El Presidente del Comité Económico y Social Michael GEUENICH

Dictamen sobre la propuesta de Decisión del Consejo relativa a la participación de la Comunidad en la Tercera Decisión revisada de la Organización de cooperación y de desarrollo económicos (OCDE) relativa al trato nacional

(92/C 98/07)

El 23 de diciembre de 1991, de conformidad con el artículo 57 del Tratado constitutivo de la Comunidad Económica Europea, el Consejo decidió consultar al Comité Económico y Social sobre la propuesta mencionada arriba.

La Sección de Relaciones Exteriores, Política Comercial y Desarrollo, encargada de preparar los trabajos en este asunto, aprobó su dictamen el 18 de febrero de 1992 (ponente: Sr. Giesecke).

En su 294º pleno (sesión del 26 de febrero de 1992), el Comité Económico y Social ha aprobado por unanimidad el siguiente dictamen.

1. Introducción

Sin perjuicio de las observaciones que se formulan más adelante, el Comité aprueba el deseo de la Comisión de

- confirmar el acuerdo de la Comunidad con los principios de la Declaración de los Gobiernos de los Estados miembros de la OCDE, del 21 de junio de 1976, sobre las inversiones nacionales y las empresas multinacionales, por una parte, y por otra,
- declarar, de conformidad con los procedimientos de la OCDE acordados, que la Comunidad tiene la intención de adherirse a la Tercera Decisión revisada del Consejo de la OCDE relativa al trato nacional.

2. Observaciones generales

2.1. Al hilo de la progresiva liberalización de los movimientos de capitales, los Gobiernos de los Estados miembros en el marco de la OCDE, al adoptar la Declaración y las Decisiones sobre inversiones y empre-

- sas multinacionales, dieron en 1976 un paso decisivo hacia el fortalecimiento de la cooperación internacional. Los instrumentos así creados tienen por objeto, además del trato nacional de empresas bajo control extranjero, las directrices que regulan la actuación de las empresas multinacionales y la cooperación en la aplicación de medidas para fomentar o bien rechazar las inversiones internacionales.
- 2.2. Los instrumentos fueron adoptados por todos los Estados miembros de la OCDE y, por ende, también encontraron aplicación en todos los Estados miembros de la Comunidad. Estas directrices tienen validez exclusivamente en los Estados miembros de la OCDE.
- 2.3. La aplicación del instrumento de trato nacional en la práctica se realiza sin perder de vista la realidad política, económica, cultural y ambiental del país de que se trate. Las restricciones y excepciones resultantes son notificadas a la OCDE y sometidas a un procedimiento de consulta.
- 2.4. Posteriormente, se revisaron en 1979 y 1984 las Declaraciones, realizándose progresos en la verificación

y valoración de las excepciones respecto al trato nacional así como en la inclusión de comentarios aclaratorios sobre el ámbito de aplicación de este instrumento. En estos trabajos, dirigidos a la clarificación y a la obtención de una mayor transparencia, el Comité consultivo económico e industrial (BIAC) ofreció un importante apoyo en la resolución de problemas concretos de las empresas afectadas por el instrumento de trato nacional.

- 2.5. La última revisión se efectuó en 1991. Bajo el asesoramiento paralelo del citado Comité consultivo económico e industrial (BIAC) y de la Comisión sindical consultiva (TUAC), cuyas sugerencias entraron inmediatamente en el debate, se adoptó una Tercera Declaración revisada de los Estados miembros de la OCDE.
- 2.6. Hay que destacar que en dichas negociaciones se logró eliminar todas las objeciones y reparos por parte de los Estados miembros y se consiguieron progresos y resultados en cuestiones de procedimiento. Sólo fracasó el objetivo adicional de estipular un acuerdo vinculante debido a la resistencia de los Estados de América del Norte, que tenían reservas debido, por una parte, a su propia competencia respecto a la actuación de sus estados federados y regiones y, por otra parte, a la protección de su identidad cultural.
- 2.7. No obstante, en la actual versión de la Declaración ha logrado crearse, con la aprobación de todos los miembros de la OCDE, un eficaz instrumento para el trato nacional y al mismo tiempo una base para ulteriores negociaciones que permitan llegar a un acuerdo vinculante de alcance general. El procedimiento implica un control efectivo de los miembros.

3. Observaciones particulares

- 3.1. La Comunidad Europea no se había adherido hasta ahora ni a la Declaración de 1976 ni a las versiones modificadas de 1979 y 1984, si bien había seguido las negociaciones en calidad de « observador privilegiado ».
- 3.2. En las negociaciones para la Tercera Revisión, la Comunidad recibió poderes del Consejo y participó representada por la Comisión. En el marco de sus competencias tuvo por tanto ocasión de manifestar sus intereses y excepciones en lo que respecta al trato nacional, sin que por ello los Estados miembros se vieran limitados en su marco de negociación.
- 3.3. El Comité celebra que a partir de ahora también la Comunidad pueda estar vinculada al instrumento del trato nacional. Ya en los Tratados de Roma —especialmente en el artículo 7— quedó implantado el principio de no discriminación de extranjeros frente a los nacionales de un país, junto con la prohibición de la discriminación de extranjeros entre sí.

- 3.4. Con vistas a la inminente implantación del mercado único y a las subsiguientes decisiones comunitarias en el ámbito de las inversiones, el Comité considera que era consecuente y necesario el mandato de negociación de la Comunidad. La adhesión de la Comunidad al instrumento de trato nacional resulta no menos justificado a la vista de los desarrollos previstos de la Unión Política y de la Unión Económica y Monetaria.
- 3.5. El fortalecimiento así logrado en la posición negociadora de los Estados miembros a través de la Comunidad también parece conveniente ante las actuales diferencias de liberalización en relación con los Estados Unidos y el Japón. No es admisible que una aplicación estricta del principio de trato nacional en la Comunidad origine desventajas competitivas frenta a Estados de estructura federal en los que dicho principio no se aplica con carácter general.
- 3.6. El Comité ha expuesto ya, en numerosos dictámenes sobre una política de fronteras abiertas, de fomento del intercambio tecnológico y de supresión de las barreras comerciales, su actitud liberal en materia de política comercial y de respeto al mismo tiempo hacia el entorno social. Por ello, apoyar las presentes decisiones representa la lógica continuación de su política.

4. Observaciones finales

- 4.1. El Comité ve en el trato nacional un eficaz instrumento para el fomento del intercambio internacional de conocimientos tecnológicos y de capital dentro de la Comunidad así como en las relaciones de ésta con terceros países. Por dicha razón, el citado instrumento constituye un importante requisito para obtener una constante mejora en la productividad de los diversos sectores económicos en el interior de la Comunidad.
- 4.2. Con la adhesión de la Comunidad al instrumento de trato nacional, el Comité confía en que
- las conversaciones en el seno de la OCDE, actualmente paralizadas, reciban un nuevo impulso,
- no se produzca una carga burocrática adicional,
- las múltiples experiencias positivas obtenidas con el citado instrumento se tomen en cuenta también en las correspondientes negociaciones del Acuerdo general sobre Aranceles aduaneros y Comercio (GATT).
- 4.3. El Comité señala que, en su opinión —y teniendo en cuenta las atribuciones reconocidas por el artículo 113 del Tratado constitutivo de la Comunidad Económica Europea— la vinculación de la Comunidad al instrumento de trato nacional actualmente sólo debe

efectuarse en el marco de sus propios fundamentos jurídicos, de modo adicional y yuxtapuesto a los Estados miembros. Así, será todavía necesaria una actitud reservada por parte de la Comunidad en aquellos casos en que se observe una manifiesta sensibilidad en los Estados miembros.

- 4.4. El Comité estima conveniente que se refuerce el papel de la Comunidad respecto a este instrumento, toda vez que cada excepción al principio de igualdad de trato frente a un Estado miembro dificulta las inversiones y el compromiso procedentes del extranjero, con lo que también se ve dificultado todo el desarrollo económico de la Comunidad. No obstante, espera además que la Comunidad se pronuncie con más claridad sobre cuál es el papel político que quiere asumir junto a los Estados miembros o en lugar de ellos y con qué criterios quiere ejercer su mandato.
- 4.5. Así, el Comité ve también en el mandato de la Comunidad la obligación de lograr en las futuras negociaciones para las empresas comunitarias las mismas condiciones que pueden esperar las empresas de los demás países de la OCDE en Europa.
- 4.6. Por otra parte, el Comité ve asimismo en la adhesión de la Comunidad al instrumento de trato nacional una función de coordinación respecto a los Estados miembros, con el fin de que, además de los intereses puramente económicos, se tengan también en cuenta, en un plano más general, los aspectos sociales y ambientales.

Hecho en Bruselas, el 26 de febrero de 1992.

- 4.7. Al asumir la Comisión esta nueva función se plantea con fuerza renovada la cuestión de implantar un control eficaz, que en este ámbito tan delicado tiene una importancia especial.
- 4.8. Aunque también en las pasadas negociaciones se reclamó una ampliación de los principios de la Declaración sobre el trato nacional a países no miembros de la OCDE como, por ejemplo, a países en vías de desarrollo o los países del Este, el Comité señala que semejante ampliación no ha llegado a ser objeto de la presente Declaración y que, por tanto, tampoco se tomará actualmente una decisión al respecto. Aunque la ampliación pueda parecer consecuente y razonable de cara a un comercio internacional de corte liberal, en el actual mandato no se incluye dicha ampliación de la Declaración, que requeriría más bien una nueva y detallada discusión.
- 4.9. El Comité Económico y Social, a la vista de la participación y del fuerte compromiso de los representantes de los grupos sociales BIAC y TUAC en las deliberaciones a nivel de la OCDE, espera también ser consultado expresamente, en la forma habitual, sobre la propuesta de Decisión del Consejo relativa a la participación de la Comunidad en la Tercera Decisión revisada de la OCDE relativa al trato nacional.

El Presidente del Comité Económico y Social Michael GEUENICH Dictamen sobre la reforma de la política agrícola común (PAC):

- el proyecto de Reglamento (CEE) del Consejo por el que se establece un régimen de ayuda a los productores de determinados cultivos herbáceos,
- el proyecto de Reglamento (CEE) del Consejo por el que se establece la organización común de mercados en el sector de los cereales, y
- el proyecto de Reglamento (CEE) del Consejo que modifica el Reglamento (CEE) nº 2727/75 del Consejo por el que se establece la organización común de mercados en el sector de los cereales

(92/C 98/08)

El 15 de noviembre de 1991, de conformidad con el artículo 198 del Tratado constitutivo de la Comunidad Económica Europea, el Consejo decidió consultar al Comité Económico y Social sobre los proyectos de Reglamentos mencionados arriba.

La Sección de Agricultura y Pesca, encargada de preparar los trabajos en este asunto, aprobó su dictamen el 6 de febrero de 1992 (ponente: Sr. Guyau).

En su 294º pleno (sesión del 26 de febrero de 1992), el Comité Económico y Social ha aprobado por una amplia mayoría, con 2 votos en contra y 8 abstenciones, el siguiente dictamen.

0.1. El presente dictamen no tiene por finalidad proponer que se vuelva a definir la PAC. El Comité ya se ha pronunciado sobre este asunto, subrayando la necesidad de conservar una mínima organización común de mercados, con el fin de preservar las explotaciones y la producción europeas (1).

1. Baja de los precios

- 1.1. La propuesta de la Comisión parte de la hipótesis de que el precio mundial de los cereales se estabilizará en 100 ecus por tonelada, lo cual representa un alza del 54% respecto del precio mundial actual.
- 1.1.1. Esta solución permitiría a la Comisión ajustar el precio comunitario de los cereales a los precios mundiales sin que los precios comunitarios actuales se vean reducidos a la mitad.
- 1.2. Este precio de 100 ecus por tonelada no sólo es improbable, sino que además pretende alcanzar un objetivo más incierto todavía, es decir, un precio mundial representativo de los costes de producción.
- 1.2.1. Sin embargo, el mercado mundial se ha convertido en un reto político para los grandes países productores.
- 1.3. Un ajuste en función de los precios mundiales expondría a los agricultores comunitarios a las fluctuaciones de los precios y, por consiguiente, les condenaría a unas rentas inestables, cuando lo que se pretende con la política agrícola común es, entre otras cosas, evitarles tal inestabilidad.

- 1.3.1. Una baja de los precios tan pronunciada daría lugar a una reducción considerable del empleo en las explotaciones agrícolas y en las empresas pertenecientes a los dos extremos de la cadena de producción. Por otro lado, es poco probable que la Comunidad soporte el esfuerzo presupuestario necesario, al menos tras algunos años de dicho nuevo sistema.
- 1.4. Por tanto, el Comité no puede aceptar ni la magnitud ni el ritmo de la baja de los precios propuesta por la Comisión.
- 1.5. La baja de los precios de umbral sería una amenaza para el principio de la preferencia comunitaria. En efecto, la diferencia de 20 ecus por tonelada entre el precio de intervención y el precio de umbral propuesto por la Comisión no cubre ni siquiera los costes de transporte en la Comunidad. Los países miembros importadores de cereales se verán incitados a abastecerse en terceros países, en detrimento de los productores comunitarios.
- 1.5.1. El Comité sugiere que se mantenga una diferencia mínima de 40 ecus por tonelada.
- 1.5.2. La política de precios puede tener el objetivo complementario de fomentar las producciones de calidad, de conformidad con la demanda del mercado.
- 1.6. Además, la propuesta de la Comisión se anticipa a los resultados de las negociaciones del Acuerdo general sobre Aranceles aduaneros y Comercio (GATT), en las que la Comunidad intenta obtener contrapartidas a sus concesiones (« deficiency payments », reequilibrios...).
- 1.6.1. En opinión del Comité, la Comisión debe evitar un calendario que obligue a la Comunidad a hacer concesiones unilaterales.

⁽¹⁾ DO nº C 40 de 17. 2. 1992, p. 56.

2. Control de las producciones y compensaciones

- 2.1. La Comisión pretende controlar las producciones reduciendo las tierras con cultivos. En este sentido, propone, por una parte, eximir a los «pequeños» productores de la obligación de la retirada de tierras y, por otra, fijar un límite a las compensaciones de retirada de tierras de los «grandes» productores.
- 2.2. No se debe pretender resolver los problemas sociales mediante la reglamentación de los mercados ni debe penalizarse a las explotaciones que constituyen la base de la potencia agrícola europea.
- 2.2.1. Los pequeños productores de determinadas regiones de la Comunidad también requieren una politica socioeconómica particular que debe apoyarse en un dispositivo reglamentario y financiero específico.
- 2.2.2. Por consiguiente, debe suprimirse el límite de las compensaciones del « set-aside », fijado actualmente en una capacidad de producción de 230 toneladas.
- 2.2.3. En opinión del Comité, teniendo en cuenta los esfuerzos realizados a favor del control de las producciones, la compensación debe ser integral, independientemente del tamaño de las explotaciones.
- 2.3. No resulta aceptable que se exima de la obligación de retirada de tierras a las explotaciones con una capacidad de producción inferior a 92 toneladas de cereales, ya que dicho límite es demasiado elevado y no tiene en cuenta el caso de las «grandes» explotaciones que sólo dedican unas pocas hectáreas al cultivo de cereales.
- 2.3.1. El Comité opina que, en el marco de una política agrícola de mercado, deberá reducirse dicho límite y fijarse en el nivel a partir del cual deberá aplicarse la disposición.
- 2.3.1.1. El Comité considera razonable el límite de una hectárea aplicado por el sistema actual de retirada de tierras.
- 2.3.1.2. Asimismo, aprueba las disposiciones a favor de los usos industriales del « set-aside », a condición de que se protejan los intereses de los productores que participan permanentemente en dichas actividades.

3. Aspectos administrativos y regionalización

- 3.1. La agricultura europea está amenazada por un grave peligro: la administración excesiva. Al querer controlar la oferta y protegerse contra una imprevisible evolución en el futuro, la Comisión propone un procedimiento que resulta pesado para los agricultores y contrario a la lógica económica.
- 3.2. Para evitar que los agricultores vayan a la caza de primas, la Comisión propone que se limiten las producciones de referencia para cada región produc-

- tora, con arreglo a una base histórica real igual al rendimiento medio cerealístico durante el quinquenio comprendido entre las campañas 1986/1987 y 1990/1991, eliminando los años de mayor y de menor rendimiento.
- 3.2.1. Esta disposición amenaza con acarrear tres consecuencias preocupantes.
- 3.2.1.1. El sistema propuesto aumentaría las obligaciones administrativas de las explotaciones agrícolas, así como las tareas de control de la administración. En efecto, en el momento de la aplicación del sistema, los agricultores deben declarar la rotación de cultivos y el rendimiento de las campañas de 1986/1987 a 1990/1991; después, cosecha tras cosecha, bajo control de la administración, deberán declarar la superficie de las tierras retiradas efectivamente de la producción o dedicadas a la producción agroindustrial.
- 3.2.1.1.1. La consideración del maíz de ensilado plantea un problema delicado, ya que las superficies que le están dedicadas, en principio, no se benefician del pago compensatorio. Ahora bien, es muy difícil distinguir el maíz para ensilado, como forraje, del maízgrano. Dado que los cereales destinados para la propia explotación, al contrario de los cultivos forrajeros, pueden beneficiarse de un pago compensatorio, el sistema sugerido por la Comisión amenaza con fomentar el fraude.
- 3.2.1.2. Paradójicamente, parece que esta agravación de las cargas administrativas iría unida a un desmantelamiento de la política agrícola común. Los límites que la Comisión ha establecido a sus responsabilidades le ocultan el alcance exacto de sus propuestas, en la medida en que la repartición regional del territorio agrícola comunitario se confía a los Estados miembros y no à la Comunidad. En realidad, este programa de regionalización significaría distribuir los límites de los recursos presupuestarios de manera diferente según los Estados miembros, y su gestión apenas estaría supervisada por los órganos comunitarios. La política agrícola de la Comunidad ya no tendría nada de «común». El Comité pide a la Comisión que vele por la coherencia entre regiones parecidas.
- 3.2.1.3. Esta repartición del territorio de la Comunidad en zonas de referencia que corresponden a las diferentes regiones de producción podría tener otra consecuencia grave que constituye el tercer motivo de preocupación del Comité.
- 3.2.1.3.1. En efecto, todo productor que se sitúe por encima de la media de la región a la que pertenezca estaría penalizado por partida doble:
- la obligación de retirada de tierras representaría para él un descenso de la producción efectiva superior a la producción de referencia que constituya la base de las compensaciones pagadas,
- las pérdidas derivadas de la baja de los precios serían superiores a la compensación asignada para las hectáreas cultivadas.

- 3.2.1.3.2. Únicamente mediante una referencia individual podría evitarse esta dificultad. No obstante, el productor se enfrentaría en este caso a la rigidez de las cuotas de producción, sistema contrario a la lógica económica, ya que impide toda modificación posterior de la producción.
- 3.2.1.3.3. A la larga, la adecuación de las referencias a la realidad agrícola resulta incierta. Los esfuerzos de productividad de los productores del Sur de Europa por ejemplo, no se verían recompensados. En consecuencia, se sugiere a la Comisión una mayor flexibilidad en la fijación de los niveles de referencia para esos Estados miembros. Las disposiciones contenidas en la propuesta de la Comisión que se refieren a la posibilidad de modificaciones en función de la evolución de la producción, de la productividad y de los mercados son vagas y cerecen de todo carácter vinculante para las autoridades comunitarias.
- 3.2.2. El Comité se muestra preocupado por estos peligros. En su opinión, hay que evitar que el agricultor

Hecho en Bruselas, el 26 de febrero de 1992.

- vaya a la caza de la prima por considerarla más importante que el acto de producción.
- 3.2.2.1. Considerando dichos problemas de administración excesiva y de amenaza para la política común, el Comité pide a la Comisión que estudie la posibilidad de establecer una única prima por hectárea para todo tipo de cultivos, sobre la base del rendimiento medio de trigo por región.
- 3.2.2.1.1. Para las producciones con rendimientos más débiles que el trigo se efectuaría un pago compensatorio suplementario. Bien calculado, este complemento, que se pagaría en el momento de la entrega, en función de las cosechas reales, disuadiría de ir a la caza de primas.
- 3.2.2.1.2. La prima por hectárea podría constituir la base del sistema, al conservar las disposiciones específicas de determinados cultivos un carácter complementario.
- 3.2.2.1.3. Al proponer esta prima única a la hectárea de cultivo herbáceo, el Comité considera que se podrá llegar a una mayor simplificación, por tanto, a una mayor equidad y eficacia.

El Presidente del Comité Económico y Social Michael GEUENICH Dictamen sobre la reforma de la política agrícola común (PAC):

- la propuesta de Reglamento (CEE) del Consejo por el que se establece la organización común de mercados en el sector del tabaco crudo y
- la propuesta de Reglamento (CEE) del Consejo por el que se fijan las primas del tabaco en hoja por grupo de tabaco y las cuotas de transformación por grupo de variedades y por Estado miembro (1)

(92/C 98/09)

El 13 de noviembre de 1991, de conformidad con el artículo 198 del Tratado constitutivo de la Comunidad Económica Europea, el Consejo decidió consultar al Comité Económico y Social sobre las propuestas mencionadas arriba.

La Sección de Agricultura y Pesca, encargada de preparar los trabajos en este asunto, aprobó su dictamen el 6 de febrero de 1992 (ponente: Sr. Guyau).

En su 294º pleno (sesión del 26 de febrero de 1992), el Comité Económico y Social ha aprobado por amplia mayoría, con 13 votos en contra y 18 abstenciones, el siguiente dictamen.

- 1. El problema sobre el que se recaba el dictamen del Comité no es insignificante, porque toca a la vez la plaga del tabaquismo y a un sector que es esencial para las regiones y los agricultores dedicados a este cultivo. Es preciso llevar a cabo una reflexión profunda para hallar una solución de compromiso equilibrada entre la lucha contra el tabaquismo y la debida consideración hacia los intereses socioeconómicos ligados a la producción del tabaco.
- 2. El Comité estima que la propuesta de la Comisión por la que se reforma el sector del tabaco necesita una revisión. La Sección aboga por que se redacte una nueva propuesta de Reglamento, en estrecha consulta con el conjunto de las partes interesadas. En efecto, la propuesta de la Comisión, en su versión actual, parece difícilmente aplicable.
- El calendario propuesto es poco realista, pues impone una reducción de las cuotas de 50 000 toneladas —es decir, el 13 % de la producción actual— en tan sólo un año, cuando el tabaco, explotado en monocultivo, constituye el grueso de los ingresos de muchas regiones aquejadas de atraso de desarrollo. Por lo tanto, la reducción de 50 000 toneladas debería efectuarse en las regiones donde el tabaco se cultiva en rotación con otros cultivos. En las zonas en las que se explota en monocultivo es necesario un período transitorio suficiente para permitir a los agricultores adaptarse o reconvertirse y hacer frente a las consecuencias de tales cambios para el empleo y la gestión de las explotaciones. Debe aplicarse un incentivo mediante la retirada rápida de la producción en las zonas donde resulte posible la adaptación.

- 3.1. Sin embargo, una aplicación demasiado rápida de las medidas propuestas desorganizaría el mercado.
- 4. También es necesario revisar la reorganización de las variedades, dado que la clasificación propuesta no refleja la realidad de los costes de producción relativos de cada variedad ni de sus canales de venta. Es preciso efectuar un estudio previo de las perspectivas de modificación de los planes de cultivo con el fin de evitar la desaparición imprevista de algunas explotaciones.
- 5. Además deben examinarse detenidamente las consecuencias de los cambios de precios. El Comité observa un apreciable aumento de las primas de ciertas variedades de cuya producción quiere disuadir la Comisión, en tanto que las primas de las variedades que mejor responden a las necesidades del mercado comunitario experimentan fuertes caídas. El nuevo reglamento debe velar por la coherencia entre las medidas que incentivan la calidad y las destinadas a controlar la producción. Esta coherencia ha de buscarse a traves de la ya preconizada estrecha consulta con todas las partes interesadas.
- 6. Por otra parte, debe impulsarse de forma eficaz la lucha contra el tabaquismo. La ayuda a la investigación, justificada en sus principios, no tendrá efectos científicos y médicos tangibles sino en determinadas condiciones. Es necesario establecer un procedimiento de control que permita evaluar la eficacia del gasto realizado.
- 7. El Comité aprueba el principio de fomentar el agrupamiento de los productores. En su opinión, la bonificación del 10 % es un medio *a priori* eficaz. Ahora bien, ni los textos comunitarios ni la realidad del terreno permiten en la situación actual la aplicación de esta

⁽¹⁾ DO nº C 295 de 14. 11. 1991, pp. 10-17.

disposición. El Comité teme que dicha bonificación se conceda sistemáticamente, que pierda así su carácter de incentivo y acabe por representar una sobrecarga presupuestaria importante.

Hecho en Bruselas, el 26 de febrero de 1992.

El Presidente del Comité Económico y Social Michael GEUENICH

ANEXO

(Apartado 4 del artículo 43 del Reglamento Interno)

La presente enmienda fue rechazada en el curso de los debates:

Añádase un nuevo apartado 1.1

«Sería un error impedir que los agricultores cultiven tabaco. Sin embargo, teniendo en cuenta el elevado coste en vidas humanas y los costes para los servicios de salud, es absolutamente equivocado pedir al contribuyente que siga subvencionando la producción de tabaco.

Por lo tanto, como parte de esta reforma la Comisión debería elaborar un plan para eliminar gradualmente las subvenciones al tabaco, ofreciendo al mismo tiempo a los agricultores otros medios de subsistencia cuando sea necesario. Este plan debería empezar por la eliminación de las subvenciones a las regiones donde se dan bien otros cultivos.»

Exposición de motivos

Las subvenciones comunitarias al tabaco ascienden actualmente a 1 300 millones de ecus al año. La mayor parte de este montante se destina a subvencionar el coste del tabaco producido para el fumador comunitario. Sin embargo, aproximadamente 224 000 toneladas de ese tabaco exceden de las necesidades de la CEE y reciben nuevas subvenciones para su exportación.

Parte de este tabaco se cultiva en zonas comunitarias desfavorecidas donde a menudo es difícil rentabilizar otros cultivos. Pero otra gran parte se cultiva en zonas donde se dan bien otros cultivos. Las subvenciones deben eliminarse primero en estas últimas zonas, hallando otras formas de pagar a los agricultores en las primeras.

Resultado de la votación

Votos a favor: 32; votos en contra: 33; abstenciones: 13.

Dictamen sobre la reforma de la política agrícola común (PAC):

- la propuesta de Reglamento (CEE) del Consejo que modifica el Reglamento (CEE) nº 805/68 del Consejo, por el que se establece la organización común de mercados en el sector de la carne de bovino, y que deroga el Reglamento (CEE) nº 468/87, por el que se establecen las normas generales del régimen de prima especial en favor de los productores de carne de bovino, y el Reglamento (CEE) nº 1357/80, por el que se establece un régimen de prima para el mantenimiento del censo de vacas que amamanten a sus crías,
- la propuesta de Reglamento (CEE) del Consejo por el que se fijan los precios de intervención del vacuno pesado para el período comprendido entre el 1 de julio de 1993 y el 30 de junio de 1996,
- la propuesta de Reglamento (CEE) del Consejo sobre medidas de promoción y comercialización de la carne de vacuno de calidad,
- la propuesta de Reglamento (CEE) del Consejo que modifica el Reglamento (CEE) nº 3013/89 del Consejo por el que se establece la organización común de mercados en el sector de las carnes de ovino y caprino, y
- la propuesta de Reglamento (CEE) del Consejo que modifica el Reglamento (CEE) nº 3493/90 por el que se establecen las normas generales de concesión de la prima a favor de los productores de carnes de ovino y caprino (1)

(92/C 98/10)

El 31 de octubre de 1991, de conformidad con el artículo 198 del Tratado constitutivo de la Comunidad Económica Europea, la Comisión decidió consultar al Comité Económico y Social sobre las propuestas mencionadas arriba.

La Sección de Agricultura y Pesca, encargada de preparar los trabajos en este asunto, aprobó su dictamen el 6 de febrero de 1992 (ponente: Sr. Rea).

En su 294º pleno (sesión del 26 de febrero de 1992), el Comité Económico y Social ha aprobado por una amplia mayoría, con 4 votos en contra y 12 abstenciones el siguiente dictamen.

- 0.1. La Comisión argumenta que la reducción del precio de los cereales podría justificar la reducción de los precios de la carne de vacuno. El Comité no comparte este argumento, ya que la reducción de los precios de los cereales se refleja esencialmente en los costes de producción de la cría de ganado porcino y de aves de corral.
- No obstante, el Comité considera que se ha 0.1.1. errado en el objetivo general de las propuestas. Los precios del vacuno van a tener que reducirse como respuesta al precio más bajo de los cereales; pero el coste de muchas producciones de cereales es relativamente poco importante. En relación con la carne de cerdo y las aves de corral, la carne de vacuno será menos competitiva y se agravará la situación excedentaria. Y lo que es más, las primas a la carne de vacuno que se pagarán durante tres años, animarán a los agricultores a comercializar animales más grandes que actualmente. Mientras tanto, el sector de la carne de vacuno será el único gran utilizador de los terrenos, cuyo volumen de producción no sea controlada mediante las limitaciones directas a la producción, lo cual probablemente también hará que aumenten los excedentes.
- 0.1.1.1. La Comisión pretende compensar a los grandes productores (vacuno alimentado con pasto) aumen-

- tando las primas a las vacas que amamanten a sus crías y a la cría de vacuno; esto está compensado mediante los límites estrictos a los pagos por cabezas y a la capacidad de almacenamiento permitida.
- 0.2. Las importantes reducciones de las rentas de los agricultores que podrían producirse tras la aplicación de las propuestas de la Comisión, mueven al Comité a solicitar que las medidas que deban ser adoptadas se estudien y examinen con mayor detenimiento, con una atención especial a las zonas más desfavorecidas.
- 1. Propuesta de Reglamento (CEE) del Consejo que modifica el Reglamento (CEE) nº 805/68 del Consejo, por el que se establece la organización común de mercados en el sector de la carne de bovino, y que deroga el Reglamento (CEE) nº 468/87, por el que se establecen las normas generales del régimen de prima especial en favor de los productores de carne de bovino, y el Reglamento (CEE) nº 1357/80, por el que se establece un régimen de prima para el mantenimiento del censo de vacas que amamanten a sus crías
- 1.1. En el punto 3, artículo 4 ter, debería elevarse a 90 000 kg el límite de la cantidad de referencia indivi-

⁽¹⁾ DO nº C 303 de 22. 11. 1991, pp. 29, 33, 34, 35 y 39.

dual real y a 15 cabezas al año por explotación el límite máximo de vacas nodrizas con el que puede concederse la prima.

- 1.2. En el artículo 4 quinquies, punto 2, suprímase el primer guión y redáctese el segundo indicando que se trataría de: Aumentar el factor de densidad, refiriéndolo al conjunto de las explotaciones situadas en el territorio de la Comunidad.
- 1.3. Redáctese el artículo 4 sexies, punto 1, del siguiente modo:
 - «1. Los agentes económicos podrán acogerse a una prima de transporte de las zonas excedentarias a las deficitarias por los terneros machos jóvenes de raza lechera que se retiren de la producción antes de superar los diez días de edad.»
- 1.4. Modifíquese la fecha de entrada en vigor del Reglamento al 1 de enero de 1993.
- Propuesta de Reglamento (CEE) del Consejo sobre medidas de promoción y comercialización de la carne de vacuno de calidad
- 2.1. El Comité aprueba las propuestas de la Comisión de promoción de la carne de vacuno; no obstante

Hecho en Bruselas, el 26 de febrero de 1992.

solicita que se presente en breve una propuesta firme y clara.

- Propuesta de Reglamento (CEE) del Consejo que modifica el Reglamento (CEE) nº 3013/89 del Consejo por el que se establece la organización común de mercados en el sector de las carnes de ovino y caprino
- 3.1. El Comité considera igualmente que las radicales reformas propuestas por la Comisión no están justificadas si se tiene en cuenta que las disposiciones transitorias adoptadas en la reforma del sistema del sector de la carne de ovino de 1989 son todavía aplicables.
- 3.2. El Cuadro que figura en el artículo 5 bis y la formulación del artículo 5 ter, punto 2, letra a), deben prever que en el caso de que se emplee una segunda unidad de mano de obra o de que exista una asociación de buena fe, los límites en cuestión deberán ampliarse a 1 500/700. Esta medida podría contribuir al mantenimiento de la población en las zonas más desfavorecidas.
- 3.3. En el artículo 5 bis, punto 2, sustitúyase «campaña 1992» por «campaña 1993» y «campaña 1993» por «campaña 2000».
- 3.4. Modifiquese el artículo 5 bis, punto 6, letra a), de la siguiente manera:

« el número total de animales subvencionables por los que se obtuvo el derecho a la prima en cualquiera de los años incluido en el período comprendido entre 1985 y 1991... »

El Presidente del Comité Económico y Social Michael GEUENICH Dictamen sobre la reforma de la política agrícola común (PAC):

- la propuesta de Reglamento (CEE) del Consejo que modifica el Reglamento (CEE) nº 804/68 por el que se establece la organización común de mercados en el sector de la leche y de los productos lácteos,
- la propuesta de Reglamento (CEE) del Consejo por el que se establece una tasa suplementaria en el sector de la leche y los productos lácteos,
- la propuesta de Reglamento (CEE) del Consejo por el que se fijan una indemnización por reducción de las cantidades de referencia individuales en el sector de la leche y una indemnización por abandono definitivo de la producción lechera,
- la propuesta de Reglamento (CEE) del Consejo por el que se fija el precio indicativo de la leche y los precios de intervención de la mantequilla, la leche desnatada en polvo y los quesos grana padano y parmigiano reggiano para los tres períodos anuales comprendidos entre el 1 de julio de 1993 y el 30 de junio de 1996,
- la propuesta de Reglamento (CEE) del Consejo por el que se establece un régimen de prima por vaca lechera, y
- la propuesta de Reglamento (CEE) del Consejo relativo al fomento del consumo en la Comunidad y a la ampliación de los mercados de la leche y los productos lácteos

(92/C 98/11)

El 18 de noviembre de 1991, de conformidad con el artículo 198 del Tratado constitutivo de la Comunidad Económica Europea, el Consejo decidió consultar al Comité Económico y Social sobre las propuestas mencionadas arriba.

La Sección de Agricultura y Pesca, encargada de preparar los trabajos en este asunto, aprobó su dictamen el 7 de febrero de 1992 (ponente: Sr. Rea).

En su 294º pleno (sesión del 26 de febrero de 1992), el Comité Económico y Social ha aprobado por amplia mayoría, con 5 votos en contra y 20 abstenciones, el siguiente dictamen.

- 0.1. El Comité duda que sea prudente proponer nuevas reducciones de cuotas teniendo en cuenta la evolución de los mercados mundiales y comunitarios desde 1984. Si se acordasen reducciones de cuotas, el Comité estima que cualquier reducción de la producción comunitaria debe ser igualada con medidas comparables en otros países productores.
- 0.2. Las reducciones de cuotas deberían lograrse mediante planes con los Estados miembros de retirada voluntaria adecuadamente compensados por financiación comunitaria teniendo flexibilidad en las normas detalladas que deben ser aplicadas a escala local.
- Propuesta de Reglamento (CEE) del Consejo por el que se establece una tasa suplementaria en el sector de la leche y los productos lácteos
- 1.1. Respecto del artículo 6, la reducción obligatoria para redistribución de 1 % debería ser voluntaria para cada Estado miembro.

- 1.2. No debe modificarse la tasa compensatoria en las ventas directas.
- 1.3. Si se reducen los precios, debe pagarse una indemnización total a los productores sobre la base de criterios realistas de extensificación.
- 2. Propuesta de Reglamento (CEE) del Consejo por el que se fijan una indemnización por reducción de las cantidades de referencia individuales en el sector de la leche y una indemnización por abandono definitivo de la producción lechera
- 2.1. En los Considerandos primero y cuarto, en la letra c) del punto 2 del artículo 1, en el punto 1 del artículo 2 y en el punto 1 del artículo 5, sustitúyanse las palabras «en forma de obligaciones transferibles garantizadas por la Comunidad » por el siguiente texto: « en forma de un único pago directo de la Comunidad a los productores ».

- 2.2. En el cuarto Considerando, especifíquese que la financiación complementaria también debe ser pagada en efectivo y directamente al productor.
- 3. Propuesta de Reglamento (CEE) del Consejo por el que se fija el precio indicativo de la leche y los precios de intervención de la mantequilla, la leche desnatada en polvo y los quesos grana padano y parmigiano reggiano para los tres períodos anuales comprendidos entre el 1 de julio de 1993 y el 30 de junio de 1996
- 3.1. El artículo 2 debería ser modificado como sigue:
 - « El precio indicativo de la leche y los precios de intervención de los productos lácteos se fijan en los niveles de la campaña de 1991/1992, sin perjuicio de la posibilidad de reajustes graduales en función de las variaciones de los costes. »
- 4. Propuesta de Reglamento (CEE) del Consejo por el que se establece un régimen de prima por vaca lechera
- 4.1. En el artículo 1 fíjese en 90 el límite máximo de vacas lecheras con el que puede solicitarse la prima.
 - Hecho en Bruselas, el 26 de febrero de 1992.

- Esto por coherencia con lo ya establecido para el ganado de carne y con validez para todo el territorio comunitario, sin distinción alguna para las zonas desfavorecidas.
- 4.2. Suprimase el primer guión del punto 1 del artículo 2 y modifiquese como sigue el texto del segundo guión:
 - «2 UGM/ha, cuando se trata de explotaciones o partes de explotaciones situadas en el territorio de la Comunidad.»
- Propuesta de Reglamento (CEE) del Consejo relativo al fomento del consumo en la Comunidad y a la ampliación de los mercados de la leche y los productos lácteos
- 5.1. Adáptense los Considerandos de la propuesta de Reglamento y la lista de medidas mencionadas en el punto 2 del artículo 1 de modo que se inserten:
- la promoción necesaria de los productos nuevos y más interesantes para el consumidor,
- la investigación de nuevos productos lácteos que tengan en cuenta particularmente los gustos de los consumidores en toda la Comunidad.

El Presidente del Comité Económico y Social Michael GEUENICH

ANEXO

(Apartado 4 del artículo 43 del Reglamento Interno)

Las siguientes enmiendas han sido rechazadas en el curso de los debates:

Nuevo punto 1.0

Antepongase lo siguiente al punto 1.1

«1.0. De las cantidades globales señaladas en el artículo 3 deben excluirse las cantidades individuales obtenidas por los productores cuyas haciendas se encuentran en zonas de montaña y zonas geográficas de aplicación de los planes indicativos mundiales para el desarrollo agrícola (PIM).»

Resultado de la votación

Votos a favor: 27; votos en contra: 44; abstenciones: 11.

Añádase un nuevo punto 1.4

«El artículo 3 recoge cuotas nacionales detalladas hasta el año 2000. Las cuotas nacionales fomentan la ineficiencia y pueden producir distorsiones comerciales y desabastecimientos locales. Son totalmente contrarias al mercado único que ha eliminado las barreras nacionales a la eficiencia en todos los demás ámbitos.

Por tanto, estas cuotas nacionales deberían ser suprimidas de modo gradual, pero progresivo, para ser reemplazadas por una única cuota de ámbito comunitario.»

Exposición de motivos

La presente propuesta recoge cuotas nacionales detalladas hasta un futuro previsible. Así, la cuota lechera de Irlanda para el año 2000 es de 5 040 958 toneladas, ni más ni menos. Tales cuotas perpetúan todos los rasgos actuales de ineficiencia y de fragmentación del mercado. Una cuota única comunitaria fomentaría la existencia de agricultores eficientes, reduciría los desabastecimientos y, de este modo, incrementaría el consumo. Un consumo más alto reduciría los costos presupuestarios al reducir los excedentes comunitarios.

Resultado de la votación

Votos a favor: 30; votos en contra: 53; abstenciones: 10.

Suprimanse los puntos 2.1 y 2.2

Exposición de motivos

Con las obligaciones transferibles los agricultores podrían recibir pagos anuales fijos o bien obtener un capital que les permitiría pasar a otra empresa de capital intensivo en su propiedad o ayudarles a adquirir un negocio fuera de la agricultura.

Los pagos directos en efectivo significaría que los agricultores recibirían sólo pagos anuales.

Resultado de la votación

Votos a favor: 21; votos en contra: 46; abstenciones: 15.

Dictamen sobre la reforma de la política agrícola común (PAC):

- la propuesta de Reglamento (CEE) del Consejo sobre métodos de producción agraria compatibles con las exigencias de la protección del medio ambiente y la conservación del espacio natural,
- la propuesta de Reglamento (CEE) del Consejo por el que se establece un régimen comunitario de ayudas a las medidas forestales en la agricultura, y
- la propuesta de Reglamento (CEE) del Consejo por el que se establece un régimen comunitario de ayudas a la jubilación anticipada en el sector agrario

(92/C 98/12)

El 15 de noviembre de 1991, de conformidad con el artículo 198 del Tratado constitutivo de la Comunidad Económica Europea, el Consejo decidió consultar al Comité Económico y Social sobre las propuestas mencionadas arriba.

La Sección de Agricultura y Pesca, encargada de preparar los trabajos en este asunto, aprobó su dictamen el 7 de febrero de 1992 (ponente: Sr. Bento Gonçalves).

En su 294º pleno (sesión del 26 de febrero de 1992), el Comité Económico y Social ha aprobado por mayoría, con dos abstenciones, el siguiente dictamen.

I. ASPECTOS GENERALES

1. Objetivo de las acciones

- 1.1. Es preciso reconocer en primer lugar que las propuestas de la Comisión que se analizan se insertan en un objetivo de acompañamiento y complementariedad subsiguiente de las modificaciones que habrán de introducirse en la Organización Común de Mercados e incluyen acciones que tengan una incidencia en ámbitos ya previstos en políticas comunitarias: agroentorno, forestación de tierras agrarias y jubilación anticipada en la agricultura.
- 1.2. El objetivo se inscribe en un contexto difícil como es el de la situación de los mercados agrícolas y el de las propias relaciones internacionales en lo que respecta al sector agrario, situación que sin lugar a dudas requiere medidas adaptadas al presente, y sobre todo dirigidas al futuro, que tendrán que constituir en conjunto una reforma.

2. Falta de definición del contenido y profundidad de las transformaciones

2.1. En muchos aspectos no están todavía definidos con rigor ni el contenido ni el sentido y el nivel de profundidad de las medidas y de las acciones previstas, como tampoco está suficientemente delineada su programación en el tiempo.

3. Fortalecimiento de la cohesión económica y social

3.1. La heterogeneidad de las estructuras agrarias de la Comunidad, las claras diferencias de las fases actuales de desarrollo que existen en el espacio rural comunitario (que se recogen en la Comunicación de la Comisión sobre el futuro del mundo Rural) (¹) aconsejan que las acciones previstas en el documento que se examina sean elaboradas cuidadosamente, con el propósito de lograr el necesario fortalecimiento de la cohesión económica y social, en lo que concierne a las múltiples vertientes del desarrollo armonioso del espacio comunitario.

4. Necesidad de convergencia y adaptabilidad de las medidas

- 4.1. Es importante buscar la racionalidad productiva y medioambiental, de forma gradual y progresiva, en el ámbito de la próxima reforma de los Fondos estructurales, y obtener aportaciones para tal fin.
- 4.1.1. En lo que respecta a las medidas de efecto restrictivo de reforma de la PAC no se pueden pasar por alto los efectos negativos que, de rebote, afectarán a los sectores situados en cada extremo de la cadena de producción en la agricultura.
- 4.1.1.1. Para estos sectores conviene prever medidas de adaptación apropiadas.
- 4.1.2. Al mismo tiempo, debe evitarse que los primeros pasos, por falta de resultados o incluso por repercusiones negativas, sean inadecuados para amplias zonas del mundo rural comunitario.

⁽¹⁾ Doc. COM(88) 501 final.

- 4.2. De esta forma, la adecuación y eficacia de las acciones a las que se refiere el presente dictamen dependen en gran medida de la convergencia y sintonía con la evolución de la reforma de la PAC y de su adaptabilidad a la dinámica política de los Fondos estructurales. Sus acciones deben tener aplicación de forma horizontal en todos los Estados miembros.
- 4.3. Los temas tratados en este documento constituyen una parte del objetivo que quiere alcanzar la Comisión con la reforma de la PAC. El Comité mantiene su postura crítica [véase el dictamen sobre la evolución y futuro de la PAC (1)] sobre la forma inconexa del conjunto de acciones de dicho objetivo, que al ser tratadas aisladamente podrán conducir a una reforma de la PAC, no homogénea, y por tanto susceptible de producir efectos muy negativos.
- II. PROPUESTA DE REGLAMENTO (CEE) DEL CONSEJO SOBRE MÉTODOS DE PRODUCCIÓN AGRARIA COMPATIBLES CON LAS EXIGENCIAS DE LA PROTECCIÓN DEL MEDIO AMBIENTE Y LA CONSERVACIÓN DEL ESPACIO NATURAL

5. Zonas homogéneas

5.1. Conviene establecer una noción más precisa de «zona homogénea» (apartado 2 del artículo 3), para que los programas puedan responder de modo más coherente a los problemas específicos de cada región sin perjuicio de las ayudas vigentes para las zonas desfavorecidas de montaña, y para evaluar de forma razonable el impacto de las acciones a posteriori.

6. Formación de los agricultores

6.1. Por lo que respecta al régimen de ayudas, es preciso en primer lugar constatar la inclusión de medidas de formación de agricultores, teniendo en cuenta la exigencia de que conozcan prácticas de producción compatibles con el medio ambiente.

7. Cooperación de la industria

7.1. Es necesario encontrar medios justos y equilibrados de evaluar de manera eficaz los grados de repercusión de la excesiva intensificación, en particular por lo que respecta a abonos y productos fitofarmaceúticos, ámbito en el que la cooperación de la industria química sería relevante y deseable.

8. Otros medios de extensificación

8.1. En relación con otros medios de extensificación, mencionados en la letra b) del apartado 1 del mismo

artículo 2, parece útil considerar otras medidas, aparte

9. Cofinanciación de la Comunidad

9.1. Por lo que respecta a la cofinanciación por parte de la Comunidad del importe de las ayudas, convendría —aunque habrá que tener en cuenta la actual reglamentación comunitaria— sustituir la expresión «podrá», que aparece en el último guión del apartado 2 del artículo 7, por otra de carácter más obligatorio o vinculante. Sería deseable que los límites previstos en esta letra (50 % y 75 %) se considerasen porcentajes mínimos de cofinanciación.

10. Control y seguimiento de las medidas

10.1. El Comité reconoce que es extremadamente difícil y sensible la cuestión del control y opina que no debería quedar exclusivamente a cargo de un Estado miembro. Considera que compete a la Comisión elaborar una base de principios normativos e incluso de fiscalización y seguimiento.

11. Consulta al Comité

- 11.1. Por lo que respecta al apartado 2 del artículo 9, el Comité quisiera ver consagrada en la propuesta de la Comisión la presentación de un balance trienal sobre la aplicación del reglamento, en idénticas condiciones al previsto para el Parlamento Europeo.
- III. PROPUESTA DE REGLAMENTO (CEE) DEL CONSEJO POR EL QUE SE ESTABLECE UN RÉGIMEN COMUNITARIO DE AYUDAS A LAS MEDIDAS FORESTALES EN LA AGRICULTURA

12. Aspectos generales

12.1. El interés de estas medidas, que contribuyen a hacer avanzar un subsector productivo en cuyos productos finales la Comunidad es muy deficitaria, particularmente por lo que respecta a la madera, merece destacarse.

13. Consideraciones específicas

13.1. Artículo 2

- 13.1.1. En algunos aspectos la propuesta no siempre es adecuadamente global y equilibrada. Entre otras cosas, se debe garantizar la competitividad de la agricultura frente a otras actividades que rivalizan con las superficies disponibles, incluidos los bosques.
- 13.1.2. Por lo que respecta al equilibrio, sin en modo alguno poner en tela de juicio genéricamente el interés

de las relativas a las producciones vegetales, forrajeras incluidas.

⁽¹⁾ DO no C 40 de 17. 2. 1992, p. 56.

de la forestación mediante árboles de crecimiento rápido, en especial eucaliptos y determinadas coníferas, es importante salvaguardar algunas tierras más fértiles, en especial en aquellas áreas rurales más faltas de valores añadidos, amenazadas con la despoblación, con elevado riesgo de incendios forestales o con menores potencialidades fuera del ámbito de la agricultura.

14. Clarificación de los beneficiarios

- 14.1. El Comité destaca el interés del contenido de elevada relevancia económica social e incluso política de lo que se estipula en la letra a) del apartado 2 del artículo 2, pero considera que la redacción es demasiado genérica.
- a) Los regímenes de arrendamiento de fincas rústicas en la Europa de los Doce varían considerablemente, y convendría conciliar los intereses actuales y potenciales del propietario y del arrendatario así como garantizar el cumplimiento de las obligaciones resultantes de una inversión que ha contado con la cofinanciación de la Comunidad y del Estado miembro.
- b) Aunque aprueba la posibilidad de que se beneficien de la contribución comunitaria las forestaciones fomentadas por autoridades públicas —posibilidad prevista en el apartado 3 del mismo artículo 2—, el Comité considera que debe ampliarse a otras entidades, incluidas entidades mixtas, como asociaciones de desarrollo regional, instituciones cooperativas y órganos propios de administración de terrenos baldíos. (La definición de estos entes jurídicos dependerá del régimen jurídico agrario de cada Estado miembro.)
- c) Es importante destacar el interés y la relevancia de las zonas sometidas a la propiedad común (« bienes de las colectividades locales ») en el conjunto de la Comunidad.

15. Artículo 4

- 15.1. Los Estados miembros, al adaptar sus programas plurianuales por zona, deberán reflejar la diversidad de situaciones medioambientales ya que el apartado 2 del artículo 4 no es exhaustivo en cuanto al contenido de los programas citados.
- 15.2. Una orientación decidida tendente a un equilibrio podría aumentar la eficacia y crear condiciones favorables a la obtención de un marco de competitividad más justa entre los Estados miembros.

16. Conjunción con otras medidas

16.1. El Comité considera que, contra lo que se dice en las propuestas de la Comisión, en diversos casos está justificado el vincular las ayudas a la forestación con las ayudas previstas para la jubilación anticipada y la protección agroambiental. Esta acumulación de ayudas se justifica por ser razonable económica y socialmente en muchos espacios rurales comunitarios.

IV. PROPUESTA DE REGLAMENTO (CEE) DEL CONSEJO POR EL QUE SE ESTABLECE UN RÉGIMEN COMUNITARIO DE AYUDAS A LA JUBILACIÓN ANTICIPADA EN EL SECTOR AGRARIO

17. Consideraciones generales

- 17.1. Nos encontramos ante una propuesta extremadamente importante, tanto desde el punto de vista social y demográfico, como desde la modernización de la explotación agrícola. Con todo, cabe plantearse algunas dudas, en vista de que el régimen ya en vigor no ha tenido un éxito evidente y generalizado, puesto que sólo incluye un número reducido de beneficiarios, y su influencia y extensión son reducidas.
- 17.2. Las diferencias existentes entre regímenes de seguridad social de los diversos Estados miembros no hacen viable la obtención de un corpus jurídico simple que satisfaga de manera razonable las situaciones existentes y que sea coherente con los fines previstos.
- 17.3. El Comité piensa que, en el futuro, la complejidad se hará todavía mayor, bien por la movilidad de la fuerza de trabajo como resultado del Acta Única, bien por la tendencia, cada vez más acentuada en algunos Estados miembros, a recurrir a la agricultura a tiempo parcial o a los servicios exteriores a la explotación agrícola.
- 17.4. Se tiende así a fomentar el arraigo de un tejido empresarial de agricultores y de trabajadores agrícolas cada vez más diferenciado y heterogéneo, tanto en los objetivos profesionales como en la dependencia de una explotación agrícola en concreto. Muchos serán también los trabajadores agrícolas que presten servicios en múltiples explotaciones.
- 17.5. Todo lo anteriormente expuesto constituye una serie de razones para que la Comisión flexibilice, dentro de unos ciertos límites, algunas disposiciones que aparecen en las propuestas. Sin embargo, es preciso que exista una coordinación eficaz entre los diversos regímenes nacionales de jubilación anticipada y que se tienda a la uniformización de los regímenes vigentes en los diversos Estados miembros.

18. Consideraciones específicas

18.1. Artículo 5

18.1.1. El Comité considera que se deberían reexaminar y flexibilizar los requisitos previstos de los agricultores que puedan beneficiarse, de tal forma que se incluya también a los agricultores que hayan trabajado

en diversas explotaciones agrícolas y los casos de los trabajadores temporeros (véase el primer guión del apartado 2 y el tercer guión del apartado 3 del artículo 5). El Comité también considera que en el último párrafo del apartado 2 del artículo 3 no se justifica el límite de dos trabajadores por explotación.

- 18.1.2. Puesto que el objetivo central de la propuesta es la retirada de tierras de la producción y no la creación de una nueva modalidad de jubilación anticipada, el Comité considera que hay razones, con el fin de conseguir empresas competitivas, para potenciar y conceder prioridad a la transmisión de esas tierras a jóvenes agricultores. De ellos y de la modernidad de su gestión dependerá en gran parte el progreso de la agricultura comunitaria.
- 18.2. Operaciones de reestructuración agraria (artículo 6)
- 18.2.1. Las tierras cedidas deberán ser objeto de operaciones de concentración parcelaria y otras operaciones agrarias, tal como se dispone en el apartado 6 del artículo 6. Estas operaciones contribuirán de manera decisiva al futuro de la agricultura europea y a la consolidación del mundo rural.
- 18.2.2. Por lo que respecta con la conjunción con el régimen de ayudas a la forestación, la Comisión deberá proceder a hacerlas más compatibles, con el fin de obtener los beneficios justos de las dos acciones. Debe hacerse todo lo posible para que, quienes así lo deseen, no tengan que abandonar el medio rural.
- 18.2.3. Hoy se sabe que todavía no se ha logrado detener el éxodo rural en varias regiones rurales de la Comunidad, en las que los índices demográficos pronostican abandonos masivos, el despoblamiento y la desertificación; ello se debe, sin duda, a diversos motivos, pero que de cualquier forma siempre habrá que combatirlos e intentar impedirlos.

Hecho en Bruselas, el 26 de febrero de 1992.

V. CONCLUSIONES

- 19. El Comité emite su dictamen favorable a las propuestas de la Comisión, si bien desea que se consideren las sugerencias formuladas a lo largo de su dictamen y las siguientes conclusiones finales:
- a) que se intente la flexibilización o la modulación de algunas disposiciones de esas propuestas, en beneficio de las regiones más dependientes de la agricultura con el fin de cubrir, de manera moderada y razonable, las situaciones específicas de las estructuras agrarias y sociales de los diversos Estados miembros:
- b) que la Comisión proceda a un nuevo esfuerzo para hacer más compatibles y más complementarias las medidas de los tres ámbitos (medio ambiente, forestación y jubilación anticipada), no sólo entre sí, sino con la perspectiva de la evolución que implicará la revisión de la Reforma de los Fondos Estructurales, lo que justificará el aumento de la contribución financiera (1). Concretamente en lo que respecta a la forestación, los fondos previstos corresponden a una zona para reforestar que el Comité considera insuficiente;
- c) que se instituya una coordinación eficiente de los diversos regímenes nacionales de jubilación anticipada, orientada a lograr la convergencia de los regímenes vigentes en cada Estado miembro;
- d) que se aplique un sistema permanente e institucionalizado de seguimiento y evaluación de las medidas en cuestión, con objeto de conocer su impacto regional. Dicho sistema, a juicio del Comité, no puede prescindir de la participación y el compromiso de organizaciones de agricultores, sean socioprofesionales, cooperativas o sindicales, puesto que, entre otras cosas, está en juego la salvaguardia del mundo rural y su éxito está muy estrechamente vinculado a la información de los potenciales beneficiarios.

(1) Doc. COM(91) 415 final, cuadro VI/6/5.

El Presidente del Comité Económico y Social Michael GEUENICH Dictamen sobre la reforma de la política agrícola común (PAC):

— la propuesta de Reglamento (CEE) del Consejo por el que se establece un sistema integrado de gestión y control de determinados regímenes de ayuda comunitarios

(92/C 98/13)

El 23 de enero de 1992, de conformidad con el artículo 198 del Tratado constitutivo de la Comunidad Económica Europea, el Consejo decidió consultar al Comité Económico y Social sobre la propuesta mencionada arriba.

La Sección de Agricultura y Pesca, encargada de preparar los trabajos en este asunto, aprobó su dictamen el 7 de febrero de 1992 (ponente: Sr. Strauss).

En su 294º pleno (sesión del 26 de febrero de 1992), el Comité Económico y Social ha aprobado sin ningún voto en contra y con seis abstenciones, el siguiente dictamen.

- 1. El Comité aprueba los principios inspiradores de la propuesta, pero considera que no será posible poner en funcionamiento hasta dentro de varios años el sistema integrado de gestión y control (el sistema), que es, necesariamente, complicado.
- 2. Se reconoce que los controles que regulan las ayudas compensatorias, relacionados con el área cultivada o con el número de cabezas de ganado que tienen los agricultores individuales, tendrán que ser complejos y estrictos.
- 3. Tendrán que ser complejos ya que será preciso establecer una base de datos informatizada a escala comunitaria en la que se reseñen las fincas indicando las parcelas de tierra que pueden ser objeto de los controles y el número de animales en cada una de ellas. Esto exige un sistema de identificación numérica de parcelas y animales. Tal sistema es necesario dado el elevado número de agricultores susceptibles de recibir los pagos compensatorios individuales y las lógicas dificultades de comprobación para evitar los fraudes.
- 4. Las disposiciones que se deben adoptar tendrán que ser estrictas no sólo para evitar los fraudes, sino también para garantizar que los pagos compensatorios no se transformen en un vehículo de una política de renacionalización de la agricultura. Resulta más fácil garantizar que la ayuda se distribuye con los mismos criterios en toda la Comunidad cuando ésto se realiza mediante la regulación del mercado que cuando las avudas son abonadas directamente a los productores mediante pagos compensatorios y cuando estos sistemas tienen que ser forzosamente administrados por las administraciones nacionales. Una base de datos a escala comunitaria deberá permitir a la Comisión cerciorarse de que la aplicación de las ayudas compensatorias en todo el territorio de la Comunidad se realiza de modo uniforme.
- 5. La propuesta hará necesario que los agricultores tengan que cumplimentar declaraciones detalladas al solicitar las ayudas compensatorias. Esto supondrá para ellos un importante trabajo administrativo. A estos efectos son indispensables la asistencia y la tutela de las organizaciones profesionales en la preparación de los impresos y la documentación que es necesario pre-

- sentar a la Administración pública. Cuando resulte necesario, las autoridades deberán ayudarles en esta tarea. En todo caso, los productores deben comprender que estos trámites son necesarios si se quiere que el sistema de ayudas compensatorias, encaminado a aumentar sus rentas, funcione de modo equitativo. Por otro lado, los agricultores no deben quejarse por la realización de comprobaciones concretas. En los casos en que se compruebe la existencia de un fraude deben aplicarse sanciones severas ya que los fraudes en gran escala desprestigiarían rápidamente todos los pagos directos de ayudas a la agricultura.
- 6. En la práctica no resultará posible implantar totalmente el sistema antes del 1 de enero de 1993. Es presumible que la programación y la total puesta en funcionamiento del sistema llevará varios años. Por tanto, la Comisión deberá presentar propuestas provisionales sobre el modo en que los mecanismos compensatorios podrían ser controlados antes de que el sistema esté en funcionamiento.
- 7. Cualquier estudio de factibilidad que se realice deberá ser a escala comunitaria para garantizar la compatibilidad de los sistemas entre los Estados miembros.
- 8. El método de identificación y establecimiento de un registro de la cabaña lanar exigirá un especial cuidado. No es sólo que haya unos cien millones de ovejas en la Comunidad, sino que, durante su vida, pueden cambiar de propietario hasta siete veces. Aún más, el marcado en la oreja es especialmente difícil e incluso algunas ovejas tienen sólo unas orejas rudimentarias.
- 9. Es preciso aclarar la correlación entre la realización de declaraciones anuales detalladas y la presentación totalmente independiente de solicitudes. La declaración está dirigida hacia el futuro y se pregunta a los agricultores sobre sus proyectos e intenciones que, frecuentemente, cambian —aunque no sea más que debido a razones climáticas— y, por lo tanto, no resultaría suficiente referirse a las declaraciones antes de aprobar las solicitudes de ayuda.
- 10. Será preciso considerar cuidadosamente la fecha en base a los cuales habrá de ser presentada la declaración anual. La realidad puede demostrar que quizá no resulte especialmente útil pedir que se presenten las solicitudes antes de que se hayan terminado las sementeras de primavera.

11. El Comité está de acuerdo en que la introducción del sistema debería ser parcialmente financiada por la Comunidad. El costo no sólo podría representar una pesada carga financiera para algunos Estados miembros, sino que la experiencia ha demostrado que, a falta de esta financiación, los gobiernos se escudan en el

costo administrativo para no realizar los controles adecuados y poner en vigor las medidas de apoyo aprobadas por la Comunidad. Además, una financiación parcial permitiría a las autoridades comunitarias comprobar más rápidamente que las diversas medidas de control se integran adecuadamente.

Hecho en Bruselas, el 26 de febrero de 1992.

El Presidente del Comité Económico y Social Michael GEUENICH

ANEXO

(Segundo apartado del artículo 43 del Reglamento Interno)

Durante los debates se rechazó la siguiente enmienda:

Punto 1

Sustitúyase «La Sección ... pero » por el texto siguiente:

« El Comité manifiesta su gran reticencia respecto a los principios establecidos en la propuesta y ... »

Exposición de motivos

El exceso de administración someterá a los agricultores a un control inadmisible.

Resultado de la votación

Votos a favor: 21; votos en contra: 38; abstenciones: 5.

Dictamen sobre la propuesta de Reglamento (CEE) del Consejo relativo a las organizaciones y acuerdos interprofesionales en el sector del tabaco (1)

(92/C 98/14)

El 13 de noviembre de 1991, de conformidad con el artículo 198 del Tratado constitutivo de la Comunidad Económica Europea, el Consejo decidió consultar al Comité Económico y Social sobre la propuesta mencionada arriba.

La Sección de Agricultura y Pesca, encargada de preparar los trabajos en este asunto, aprobó su dictamen el 7 de febrero de 1992 (ponente: Sr. Noordwal).

En su 294º pleno (sesión del 26 de febrero de 1992), el Comité Económico y Social ha aprobado por unanimidad el siguiente dictamen.

- 1. El Comité subraya el interés que reviste el Reglamento propuesto en cuanto respuesta específica a una petición precisa formulado por el Consejo en el momento de la aprobación de los precios comunes y de las medidas conexas para la campaña 1991/1992, y complemento de las modificaciones substanciales propuestas al mismo tiempo respecto a la organización común de mercado, ante todo en el sector del tabaco y, en general, para el conjunto del sector agrícola, en cuanto primera concreción de la postura de la Comisión respecto a las organizaciones interprofesionales en el marco de la política agrícola común (PAC).
- 2. En rasgos generales, el Comité considera que el reconocimiento de las organizaciones interprofesionales y el ejercicio de su actividad permitirán:
- una mejor valorización del producto, sea mediante la promoción de calidades específicas del propio producto, sea mediante una mayor disciplina de producción y de comercialización,
- un uso óptimo de las capacidades comerciales mediante un mejor conocimiento de los mercados y de sus perspectivas en términos cualitativos y cuantitativos.
- 3. En lo que se refiere a la propuesta que se examina, el Comité destaca dos elementos principales que justifican una atención particular por parte de las instancias comunitarias:
- a) la posibilidad para las organizaciones interprofesionales de solicitar la extensión de la vigencia de algunos acuerdos o prácticas frente a agentes individuales o asociaciones de los sectores que operan en la misma zona de producción y que no están adheridos a las propias organizaciones;

- b) el nivel de representatividad que deberán tener las organizaciones interprofesionales para pedir la extensión *erga omnes* de los acuerdos o de las prácticas acordadas por ellas.
- 3.1. En lo que se refiere a la extensión de la vigencia de los acuerdos y de las prácticas a los no adherentes, aun tomando nota de que, según la Comisión, esta disposición aplica el principio de subsidiariedad y, por tanto, no se opone al Derecho nacional, el Comité invita a la Comisión a que compruebe la coherencia entre el Reglamento propuesto y los ordenamientos jurídicos nacionales.
- 3.2. El Comité considera además que, en esta materia, la extensión de la eficacia debe limitarse a aquellos casos que sean efectivamente necesarios para garantizar la finalidad de las organizaciones interprofesionales, eliminando todo riesgo de obstáculos a los principios de la libertad de asociación y de empresa.
- 3.3. Respecto al nivel de representatividad, el Comité estima que la noción debe definirse con la máxima precisión para ambos niveles previstos en la propuesta de Reglamento: reconocimiento de la organización y habilitación para la solicitud de extensión *erga omnes* de la eficacia de las normas.
- 3.4. Respecto al artículo 8 de la propuesta de la Comisión, el Comité considera que un Reglamento del Consejo es el instrumento jurídico que ofrece las mayores garantías para satisfacer esta exigencia.
- 3.5. El Comité advierte sobre la misma necesidad de claridad en lo que respecta a la definición de « región » en el ámbito de la cual las organizaciones interprofesio-

⁽¹⁾ DO nº C 295 de 14. 11. 1991, p. 5.

nales ejercitan su actividad, deben justificar su representatividad y pueden ejercitar el derecho a solicitar la

ampliación erga omnes de los contratos y de las normas acordados por ellas.

Hecho en Bruselas, el 26 de febrero de 1992.

El Presidente del Comité Económico y Social Michael GEUENICH

Dictamen sobre la propuesta de Decisión del Consejo por la que se aprueba el Informe Económico Anual 1991/1992 sobre la situación económica de la Comunidad y se establecen las orientaciones de política económica a seguir en la Comunidad en 1992

(92/C 98/15)

El 23 de diciembre de 1991, de conformidad con la Decisión 90/141/CEE del Consejo del 12 de marzo de 1990 sobre la consecución de una convergencia progresiva de las políticas y de los resultados económicos durante la primera etapa de la Unión Económica y Monetaria, el Consejo decidió consultar al Comité Económico y Social sobre la propuesta mencionada arriba.

En su 293º pleno (sesión del 29 de enero de 1992), el Comité Económico y Social aprobó el dictamen correspondiente (doc. CES 92/92).

El 26 de noviembre y el 17 de diciembre de 1991, la Mesa del Comité decidió elaborar un dictamen adicional sobre el tema.

La Sección de Asuntos Económicos, Financieros y Monetarios, encargada de preparar los trabajos en este asunto, aprobó su dictamen el 13 de febrero de 1992 (ponente: Sr. Pompen).

En su 294º pleno (sesión del 27 de febrero de 1992), el Comité Económico y Social ha aprobado por mayoría, con cinco abstenciones el siguiente dictamen adicional.

1. Análisis y previsiones de la Comisión

1.1. A nivel mundial, el crecimiento económico prácticamente se ha detenido (0,2%). En cuanto al crecimiento del comercio mundial, se ha reducido del 7% en 1987 al 2% en 1991.

- 1.1.1. Las principales causas de esta situación son las siguientes:
- el retroceso de la actividad económica en varios de los grandes países industrializados, como los Estados Unidos, el Reino Unido y Canadá,

- el cambio, en los países de Europa Central y Oriental, de una economía de planificación central a una economía de mercado, que provoca una disminución, al menos transitoria, de la producción,
- la situación de inseguridad provocada por la guerra del Golfo y la consiguiente actitud de reserva de los consumidores e inversores.
- 1.1.2. Para 1992 se prevé en la economía mundial una recuperación segura del crecimiento económico hasta el 2%.
- 1.2. La Comunidad Europea también ha experimentado claramente las consecuencias del retroceso del crecimiento económico. No obstante, la Comunidad ha atravesado por este retroceso en mejores condiciones que otras regiones del mundo. Para 1991 se prevé, por ejemplo, un crecimiento económico del 1,25 %.
- 1.2.1. La explicación de esta posición relativamente más favorable radica en la mejora fundamental de la estructura económica de la Comunidad en los años 80. Desde 1984 ha tenido lugar un crecimiento considerable; en 1990, las inversiones superaron aproximadamente en un 50% a las de 1984. A ello hay que añadir el impulso derivado de la unificación alemana, que ha tenido efectos positivos.
- 1.2.2. Para 1992 se prevé un crecimiento del 2,25 %.
- 1.3. La Comisión señala, al hilo del análisis de la situación económica, una serie de observaciones fácticas.
- 1.3.1. Entre ellas las más importantes son las siguientes:
- tras el descenso registrado desde 1986, el desempleo ha aumentado y seguirá aumentando,
- se reduce el margen para desarrollar políticas de ajuste estructural propias. En consecuencia, será más difícil sanear, cuando sea necesario, las finanzas públicas,
- para los países que están claramente por debajo del nivel comunitario se reducirán las posibilidades de prosperar,
- la convergencia de las políticas socioeconómicas, necesaria para conseguir la Unión Económica y Monetaria (UEM), muestra señales de atraso,
- si no se vislumbran los resultados a corto plazo y no hay fe en los logros a largo plazo puede aumentar la resistencia social a las necesarias adaptaciones.
- 1.4. De las conclusiones extraídas por la Comisión a partir de los hechos observados, las más importantes son las siguientes:
- los ajustes estructurales realizados en los años 80, si bien han sido positivos, no son suficientes ni se han llevado a cabo satisfactoriamente,

- la moderación salarial de los años 80 influyó positivamente en la rentabilidad de las empresas, pero esta influencia disminuyó antes de que dicha rentabilidad y el empleo alcanzaran de nuevo el nivel registrado en los años 60,
- las tensiones registradas en una serie de sectores del mercado laboral no se han combatido en medida suficiente con medidas dirigidas a fomentar la flexibilidad,
- no se han aprovechado suficientemente las posibilidades ofrecidas por el crecimiento económico, en particular a partir de 1986, de tratar a fondo las cuestiones relativas al déficit presupuestario o a la frágil posición de la balanza de pagos.
- 1.5. En lo que respecta al medio plazo, la Comisión vislumbra nuevas posibilidades. Por el momento, parte de la base de una tasa de crecimiento del 2,5 % para 1993. No obstante, la realización de este objetivo e incluso de un nivel más elevado requiere el cumplimiento de una serie de condiciones.
- 1.5.1. La Comisión enumera, entre ellas, las siguientes:
- es necesario seguir desarrollando enérgicamente la política encaminada a la realización del Mercado Interior, de la Unión Económica y Monetaria y de la Cohesión Económica y Social. El Espacio Económico Europeo creado recientemente da una nueva dimensión a esta misión,
- debe fomentarse la flexibilidad de la economía y, en particular, la capacidad de los actores del mercado de trabajo de adaptarse a los cambios estructurales. A este respecto, cabe prestar especial atención al papel que puede desempeñar la formación, así como la fijación de salarios,
- también merece atención el déficit de ahorro. Los actuales tipos de interés en el mercado de capitales son ya muy elevados, como consecuencia de la insuficiencia de la oferta, y es previsible una creciente demanda de capitales de inversión procedente de los países de Europa Central y Oriental. Por lo tanto, será necesario prestar especial atención al consumo de capitales derivado del déficit en los presupuestos del Estado, por una parte, y al fomento del ahorro por otra,
- al reducirse los márgenes de que disponen los Estados miembros para desarrollar su propia política económica y monetaria, es necesario, más que nunca, prestar atención a la cooperación entre Estados miembros y la mejora de los factores de la oferta, como son por ejemplo una buena infraestructura, mercados de trabajo menos rígidos y un régimen fiscal que fomente la capacidad de empresa en el mercado,
- el éxito de la Ronda Uruguay permitiría ampliar los accesos al mercado existentes y crear nuevas salidas para productos que son también muy importantes para la Comunidad, tales como servicios, propiedad intelectual, etc. La importancia de estas salidas también radica, en particular, en el apoyo de la estrategia desarrollada por los países de Europa Central y Oriental, que se abren a nuevos mercados.

1.5.2. En el cuadro 1, incluido a continuación, figuran los indicadores más importantes.

Cuadro 1: Indicadores internacionales básicos 1989-1993

| | 1989 | 1990 | 1991(¹) | 1992(¹) | 1993(¹) | |
|---|-------|---------------|----------------------|----------------------|----------------------|--|
| Volumen del producto interior bruto | | | | | | |
| (PIB) (variación anual en %) | | | | | | |
| Estados Unidos | 2,8 | 0,9 | 0,4 | 2 | 2,25 | |
| Japon | 4,9 | 5,6 | 4,6 | 3,5 | 3,5 | |
| ČĖ | 3,3 | 2,8 | 1,3 | 2,25 | 2,5 | |
| Volumen demanda interior | | | | | | |
| (variación anual en %) | | | | | | |
| Estados Unidos | 2,2 | 0,5 | -1,0 | 2 | 2 | |
| Japon | 5,7 | 5,8 | 3,4 | 3,75 | 3,75 | |
| CE | 3,7 | 2,9 | 1,1 | 2,25 | 2,5 | |
| Inflación | | , | , | , | , | |
| (variación en % consumo familiar) | | | | | | |
| Estados Unidos | 4,5 | 5,0 | 4,4 | 4,75 | 5 | |
| Japón | 1,7 | 2,4 | 2,8 | 2,5 | 2,5 | |
| CE | 4,9 | 5,2 | 5,0 | 4,5 | 4,25 | |
| Desempleo (tasa en %) | , | , | | .,. | 1,20 | |
| Estados Unidos | 5,3 | 5,5 | 6,7 | 7 | 6,75 | |
| Japon | 2,3 | 2,1 | 2,2 | 2,25 | 2,25 | |
| CE | 8,9 | 8,4 | 8,6 | 9 | 9,25 | |
| Saldo presupuestario de las administra- | | -,. | -,- | | ,, | |
| ciones públicas (nivel en %) | | | | | | |
| Estados Unidos | -1,7 | - 2,4 | - 2,3 | -2 | - 1,5 | |
| Japon | 2,5 | 2,2 | 1,8 | 2 | 2 | |
| CE. | - 2,9 | - 4. 1 | - 4 ,4 | -4,5 | -4 , 25 | |
| Saldo operaciones corrientes | _, | .,- | .,. | 7,0 | ., | |
| (nivel en %) | | | | | | |
| Estados Unidos | -1,9 | -1,6 | -0,1 | -0,75 | -0,75 | |
| Japón | 2,1 | 1,2 | 1,5 | 1,5 | 1,75 | |
| CE | -0.1 | -0,2 | -0.8 | -1 | -0,75 | |
| Tipo de interés a largo plazo | , | , | -,- | _ | - , , c | |
| (nivel en %) | | | | | | |
| Estados Unidos | 8,5 | 8,6 | 8,2 | | | |
| Japón | 5,2 | 7,5 | 6,8 | | | |
| CE | 9,9 | 11,1 | 10,4 | | | |

Fuente: Comision Europea.

2. Evaluación de los objetivos de la política económica y social

- 2.1. El Comité subraya que los pronósticos de la Comisión son excesivamente optimistas. La economía de la Comunidad se está recuperando más lentamente de lo previsto, la situación económica de los Estados Unidos no responde a las expectativas, la liberalización del comercio mundial sigue siendo una cuestión incierta, la estabilidad dentro de la Comunidad de los Estados independientes (CEI) todavía no está conseguida y en el ámbito financiero sigue habiendo enormes riesgos.
- 2.1.1. En su dictamen del 26 de septiembre de 1991 (¹), el Comité formuló una serie de objetivos principales que podían servir de marco de orientación para las medidas dirigidas a la convergencia de las políticas sociales y económicas.
- 2.1.2. Estos objetivos eran los siguientes:
- crecimiento duradero y equilibrado,
- pleno empleo,
- (1) DO nº C 339 de 31. 12. 1991, p. 64.

- nivel de precios estable,
- balanza de pagos equilibrada,
- cohesión económica y social.
- 2.1.3. En los siguientes apartados, el Comité evalúa los resultados del Informe de la Comisión en relación con los objetivos anteriores. Las observaciones se refieren ante todo a los resultados de la Comunidad en su conjunto; el análisis por países figura en los informes dedicados a cada país, para los cuales el Comité ha desarrollado un procedimiento específico. Conforme a este procedimiento, el Comité intercambia impresiones con representantes de los medios sociales del país del que la Comisión haya elaborado un informe. Los resultados de ese intercambio se ponen en conocimiento de la Comisión y el Consejo.

2.2. Crecimiento duradero y equilibrado

2.2.1. El ritmo de crecimiento económico, visto a más largo plazo, ha disminuido. Para los doce países

⁽¹⁾ Previsiones.

que actualmente forman parte de la Comunidad, el crecimiento medio fue del 4,8 % en los años 1961-1970, del 3 % en la década de 1971-1980 y del 2,3 % en 1981-1990. En 1991, el crecimiento fue especialmente bajo: 1,3 %. Para 1992/1993 se prevé una recuperación del 2 a 2,5 %. Cabe señalar que en Estados Unidos y Japón se observan tendencias similares.

- 2.2.2. El Comité apoya el objetivo de la Comisión de aumentar el crecimiento. Se requiere un crecimiento mayor para aumentar el empleo y responder a la necesidad de:
- aumentar las inversiones, entre ellas en Investigación y Desarrollo (I+D),
- mejorar las infraestructuras,
- conservar un medio ambiente habitable y duradero,
- costear la seguridad social de una sociedad que está envejeciendo,
- financiar la ayuda a terceros países.
- 2.2.3. Para alcanzar tal objetivo, la Comisión preconiza, entre otras cosas, la realización de los grandes proyectos —mercado interior y UEM—, una política de ajuste estructural, una política de competencia estricta y el fomento del comercio internacional. El Comité secunda estas líneas fundamentales. En relación con ello, el Comité reitera su petición de que se tengan en cuenta sus dictámenes sobre la política industrial en un entorno abierto y competitivo (¹) y XX Informe sobre la política de competencia (²).
- 2.2.3.1. En el Informe de la Comisión, una de las prioridades de la política económica es la protección del medio ambiente. En relación con esto, la Comisión anuncia la estrategia de establecer un impuesto sobre el CO₂ y la energía. El Comité aboga por una estrategia amplia, bien fundada y adoptada tras consultar a los interlocutores sociales, dirigida al ajuste estructural entre producción y consumo necesario para la conservación del medio ambiente, de la que dicho impuesto podría constituir una parte.
- 2.2.4. Para hacer compatible el crecimiento económico duradero y equilibrado en el conjunto de la Comunidad con los restantes objetivos enunciados en el punto 2.1.2 de este dictamen, el Comité considera necesario que se comience a plantear un esquema de coordinación de las políticas económicas nacionales, teniendo en cuenta el principio de que tales objetivos se deben conseguir de manera tal que se garantice la convergencia en cada uno de ellos de los países que se encuentran más alejados de la posición media de la Comunidad. La Comisión debería hacer de este criterio la prioridad en sus recomendaciones.

2.3. Pleno empleo

2.3.1. La mayor deficiencia de la situación económica es, a juicio del Comité, la tasa inadmisiblemente

alta de desempleo. En los años 1964-1970, los actuales países comunitarios registraron una tasa media del 2,3%, que ascendió a 4,1% en la década de los 70 y a 9,6% en la de los 80. Durante este último período, se produjo un descenso del desempleo en 1986, pero en 1991 —se prevé que también en 1992— ha vuelto a aumentar. Con la integración de los cinco nuevos Estados federados de Alemania se calcula un aumento del desempleo en la Comunidad en 1991, 1992 y 1993 cifrado en más o menos 0,7 %. Dado el alcance e importancia de este tema, el Comité pide que se lleve a cabo un análisis más a fondo de la cuestión del desempleo, y que se tomen en consideración otros aspectos aparte principalmente del mero funcionamiento del mercado de trabajo. El Comité considera que el nivel de desempleo no debe ser exceder del llamado « desempleo coyuntural » ligado indefectiblemente al constante cambio a nuevos productos y mercados.

- 2.3.1.1. Para garantizar un nivel superior de empleo es preciso, ante todo, aumentar el crecimiento económico, tal como se indica en 2.1. Para ello es necesario incrementar las inversiones en el sector público y en el mercado, así como realizar mejoras en la política del mercado de trabajo y de la competencia. Para que aumente el empleo a largo plazo sigue siendo fundamental un incremento de los costes laborales, orientado en función de la productividad. Es preciso evitar que disminuva la rentabilidad, habida cuenta de la conveniencia de aumentar las inversiones. La necesaria creación de puestos de trabajo puede conseguirse mediante un aumento de las inversiones y un reforzamiento de la competitividad de la Comunidad en relación con los terceros países industrializados. No obstante, hay que señalar que el alto nivel que tienen en la actualidad los tipos de interés está frenando las inversiones precisamente en un momento de recesión. Con ello se corre el peligro de retardar el proceso de recuperación económica. Desde ese punto de vista, sería deseable reducir los tipos de interés.
- 2.3.2. En el Informe, la Comisión presta también especial atención a las insuficiencias del mercado laboral. Subraya las tensiones existentes, por una parte, en algunos sectores en los que es muy difícil cubrir puestos vacantes y, por otra parte, el elevado número de parados, en especial entre los trabajadores no cualificados. La Comisión aboga por la mejora de la formación profesional y la adaptación de los costes salariales en aquellos casos en que la inadecuación de cualificaciones profesionales o el excesivo nivel de costes salariales en relación con su productividad dejan al margen del mercado de trabajo a un elevado número de personas. A este respecto, la Comisión pide a los Estados miembros que den más a conocer los objetivos de su política económica, a fin de que las perspectivas macroeconómicas puedan tenerse en cuenta en las negociaciones salariales.
- 2.3.2.1. El Comité entiende estas consideraciones de la Comisión en el sentido de que la Comisión insta a elaborar un marco de orientación que, ateniéndose a la política de convergencia comunitaria, acordada por los Estados miembros, ilustre las posibilidades macroeconómicas nacionales. El Comité considera un hecho posi-

⁽¹⁾ DO nº C 40 de 17. 2. 1992, p. 31.

⁽²⁾ DO no C 49 de 24. 2. 1992, p. 9.

tivo la elaboración de dicho marco orientativo, y apoya la adopción de iniciativas nacionales en esa dirección.

- 2.3.3. Con respecto a este planteamiento, el Comité desea exponer algunas consideraciones:
- a) El Comité subraya la responsabilidad de las organizaciones de empresarios y trabajadores a la hora de negociar libremente los convenios colectivos.
- b) El Comité es consciente de la creciente importancia de la evolución de los costes salariales unitarios para determinar la relación de costes entre los países de la Comunidad, en cuanto el establecimiento de la UEM suponga la desaparición del mecanismo de los tipos de cambio.
- c) El Comité resalta la conveniencia de disminuir los impuestos y cotizaciones que gravan las rentas del trabajo.
 - El Comité señala que todavía hay posibilidades de efectuar este tipo de reducción, ahora que el gasto público en la Comunidad asciende por término medio a mas del 48% del PIB aproximadamente. En particular, el Comité piensa en la posibilidad—de conformidad con las disposiciones del Tradado— de reducir en algunos países las subvenciones públicas a las empresas siempre que esta medida esté justificada, habida cuenta de las circunstancias específicas y los intereses sociales. Expresadas en porcentaje del gasto público, las ayudas estatales oscilan entre $\pm 2\%$ y $\pm 7\%$ aproximadamente.
- d) En su Informe, la Comisión anuncia una estrategia referente a la introducción de un impuesto sobre la energía y las emisiones de CO₂. En caso de estar justificado, y previa consulta a las empresas, la recaudación de este impuesto podría contribuir a rebajar las cargas laborales, tal como se defiende en c). De este modo, el precio del trabajo sería más atractivo en comparación con otros factores de producción.
- e) El Comité comparte la opinión de la Comisión de que la readaptación profesional y el reciclaje dentro de un mercado en constante cambio constituyen un instrumento indispensable para mantenerse dentro del proceso de producción. A la hora de establecer el presupuesto de las empresas debe asignarse una parte del mismo a este aspecto.
- f) El Comité insiste en la necesidad de que las autoridades nacionales y comunitarias desarrollen una política encaminada a fomentar la creación de empleo mediante el apoyo a la I+D, la mejora de las infraestructuras y del nivel de cualificaciones.
- g) El Comité hace hincapié en la extraordinaria importancia que da al futuro desarrollo de la dimensión social en la Comunidad. Una política de crecimiento como la propuesta por la Comisión y precisada por el Comité solo podra realizarse poniendo en práctica una política social como la adoptada por (la gran

mayoría de) los Estados miembros en la Carta social de los trabajadores, en el proyecto de Tratado de febrero de 1992 y en el Acuerdo relativo a la aplicación de la Carta social.

2.4. Nivel de precios estable

- La inflación, que aumentó ligeramente desde 2.4.1. 1987 en la Comunidad, parece haber disminuido nuevamente en 1991 y lo hará en el próximo año. No obstante, es preciso mantenar una política monetaria adecuada en cada país para poder controlar y seguir reduciendo la inflación. El Comité no ignora que la política monetaria provoca tensiones dentro y entre los Estados miembros. En Alemania, la política monetaria configura un marco restrictivo para las grandes transformaciones económicas que debe afrontar el país y constituye una respuesta a la inflación en aumento (2,6% en 1990 y 4,25% en 1992), al déficit presupuestario creciente (-1,9% en 1990, -3,2% en 1991) y al deterioro de la balanza de pagos (3,2 % en 1990, 1,4 % en 1991). Es preciso señalar que esta política monetaria restrictiva, que a través del sistema monetario europeo (SME) contribuye a determinar la situación de otros Estados miembros, tiene un efecto de retardo sobre la recuperación del crecimiento económico de la Comunidad. Por ello es de suma importancia incrementar entre otras cosas el ahorro (cf. punto 4.1) con el fin de crear espacio para reducir los tipos de interés y en todo caso para aprovechar al máximo las posibilidades de rebajarlos.
- 2.4.1.1. El Comité no pretende analizar las responsabilidades de las autoridades monetarias. En la perspectiva de la UEM y los criterios de adhesión a la misma, el Comité es consciente de la importancia de una política monetaria de estas características y pide que se preste atención a los factores que determinan las condiciones monetarias, en particular el incremento de los costes de producción, el aumento de las cargas fiscales, etc. (véase también puntos 3.2.1 y 4.1.1).

2.5. Una balanza de pagos equilibrada

- 2.5.1. Las exportaciones a países no miembros de la Comunidad representaron en 1990 aproximadamente el 8,5 % del producto nacional bruto (PNB) de la CE. Las importaciones desde países no pertenecientes a la Comunidad se mueven alrededor del 9,5 % del PNB/CE. Estos porcentajes han permanecido invariables, salvo pequeñas fluctuaciones, desde 1958.
- 2.5.2. A lo largo de los años ochenta, el volumen de importaciones extracomunitarias ha aumentado porcentualmente más que las intracomunitarias. De ahí que no sea muy apropiado hablar de una «fortaleza Europa ». Por el contrario, el volumen de exportaciones extracomunitarias, en términos también porcentuales, ha sido inferior al de exportaciones intracomunitarias. Esta tendencia parece apuntar a un deterioro de la posición competitiva de la CE, extremo que se ve confirmado por el deterioro de la balanza por cuenta corriente, desde el 1,4% en 1986 a -1% en 1992. El Comité está de acuerdo con la Comisión en que la Comunidad debe seguir muy pendiente de su competitividad frente a los terceros países altamente industrializados.

2.6. La cohesión económica y social

- 2.6.1. En su dictamen del 26 de septiembre de 1991, el Comité atribuía a la cohesión económica y social el siguiente significado:
- reducción de los desequilibrios regionales,
- integración de la dimensión social (véase punto 2.2.3),
- desarrollo del diálogo social.

2.6.2. Reducción de los desequilibrios regionales

- 2.6.2.1. Según el artículo 130 A del Tratado, la Comunidad se propone como objetivo reducir las diferencias de desarrollo entre las diversas regiones. El Informe Económico Anual no facilita datos por separado sobre el desarrollo experimentado en las regiones de la Comunidad, sino exclusivamente sobre los Estados miembros. El Comité emitirá un dictamen de iniciativa sobre la cohesión económica y social (doc. CES 226/92, del 27 de febrero de 1992).
- 2.6.2.2. En la medida en que las regiones se hallan situadas en los Estados miembros cuyo PNB per cápita es inferior a la media comunitaria, los países son Grecia, Irlanda, Portugal y España. El aumento anual del PNB en estos países, exceptuada Grecia, fue mayor que el comunitario (2,8%). Para el período comprendido entre 1986 y 1991 España arrojó un crecimiento medio de 4,25%, Portugal de 4,1%, Irlanda de 3,5% y Grecia únicamente de 1,3%. En comparación con la media comunitaria (= 100), el PNB per cápita aumentó también en tres de los cuatro países: hasta aproximadamente el 80% para España, 70% para Irlanda y 56% para Portugal. En el caso de Grecia, el bienestar relativo ha disminuido ligeramente hasta situarse en el 52,5%.
- 2.6.3. En las deliberaciones del Consejo Europeo se decidió no hace mucho crear —sin detrimento de los fondos estructurales— un fondo de cohesión destinado en particular a la cofinanciación de la infraestructura de transportes y proyectos de medio ambiente los países cuyo PNB per cápita sea inferior al 90% de la media comunitaria y cuyos programas prevean la realización de la convergencia económica conforme al artículo 104 C del Tratado.
- 2.6.4. El Comité coincide con la Comisión en que el objetivo de borrar las diferencias entre estos cuatro países y los demás Estados miembros debe perseguirse en primer lugar mediante la mejora de las posibilidades de crecimiento internas sobre la base de una política macroeconómica saneada aplicada por los propios países. En el plano comunitario, los fondos estructurales y de cohesión son indispensables instrumentos de apoyo.

3. Evaluación de los criterios de la UEM

- 3.1. El Comité solicita a la Comisión y al Consejo que establezcan periódicamente previsiones motivadas y basadas en la experiencia acerca de la influencia de los criterios de la UEM en los objetivos de la política social y económica mencionados en el apartado 2.2.
- 3.1.1. En el protocolo anejo al artículo 109 J del proyecto de Tratado de febrero de 1992, el Consejo Europeo adoptó una serie de criterios para evaluar la transición a la UEM.
- 3.2. Estabilidad de precios que conlleve una tasa de inflación no superior en más del 1,5 % a la de los tres países más estables
- 3.2.1. Respecto a un promedio no ponderado del 2,8% de los tres países más estables en 1991 (Dinamarca, Francia, Irlanda), hay cinco países por encima de él en más del 1,5%. Aunque se habla de convergencia y descenso de la inflación en estos últimos años, es necesario reducir aún más las diferencias y diminuir aún más el nivel de inflación. Por lo demás, el Comité considera positivas las perspectivas de este criterio. No obstante, los países que actualmente divergen todavía mucho de la media necesitarán hacer un esfuerzo considerable. La Comisión considera como deseable una tasa de inflación media del 2 ó el 3%. El Comité suscribe este porcentaje como objetivo. Señala asimismo que semejante tasa de inflación sólo se ha conseguido desde 1960 en dos ocasiones (1961: 2,8% y 1967: 2,9%).
- 3.3. Déficit presupuestario no superior al 3 % y deuda pública no superior al 60 % del PIB
- 3.3.1. En 1991 había ocho países con déficit superiores al 3%. Hay que señalar que en el período de 1981-1990 hubo un año en el que el déficit medio en la CE fue del 3% como máximo. En los años 1961-1970 y 1971-1980, con una Comunidad de nueve países, resultó perfectamente accesible el objetivo del 3%.
- 3.3.1.1. El Comité considera que, en principio, todos los Estados miembros deben ser capaces de cumplir, de aquí a finales de los años 90, el requisito de que el déficit público no sobrepase el 3%.
- 3.3.2. En 1991, hubo siete países que no cumplían el criterio de una deuda pública no superior al 60% del PIB. Cuatro presentaron una divergencia considerable, y no parece que estarán en condiciones de alcanzar a medio y largo plazo el objetivo establecido.
- 3.3.2.1. Conforme a lo dispuesto en el Tratado (artículo 104 C), al determinar si se sobrepasan en exceso estos valores de referencia deberán tenerse en cuenta factores más concretos. A ese respecto serán determinantes la dirección y el ritmo en que evolucione la deuda pública. El Comité reconoce la justeza de este planteamiento, porque tiene en cuenta la situación

específica en que se halla cada Estado miembro y porque, ante todo, se trata de que la deuda pública de los países que quieran integrarse en la tercera etapa de la UEM evolucione con un ritmo satisfactorio hacia el 60 % requerido.

- 3.4. Mantenimiento de la moneda nacional dentro del margen estrecho del SME durante dos años sin devaluación
- 3.4.1. Desde 1987 no se han producido reajustes de importancia dentro del margen estrecho del SME. Este hecho es esperanzador. Hay dos países (Grecia y Portugal) que aún no participan en el mecanismo de cambio del SME, y otros dos (España y el Reino Unido) que sí están integrados, pero en la banda ancha.
- 3.5. Tipos de interés a largo plazo no superiores en más del 2% a los tipos de los tres países más estables
- 3.5.1. Tomando como base la media no ponderada (8,6%), de los tres países más estables en 1991 (Alemania, Luxemburgo, Países Bajos), cuatro países la han sobrepasado en más de un 2%.

4. Cuestiones específicas

4.1. Ahorro y política presupuestaria

Para mantener el equilibrio de la balanza por cuenta corriente, el ahorro en la CE debe ser parecido a las inversiones. Con vistas a la exportación de capital (entre ellas las transferencias) de la CE hacia los países en vias de desarrollo y de Europa Central y del Este es conveniente incluso que exista un superávit estructural de la balanza de pagos y, con ello, un excedente de ahorro. En esta perspectiva merece atención la evolución de la balanza por cuenta corriente desde el 0,7 % en 1983-1987 a -0.8% en 1991 y a -1% en 1992. El objetivo de reequilibrar la balanza de pagos, combinado además con el deseo de aumentar las inversiones, ha de alcanzarse mediante un sustancial aumento del ahorro en la Comunidad. Sólo por ese medio pueden bajar de modo estable los tipos de interés reales. El Comité coincide con la Comisión en que, para la mayoría de los Estados miembros, llevar a cabo una reducción considerable del déficit público sería la contribución con diferencia más importante al aumento del ahorro nacional. Además, el Comité pide que se preste atención al fomento del ahorro en los hogares y a la necesidad de una sólida financiación de las pensiones, visto el actual desarrollo demográfico (envejecimiento y disminución del número de jóvenes).

4.2. Comercio internacional y medio ambiente

4.2.1. El desarrollo económico de la CE depende enormemente de la evolución de la economía mundial. La CE tiene un interés especial y —por ser el bloque

comercial mayor del mundo— también una gran responsabilidad en el éxito de la Ronda Uruguay. Debe evitarse que el desacuerdo en algunos puntos bloquee la deseada liberalización del comercio. A este respecto, el Comité señala también que la ampliación mutua del acceso al mercado contribuye positivamente a reforzar la capacidad de adaptación y la eficacia de las economías comunitarias. En este sentido, algunas «concesiones» son «blessings in disguise». Por otra parte, hay que evitar que los países que están en trance de pasar de una economía centralizada a una economía de mercado se encuentren en sus fronteras exteriores ante una serie de obstáculos al acceso a los demás mercados, entre ellos el comunitario.

- 4.2.2. La culminación con éxito de la Ronda Uruguay también tiene importancia para elaborar normas y compromisos más detallados en el marco del Acuerdo general sobre Aranceles aduaneros y Comercio (GATT), con vistas al objetivo de un crecimiento duradero. Es de esperar que la Conferencia de las Naciones Unidas sobre medio ambiente y desarrollo (UNCED, 1992), que se celebrará dentro de unos meses, dé nuevo impulso a la mejora de la política ambiental a nivel internacional. La adaptación de las normas del GATT al medio ambiente es importante, al menos, en dos respectos. Principalmente, repercutir en el precio del producto los costes para el medio ambiente. La situación ideal, por otra parte, no es que el aumento de los costes de y para las medidas ambientales sea igual en todos los países, sino que se manejen unos objetivos de calidad ambiental internacionales y que, sobre esta base, los costes sociales se integren en la estructura de costes y precios de cada país. De esta manera, el elemento estructural del medio ambiente influirá en el esquema general de beneficios y perjuicios comparativos de cada país.
- 4.2.3. Otro aspecto importante de la relación comercio internacional/medio ambiente es también el establecimiento de requisitos ambientales para la importación de productos. Es fundamental regular esta posibilidad en el marco del GATT, evitando además los abusos (proteccionistas).

5. Conclusiones y recomendaciones

5.1. Conclusiones

- 5.1.1. En lo que respecta a los objetivos de la política social y económica, no se ha producido el crecimiento económico necesario, el nivel de los precios es aún demasiado alto, el desempleo sigue siendo inaceptablemente elevado, la competitividad requiere una atención continua y la cohesión económica y social aún está por conseguir. Por otra parte, todavía no están suficientemente definidos los aspectos referentes a una política de medio ambiente consciente y global.
- 5.1.2. En cuanto a los criterios relativos a la UEM, hay una serie de Estados miembros que debe mejorar en particular los problemas del déficit público, la deuda pública y el elevado nivel de los tipos de interés a largo plazo.

5.2. Recomendaciones

- 5.2.1. Para conservar lo que de positivo tiene la economía de la Comunidad y mejorar sus deficiencias es precisa la colaboración de los Estados miembros. Mientras que la política monetaria se decidirá en el futuro a nivel comunitario, la política social y económica seguirá siendo competencia de los Estados miembros. No obstante, a nivel comunitario se desarrollará una estrategia encaminada a la convergencia de la política socioeconómica que desemboque en recomendaciones del Consejo sobre las orientaciones de la política económica en los Estados miembros.
- 5.2.2. El Comité está de acuerdo con que los Estados miembros asuman la responsabilidad de dicha política en sus respectivos países, pero también propugna que la Comunidad la dote de contenido en la medida de lo posible. Con respecto a esto, al hablar de Estados miembros, el Comité se refiere no sólo a las autoridades públicas sino también a los distintos interlocutores sociales.
- 5.2.3. En esa perspectiva, es conveniente adoptar una política de coordinación y cooperación sistemática, basada en objetivos a medio plazo establecidos de común acuerdo. En su dictamen del 25 de septiembre de 1991 (¹) el Comité formuló una serie de objetivos generales como marco de orientación para llevar a cabo una estrategia de convergencia y manifestó su intención de contribuir al proceso de convergencia con el seguimiento de los informes por países. En su dictamen del 27 de febrero de 1991 sobre la Unión Económica y Monetaria (²), el Comité solicitó ser consultado con

(1) DO nº C 339 de 31. 12. 1991, p. 64.

(2) DO nº C 102 de 18. 4. 1991, p. 24.

Hecho en Bruselas, el 27 de febrero de 1992.

relación a las orientaciones plurianuales de la política económica que deben establecerse regularmente.

- 5.2.4. El Comité lamenta profundamente que el Tratado de febrero de 1992 no haga absolutamente ninguna referencia a la participación del Comité en el establecimiento de las orientaciones para la política económica en el marco de la UEM. Por el contrario, sí se consultará al Comité sobre las propuestas de la Comisión relativas a la política industrial en sentido general (apartado 3 del artículo 130). No obstante, para poder emitir un juicio correcto sobre estos temas es imprescindible dictaminar también sobre la política económica. Así pues, el Comité vuelve a insistir en los siguientes puntos:
- consulta (no obligatoria) al Comité por parte de la Comisión sobre las propuestas de Directiva relativas a la política económica, conforme al primer párrafo del apartado 2 del artículo 103. En caso de que, pese a esta petición, la Comisión no proceda a consultar al Comité, éste solicita le sean remitidas oportunamente las propuestas de directiva antes de ser presentadas al Consejo Europeo, a fin de poder emitir un dictamen de iniciativa,
- remisión al Comité de las normas de «vigilancia multilateral» que debe establecer la Comisión (apartado 5 del artículo 103),
- reconocimiento por parte del Consejo de los objetivos de política económica y social definidos en el documento (¹),
- toma de posición del Consejo sobre el procedimiento que sigue el Comité con respecto a los informes por países.

El Presidente del Comité Económico y Social Michael GEUENICH Dictamen sobre la propuesta de Recomendación del Consejo relativa al fomento de la participación de los trabajadores en los beneficios y resultados de la empresa (incluida la participación en el capital) (1)

(92/C 98/16)

El 13 de septiembre de 1991, de conformidad con el artículo 198 del Tratado constitutivo de la Comunidad Económica Europea, el Consejo decidió consultar al Comité Económico y Social sobre la propuesta mencionada arriba.

La Sección de Asuntos Sociales, Familia, Educación y Cultura, encargada de preparar los trabajos en este asunto, aprobó su dictamen el 14 de febrero de 1992 (ponente: Sr. Bell).

En su 294º pleno (sesión del 27 de febrero de 1992), el Comité Económico y Social ha aprobado por mayoría, con 5 votos en contra y 9 abstenciones el siguiente dictamen.

1. Introducción

- 1.1. Esta propuesta se refiere a planes para que los trabajadores de las empresas participen en los beneficios, bien mediante pagos en efectivo basados en los beneficios de la empresa, bien mediante el accionariado de los trabajadores en la empresa. Los trabajadores pueden participar en dichos planes de forma directa o mediante fondos o fideicomisos establecidos en su beneficio.
- 1.2. La propuesta de la Comisión forma parte de su Programa de Acción relativo a la aplicación de la Carta Social y el instrumento elegido es una Recomendación no vinculante. La Comisión ha preferido una Recomendación del Consejo para lograr la implicación de los Ministros, habida cuenta de la considerable atención que merece este asunto.
- 1.3. La propuesta de Recomendación trata de incitar a los Estados miembros a fomentar la introducción de sistemas que permitan la participación financiera de los trabajadores y toma nota de la intención de la Comisión de crear un Grupo de trabajo que estudie la posibilidad de elaborar, a nivel comunitario, fórmulas para planes de participación financiera de los trabajadores, con el fin de fomentar la aplicación de dichos planes en condiciones comparables en toda la Comunidad. Se incluyen tres tipos de planes, a saber: la participación en los beneficios, el accionariado de los trabajadores y la opción de compra de acciones.

2. Nota sobre la terminología

- 2.1. El acrónimo PEPPER (« Promotion of Employee Participation in Profits and Enterprise Results »; « Fomento de la participación de los trabajadores en los beneficios y en los resultados de la empresa ») se vincula de forma especial a un informe que describe los resultados de un proyecto de investigación de la Comisión sobre este asunto.
- 2.2. En el presente dictamen, el término «participación financiera » se utiliza para abarcar todas las variedades de planes, ya sean a partir de pagos en efectivo,

- o con acciones u otros títulos. La Comisión hace hincapié, en el capítulo H.32 de su exposición de motivos, en que la Recomendación no incluye una serie de cuestiones afines, entre las que están diversos aspectos de los pagos y prestaciones a los trabajadores no vinculados directamente con los beneficios o resultados de la empresa.
- 2.3. El acrónimo ESOP («Employee Stock Ownership Plan»); «Plan de Accionariado de los Trabajadores») se creó en los Estados Unidos para designar a los planes de pensiones en virtud de los cuales se establece un fideicomiso que es titular de acciones en nombre de los trabajadores. En varios Estados miembros existen planes que se definen como ESOP, pero, por lo general, en Europa no tienen relación con las pensiones.

3. Antecedentes de la propuesta de la Comisión

3.1. Planes existentes de participación financiera

- 3.1.1. La participación financiera de los trabajadores ha tenido mayor desarrollo en los Estados Unidos y en Japón (los principales competidores de la CE) que en la propia Comunidad. La participación financiera como tal existe en todos los Estados miembros, con una amplia variedad de enfoques. En algunos Estados miembros los gobiernos no se han implicado formalmente. En el extremo opuesto, los gobiernos francés y británico han sido bastante activos; estos países tienen los sistemas de participación financiera más desarrollados. Los planes son de carácter voluntario en todos los Estados miembros, salvo en Francia, donde existe un plan obligatorio para las empresas de mayor tamaño.
- 3.2. Puede afirmarse que, en general, la participación financiera es un fenómeno en expansión, en el que participa un número cada vez mayor de empresas y trabajadores y la variedad de planes que se ofrecen aumenta continuamente. Los métodos de participación financiera que se usan en la Comunidad incluyen:
- bonificaciones directas en efectivo basadas en los beneficios,

⁽¹⁾ DO nº C 245 de 20. 9. 1991, p. 12.

- emisión de acciones gratuitas o de otros valores en relación con el nivel de beneficios,
- descuentos y ofertas especiales en la compra de acciones o de otros valores para los trabajadores,
- planes de ahorro,
- planes en que se utilicen derechos de opción de compra de acciones,
- planes en que figuren fondos o fideicomisos a beneficio de los trabajadores.
- 3.3. El gran nivel de diferenciación que puede observarse se debe en parte a la diversidad de sistemas jurídicos y fiscales en el marco de los cuales tiene lugar la participación financiera. En muchos Estados miembros, los beneficios de los trabajadores, sean en efectivo o no, se gravan como ingresos, y en parte por este motivo los gobiernos fomentan a menudo el desarrollo de planes mediante la concesión de ventajas fiscales a los participantes.
- 4. Ventajas e inconvenientes de la participación financiera
- 4.1. Las principales ventajas potenciales pueden resumirse del siguiente modo:
- Para la empresa:
 - efecto de incentivo.
- Para el trabajador:
 - beneficios económicos,
 - mayor participación.
- 4.2. Los principales inconvenientes potenciales son:
- Para la empresa:
 - debilitamiento de la función de capital (efecto de redistribución),
 - ineficacia de los incentivos colectivos.
- Para el trabajador:
 - riesgos para el ahorro,
 - debilitamiento del poder de negociación colectiva.
- 4.3. Debido a la dificultad para recabar datos precisos, no existen pruebas convincentes ni en un sentido ni en otro. Sin embargo, la Comisión estima que los datos inclinan la balanza en favor de la participación financiera. Desde 1983 esta opinión favorable de la Comisión cuenta con el respaldo del Parlamento.

5. Observaciones generales

El Comité acoge con agrado la iniciativa de la Comisión en el ámbito de la participación financiera y toma buena nota de que la Comisión ha fundado su propuesta sobre un trabajo preliminar muy concienzudo. El Comité considera que una Recomendación, que no es vinculante, es la fórmula correcta de compromiso comunitario y no apoyaría ninguna legislación obligatoria.

- 5.1. La función de los gobiernos y de los interlocutores sociales
- 5.1.1. El Comité considera que es correcto incitar a los gobiernos a que proporcionen un sistema favorable a la participación financiera en términos legales, fiscales y administrativos. Esto es especialmente importante para los Estados miembros en los que las leyes tienden a discriminar en contra de la participación financiera frente a otros tipos de ahorros o beneficios financieros.
- 5.1.2. El Comité está de acuerdo en que el desarrollo de planes para la participación financiera debería tener plenamente en consideración las necesidades y las opiniones de los interlocutores sociales. Hace notar que dichos planes pueden aparecer de muy diversas maneras: mediante acción directa del gobierno, mediante el funcionamiento del mercado, mediante un proceso de consulta, directamente a través de la negociación colectiva o por medio de estos métodos combinados.
- 5.1.3. El Comité manifiesta su acuerdo con la Comisión sobre el carácter voluntario que ha de tener la participación financiera, tanto por parte de las empresas como de los trabajadores; las líneas generales del plan de participación podrán establecerse en las negociaciones colectivas. Se da por sentado que, independientemente de cómo se llegue a los planes en primer lugar, la empresa en principio deberá tener libertad para elegir entre los planes de participación financiera disponibles, respetando a la vez las prácticas nacionales existentes y las obligaciones que resulten del convenio colectivo.
- Si bien el Comité está de acuerdo con el apoyo de la Comisión a los sistemas de participación financiera, es también consciente del riesgo que entraña para los trabajadores. Las mejores defensas contra el riesgo son la insistencia en el carácter voluntario de los planes y su neta separación del salario normal de base. El Comité hace notar también que los planes basados en pagos en efectivo, a diferencia de las acciones y otros valores, no suponen ningún riesgo. A pesar de ello, el Comité se pregunta si podría pedirse adicionalmente a los gobiernos que garanticen una «advertencia oficial» obligatoria, que se incluiría en todas las ofertas hechas a los trabajadores en virtud de los planes de participación financiera. El Comité opina asimismo que merece un estudio detallado la posibilidad de establecer seguros o garantías contra pérdidas muy cuantiosas por parte del trabajador.

5.2. La tipología de los planes

5.2.1. El Comité ve con agrado la existencia de una amplia variedad de planes, puesto que ello ofrece una mayor posibilidad de elección a los participantes. El

Comité observa que determinados Estados miembros han legislado en ocasiones en favor de tipos especiales de planes por razones de política nacional distintas del tema de la participación financiera en sí. Aunque no desea que se limite en este sentido la libertad de cada Estado miembro, el Comité confía en que, cuando los Estados miembros decidan legislar, lo hagan de manera que se mantenga la mayor variedad de planes posible.

5.3. Participación en la toma de decisiones

- 5.3.1. El Comité observa con satisfacción que la participación de un trabajador en el capital en acciones de una empresa le permite un mayor acceso a la toma de decisiones de la compañía gracias a los votos que representan las acciones. Esto sucede tanto si los trabajadores son titulares directos de las acciones, como si éstas están depositadas en un fondo o fideicomiso a nombre de los trabajadores.
- 5.3.2. Sin embargo, en algunos casos, las acciones que se emiten para los trabajadores no tienen derecho a voto. A la luz de las propuestas actuales de la Comisión para reducir y eliminar restricciones en los derechos de voto de los accionistas, que cuentan con el apoyo del Comité Económico y Social, se pide a la Comisión que incluya en la redacción del texto recomendaciones para que los Estados miembros fomenten la emisión de acciones con derecho a voto para los trabajadores, en vez de acciones sin derecho a voto.
- 5.3.3. El Comité considera que el desarrollo de mecanismos de participación financiera no altera y no debe alterar ninguno de los derechos legales preexistentes de los trabajadores.

5.4. Nuevos estudios

- 5.4.1. El Comité está de acuerdo con la Comisión en que queda mucho por aprender acerca de la participación financiera y sus ventajas o sus inconvenientes. Tal como se sugiere en la Recomendación de la Comisión, debe incitarse a los Estados miembros a que estudien el funcionamiento de los planes de participación financiera y comuniquen sus conclusiones a la Comisión. Además, el Comité sugiere que la Comisión fomente el estudio de los múltiples aspectos de la participación financiera sobre los que se sabe relativamente poco, incluyendo en especial:
- el impacto real de los planes de participación financiera en los Estados miembros, con resultados cuantitativos en la medida en que puedan cuantificarse,
- un análisis comparativo de los diversos tipos de plan, por lo que respecta a sus diversas ventajas y desventajas,
- la utilidad o viabilidad de la participación financiera como instrumento en las pequeñas empresas en contraposición con las grandes, y en empresas de tipo distinto a las sociedades anónimas corrientes, tales como las cooperativas y otras empresas que forman parte de la economía social; en particular, la investigación acerca de si el concepto de participación financiera puede adoptar un significado adicional basado en la concepción más amplia de la participación representada por la economía social,

- el punto hasta el cual han corrido riesgos con los planes de participación financiera los ahorros de los trabajadores y los métodos con los que se ha atenuado o podría atenuarse este riesgo para los trabajadores, incluyendo el papel que podrían desempeñar las garantías,
- la relación de los planes de participación financiera con los fondos de pensiones, a la luz de la legislación propuesta en relación con la complementariedad de los sistemas de jubilación, y la amplia interacción de la participación financiera en los fondos de pensiones en los Estados Unidos,
- los problemas que han sufrido las empresas transnacionales como consecuencia de las diversas condiciones que existen en cada país para la participación financiera.
- 5.4.2. Parece probable que las empresas transnacionales tengan dificultades a la hora de intentar establecer planes de participación financiera en distintos Estados miembros con regímenes jurídicos, fiscales y administrativos muy diferentes. Ello puede tender a limitar el crecimiento de dichos planes, o puede ir en detrimento de los trabajadores que trabajen en países distintos al país donde tiene su sede la empresa.

6. Observaciones específicas

6.1. Apartado II 7

6.1.1. El Comité acoge con agrado la declaración relativa a las cuestiones clave que figuran en el Anexo a la Recomendación. El Comité aprueba en particular el subapartado 3 del Anexo, y señala que en determinados Estados miembros, las bonificaciones de participación en los beneficios negociadas mediante convenio colectivo forman parte ya del salario base: han de distinguirse de las demás formas de participación financiera que trata la Recomendación.

6.2. Apartado II 8

6.2.1. El Comité está de acuerdo en la participación de los Estados miembros en un programa de nuevos estudios y sugiere que se les pida presten especial atención en sus comunicaciones a los objetivos individuales de estudio establecidos en el apartado 5 del presente documento.

6.3. Apartado III 10

6.3.1. La Comisión sostiene que el grupo de trabajo debería estudiar las posibilidades de crear a nivel comunitario «fórmulas» para los planes de participación financiera. El Comité está de acuerdo en que es probable que los regímenes fiscales y jurídicos de la Comunidad sigan siendo muy diferentes, y que ello inhibiría a las empresas transnacionales a la hora de desarrollar estructuras de participación óptimas. Esto puede ser un argumento en favor de planes normalizados (pero por supuesto optativos) que podrían ponerse sin problemas

- a disposición de las empresas, pero el Comité se pregunta: ¿cómo sería eso posible sin estructuras jurídicas y fiscales normalizadas? ¿Sería necesario por tanto que los planes normalizados se limiten a empresas que adopten (por ejemplo) el Estatuto de la Sociedad Europea? Esto parece suscitar la objeción de que los trabajadores de empresas transnacionales podrían gozar de un trato privilegiado, y también plantea cuestiones difíciles en materia de derecho de competencia.
- 6.3.2. La Comisión establece tres tipos especiales de plan para los cuales han de examinarse las posibilidades de « fórmula ». El Comité considera que este trabajo no debería limitarse a esos tres tipos de plan, sino que debería incluir otras posibilidades adecuadas.
- 6.3.3. Si bien el Comité apoya los esfuerzos de la Comisión para hallar mecanismos para una participación financiera a nivel comunitario, no considera que ello justifique ningún movimiento hacia la armonización de los regímenes fiscales o jurídicos como tales.

Hecho en Bruselas, el 27 de febrero de 1992.

Por consiguiente, el Comité pide a la Comisión que lleve a cabo todos los esfuerzos a su alcance para concebir programas de nuevos estudios que garanticen que se avanza claramente en sentido opuesto a dicho resultado.

- 6.4. Formuladas estas reservas, el Comité está de acuerdo en que la Comisión debería buscar soluciones a los problemas que plantea el mosaico de sistemas comunitarios, y ocuparse asimismo de los objetivos de nuevo estudio indicados en el apartado 5 del presente documento, utilizando para ello un grupo de trabajo u otros métodos que le parezcan convenientes.
- 6.5. Para finalizar, el Comité considera que sería conveniente que la Comisión examinase la posibilidad de lograr el acuerdo de todos los interlocutores sociales europeos, en el marco del artículo 118 B, acerca de la definición de modelos de referencia para la participación de los trabajadores en los beneficios y resultados de la empresa.

El Presidente del Comité Económico y Social Michael GEUENICH Dictamen sobre la propuesta de Directiva del Consejo sobre coordinación de determinadas disposiciones relativas a los derechos de autor y derechos afines en el ámbito de la radiodifusión vía satélite y de la distribución por cable (1)

(92/C 98/17)

El 26 de septiembre de 1991, de conformidad con el apartado 2 del artículo 57 del Tratado constitutivo de la Comunidad Económica Europea, el Consejo decidió consultar al Comité Económico y Social sobre la propuesta mencionada arriba.

La Sección de Industria, Comercio, Artesanía y Servicios, encargada de preparar los trabajos en este asunto, aprobó su dictamen el 5 de febrero de 1992 (ponente: Sr. Pardon).

En su 294º pleno (sesión del 26 de febrero de 1992), el Comité Económico y Social ha aprobado por unanimidad el siguiente dictamen.

1. Consideraciones generales

- 1.1. La Directiva del Consejo 89/552/CEE, del 3 de octubre de 1989 (²), sobre la coordinación de determinadas disposiciones legales, reglamentarias y administrativas de los Estados miembros relativas al ejercicio de actividades de radiodifusión televisiva, llamada Directiva sobre «televisión sin fronteras», no aborda los problemas de los derechos de autor y derechos afines.
- 1.2. Los «derechos de autor», según el Convenio internacional de Berna, constituyen un conjunto de prerrogativas de orden patrimonial y moral que se conceden a los creadores de obras literarias y artísticas.
- 1.3. Los « derechos afines » son derechos próximos a los derechos de autor y garantizan unos ingresos por sus actividades a ciertas categorías de personas o empresas que contribuyen a la creación cultural.
- 1.4. En materia cinematográfica especialmente, el productor es el cesionario exclusivo de los derechos de autor y puede ceder este derecho exclusivo de explotación al distribuidor que, a su vez, transferirá derechos de representación al exhibidor; paralelamente, el productor ofrecerá una garantía al distribuidor y éste, a su vez, a los exhibidores, contra la difusión de la obra en televisión principalmente.
- 1.5. De acuerdo con la sentencia del Tribunal de Justicia del 18 de marzo de 1989 (asunto 62/79, Coditel, Recueil, p. 881), los problemas que plantea el respeto de los derechos del productor de un filme cinematográfico respecto a las exigencias del Tratado no son los mismos que los que afectan a los derechos de autor de obras literarias y artísticas cuya puesta a disposición del público se confunde con la circulación del soporte material de la obra, como es el caso del libro o del disco, mientras que la película pertenece a la categoría de obras literarias y artísticas puestas a disposición del público mediante representaciones que pueden reper-

- 1.6. La propuesta de Directiva tiene por objeto completar la Directiva 89/552/CEE en materia de derechos de autor y derechos afines.
- 1.7. La propuesta tiende a poner en práctica una política europea favorable a la creación artística y garantiza a los creadores un nivel elevado de protección jurídica, económica y moral.
- 1.8. El Comité aprueba este objetivo, dado que la radiodifusión y la televisión sin fronteras son ya una realidad y constituyen la aplicación del derecho de libre prestación de servicios con arreglo al artículo 59 del Tratado.
- 1.9. En estas condiciones conviene que los titulares de derechos de autor y derechos afines puedan beneficiarse plenamente de la dimensión europea de la difusión. Este planteamiento es indispensable, sobre todo para fomentar la producción de filmes europeos y, en general, la producción de obras visuales y sonoras.
- 1.10. En términos generales, la propuesta de Directiva pretende aumentar la protección del derecho de la propiedad intelectual en Europa y sentar las bases de una verdadera Europa de la creación.
- 1.11. Las nuevas realidades tecnológicas, como la radiodifusión por satélite, no resultan siempre fáciles de conciliar con los conceptos expresados en las legislaciones nacionales y especialmente en las leyes sobre la protección de los derechos intelectuales.
- 1.12. La inseguridad jurídica en torno al lugar y el momento en que deben hacerse valer los derechos de

tirse hasta el infinito y cuya comercialización depende de la circulación de los servicios, sea cual sea su medio de difusión pública, cine o televisión (sentencia del Tribunal de Justicia del 6 de octubre de 1982, asunto 262/81, Coditel, *Recueil*, p. 3400).

⁽¹⁾ DO no C 255 de 1. 10. 1991, p. 3.

⁽²⁾ DO nº L 298 de 17. 10. 1989, p. 29.

autor, así como las modalidades de aplicación de estos últimos, ha obstaculizado en gran medida el desarrollo de la radiodifusión por satélite.

- 1.13. Esto constituye un gran problema para los derechohabientes que no pueden explotar sus derechos para una radodifusión por satélite, así como para los radiodifusores que se ven en la imposibilidad de adquirir los derechos necesarios para una radiodifusión vía satélite.
- 1.14. A fin de colmar el vacío jurídico que se observa actualmente en el ámbito de la radiodifusión por satélite, la Comisión pretende definir normas claras a las que puedan acogerse los titulares de derechos y los radiodifusores. Para evitar que una sola operación de radiodifusión esté regida por un gran número de legislaciones o, eventualmente, por ninguna legislación en absoluto, la Comisión se propone definir exactamente qué constituye el acto de radiodifusión vía satélite que debe ser autorizado por los derechohabientes.
- 1.15. Según esa definición, el radiodifusor que toma la decisión única sobre el contenido, el lugar y la hora de la transmisión, es decir, que emite un programa determinado de manera irrevocable, es responsable de la operación de radiodifusión. En consecuencia, dicho radiodifusor deberá solicitar la autorización correspondiente en el momento y en el lugar en que se efectúe esa operación.
- 1.16. Por supuesto, la autorización concedida por los titlares de derechos se negocia libremente. Por consiguiente, corresponde a las partes contratantes encontrar soluciones que tomen en consideración, entre otros aspectos, la cobertura territorial de la emisión de que se trate y todos los efectos que una radiodifusión por satélite de un programa particular puede tener sobre la cronología de la explotación de una obra o sobre la remuneración relativa a otros medios de explotación.
- 1.17. La propuesta de Directiva deberá observar las disposiciones del Tratado relativas a las normas de competencia.
- 1.18. Por consiguiente, está obligada a respetar los principios sentados en la materia por la sentencia del Tribunal de Justicia del 6 de octubre de 1982, Coditel, asunto 262/81 (*Recueil*, pp. 3401 y 3402).
 - « 15. La circunstancia de que el titular de los derechos de autor sobre un filme haya concedido a un único concesionario el derecho exclusivo de representar dicha película en el territorio de un Estado miembro y, por consiguiente, de prohibir su difusión por otros, durante un período determinado, no basta por sí sola para hacer constar que dicho contrato debe ser considerado el objeto, el medio o la consecuencia de un acuerdo prohibido por el Tratado.
 - 16. En efecto, los elementos que caracterizan a la industria y los mercados cinematográficos en la Comunidad, y especialmente los relativos

- al doblaje o a los subtítulos para públicos de diferente expresión cultural, así como a las posibilidades de emisión televisada y al sistema de financiación de la producción cinematográfica en Europa, ponen de relieve que una licencia de representación exclusiva no puede por sí sola restringir o falsear la compentencia.
- 17. Si bien los derechos de autor sobre un filme y el derecho de representación que se deriva de los derechos de autor no están sujetos por naturaleza a las prohibiciones impuestas por el artículo 85, su ejercicio puede, en un contexto económico o jurídico cuyo efecto sería restringir de manera sensible la distribución de películas o falsear la competencia en el mercado cinematográfico, dadas las particularidades de este último, someterse a dichas prohibiciones. »

2. Observaciones específicas

2.1. Letra a) del artículo 1: Satélite

Con toda razón la Directiva no distingue entre los satélites de radiodifusión directa que operan con una potencia emisora reforzada en frecuencias asignadas a la recepción del público que puede captarlas directamente y los satélites de telecomunicaciones que difunden las señales portadoras de programas con una potencia emisora más débil. La difusión de señales portadoras de programas por un satélite de telecomunicaciones debe asimilarse, en lo que concierne a los derechos de autor y derechos afines, a la emisión por satélite de radiodifusión directa, ya que es comparable a esta última.

2.2. Letra b) del artículo 1: Comunicación al público

- 2.2.1. Según el texto propuesto, la comunicación al público consiste en una «decisión concreta en relación con el contenido y emisión vía satélite de las señales de difusión de un programa » y la comunicación tiene lugar «en el Estado miembro en el que dicha entidad de radiodifusión adopte la decisión ». La exposición de motivos precisa en el punto 5 que, en general, «este lugar será la sede de la entidad de radiodifusión ».
- 2.2.2. Por consiguiente, el acto de radiodifusión no abarca solamente la confección de programas y su difusión, sino también la decisión sobre el lugar de emisión. La localización y atribución de la responsabilidad de estos actos implican que se determine dónde y por quién se ha adoptado la decisión y no simplemente dónde y por quién se ha llevado materialmente a cabo. La localización y la responsabilidad jurídica estarán, pues, vinculadas al poder de decisión y no a la simple ejecución material de la radiodifusión.

- 2.2.3. Esta norma permite, sin embargo, una excepción cuando el lugar donde se toma la decisión se encuentra en un Estado no miembro de la CEE, mientras que la emisión tendría lugar en uno de los Estados miembros. En efecto, el mantenimiento de esta norma conduciría en estas situaciones a la aplicación del Derecho de ciertos Estados que, al no estar obligados a respetar la Directiva, podrían tener una legislación menos protectora de los derechos de autor.
- 2.2.4. En ese caso, los Estados miembros tienen plena libertad para imponer normas específicas y decidir, por ejemplo, que el Estado donde tiene lugar el acto final de emisión hacia el satélite, es decir, el país de inyección, sea considerado como el Estado donde se produce el acto de comunicación al público por satélite, si la señal procede de un Estado no miembro de la Comunidad.
- 2.2.5. Parece necesario precisar qué cabe entender por «contenido de las señales de difusión de un programa».
- 2.2.6. En efecto, si esta expresión se refiere a la programación de la cadena de televisión, es evidente que, por lo general, es la misma persona jurídica quien decide la programación y también el acto de difusión. En este caso, esta unicidad no plantea ningún problema.
- 2.2.7. Pero no ocurre lo mismo cuando se trata del contenido de cada uno de los programas difundidos por la cadena de televisión. En este caso, la decisión es adoptada por el productor del programa que, por supuesto, puede ser el responsable de la cadena, pero también puede ser un productor independiente o el responsable de otra cadena productor de dicho programa. En este último caso, habría dualidad en el acto de decisión.
- 2.2.8. Esta dualidad se vería agravada si la sede de cada una de las decisiones, habida cuenta del programa y del acto de radiodifusión, estuviera situada en Estados diferentes.
- 2.2.9. En esas condiciones parece conveniente optar por el primer sentido de la expresión « contenido de las señales de difusión de un programa », lo que, para evitar todo equívoco, debería precisarse.
- 2.2.10. La letra b) del artículo 1 añade al final que « por consiguiente, no existirá comunicación al público vía satélite cuando se interrumpa la cadena de medios de emisión entre el lugar en el que se adopte la decisión centralizada y la emisión de las señales del satélite ».
- 2.2.11. La propuesta de Directiva no precisa dónde tiene lugar la comunicación al público cuando la difusión se produce finalmente después de la interrupción.

- Parece lógico admitir que, salvo algunas excepciones, se localiza en general en la sede social real del teledifusor, ya que precisamente en ésta se sitúa el poder de decisión y se decide normalemente el contenido de los programas, uno de los dos elementos de la comunicación al público.
- 2.2.12. En el decimoquinto considerando, al igual que en el punto 6 de la exposición de motivos, se afirma que « con ocasión de la adquisición de los derechos, las partes pueden tener en cuenta la cifra real o potencial de espectadores en la zona conjunta de recepción, a fin de pactar la remuneración pertinente ».
- 2.2.13. Es obvio que no se trata del único elemento de estimación y que conviene también tener especialmente en cuenta la hora de transmisión de las obras protegidas, los ingresos totales generados por la explotación de las obras protegidas por los derechos de autor, etc.
- 2.2.14. Todos estos elementos de estimación revisten una gran importancia porque definen las modalidades de determinación de la contraprestación económica por las autorizaciones concedidas por los derechohabientes.
- 2.2.15. La Directiva no recoge estas disposiciones.
- 2.2.16. En consecuencia, algunos usuarios podrían ejercer presiones sobre los legisladores de su país para que adopten medidas que atenúen o contradigan dichas disposiciones.
- 2.2.17. La emisión de programas por satélite de radiodifusión directa sólo pone en juego el derecho del país emisor y no el de los países receptores [doc. COM(91) 276 final, nº 14, p. 11]. Por consiguiente, conviene partir del principio de que el acto de explotación en el sentido de los derechos de autor, consistente en la difusión de programas por satélite, se consuma en el Estado emisor y no en todos los Estados en que puedan captarse directamente las señales de difusión de un programa [doc. COM(91) 276 final, nº 15, p. 12].
- 2.2.18. Corresponde a las partes definir contractualmente las zonas de recepción significativas.
- 2.3. Letra c) del artículo 1: Distribución por cable

En relación con este artículo se plantea la cuestión de si los términos « distribución inalterada » tienen debidamente en cuenta el hecho de que los programas se pueden distribuir codificados. El Comité es de la opinión de que los programas codificados deben hallarse también sujetos a la Directiva examinada. La amplificación de la señal debe considerarse también como « distribución inalterada ».

- 2.4. Letra d) del artículo 1: Emisión de radiodifusión
- 2.4.1. Cabe preguntarse si la definición no contradice los artículos 11 y 11 *bis* del Convenio de Berna.
- 2.4.2. En efecto, la transmisión por hilo se considera como una representación pública cubierta por el artículo 11, mientras que la transmisión sin hilo se considera como un acto de radiodifusión cubierto, en consecuencia, por el artículo 11 *bis.* Por consiguiente, nos preguntamos si no convendría retirar las palabras « por hilo » a fin de evitar toda contradicción con las disposiciones del Convenio de Berna.

2.5. Artículo 2: Derecho de emisión

En este artículo el epígrafe « derechos de los autores » o simplemente « autores » sería más apropiado y estaría en armonía con los epígrafes del artículo 4, « artistas intérpretes » y del artículo 6, « entidades de radiodifusión ».

2.6. Artículo 3: Adquisición de derechos de emisión

- 2.6.1. En relación con el apartado (1) del artículo 3, el Comité opina que con la palabra «derecho» no se quiere hacer referencia al derecho propiamente dicho que se menciona en el artículo 2 sino más bien a la autorización que se puede dar sobre la base de ese derecho. Por tal motivo convendría sustituir la palabra «derecho» por «autorización proveniente del derecho que se deriva del artículo 2».
- 2.6.2. Se aprueba la afirmación del principio de que la adquisición del derecho de emisión por satélite sólo puede resultar de un contrato. Esta solución va encaminada a aumentar la protección de los derechos de autor mediante la prohibición de los sistemas de licencia legal.
- 2.6.3. Por lo dicho en los puntos 35 y 36 de la Primera Parte (pp. 22 y 23) y 15 de la Segunda Parte (p. 37) de la exposición de motivos, parece que la Comisión es de la opinión de que este principio, establecido en el apartado 1 del artículo 3, debe ser válido con carácter general, es decir tanto para autores como para titulares de derechos afines. Ahora bien, eso no se sigue sin más de lo dispuesto en el apartado 1 del artículo 3 ni de las disposiciones subsiguientes. Con el fin de subsanar esa discrepancia es preciso, a juicio del Comité, hacer referencia en el apartado 1 del artículo 3 no solo a los autores como titulares del derecho sino también a los titulares de derechos afines.
- 2.6.3.1. En la exposición de motivos (nº 15) se concreta muy acertadamente que «sólo se aplicará a los programas de radio y televisión vía satélite la legislación del Estado miembro en el que se tome la decisión definitiva y uniforme respecto del contenido y la difusión de las señales portadoras del programa».

- 2.6.3.2. Por los motivos expuestos en los apartados 2.6.1 y 2.6.2, el Comité propone modificar el apartado 1 del artículo 3 de la manera siguiente:
 - « Los Estados miembros garantizarán que la autorización de los autores y titulares de derechos afines prevista en este capítulo relativo a la comunicación al público por satélite a se adquiera exclusivamente mediante contrato. »

2.7. Artículo 4: Artistas intérpretes

- 2.7.1. Es deseable que se indique que « los derechos afines no menoscabarán los derechos de autor y que ninguna disposición de la Directiva deberá interpretarse de tal manera que se limite el ejercicio de los derechos de autor por sus titulares » (véase artículo 1 del Convenio de Roma de 1961).
- 2.7.2. El Comité suscribe el punto de vista de la Comisión en el sentido de que para evitar que el derecho de los artistas intérpretes en materia de comunicación al público por satélite se vea menoscabado [doc. COM(91) 276 final - SYN 358, 2ª parte, punto 20, de la exposición de motivos] es necesario establecer también en la Directiva un derecho de grabación y reproducción. El Comité se ha planteado sin embargo la cuestión de hasta qué punto es compatible el artículo 4 con los derechos establecidos en el Capítulo II de la Directiva sobre derechos de arrendamiento y préstamo y otros derechos afines a los derechos de autor [doc. COM(90) 586 -SYN 319] (1), donde la necesaria armonización de los derechos primarios de artistas intérpretes, compañías de difusión y productores de fonogramas se conforma de otra manera. En opinión del Comité, es preciso coordinar mejor entre sí ambas propuestas.
- Dentro del Comité se han planteado algunas cuestiones referentes a la segunda parte de la exposición de motivos efectuada por la Comisión (punto 21 del artículo 4) y a la Directiva relativa a los derechos de arrendamiento y préstamo y otros derechos afines a los derechos de autor [doc. COM(90) 586 - SYN 319]. Del texto se desprende que la Comisión no desea intervenir en las normas vigentes en muchos Estados miembros, que por lo general establecen una presunción legal de cesión de derechos al productor cinematográfico. Estas normas por lo general no implican ninguna garantía de remuneración adecuada (es decir, que tenga en cuenta el carácter y alcance de la explotación ulterior) a los artistas intérpretes (y autores). Dado que en la Directiva relativa a los derechos de arrendamiento sí se contempla este tipo de garantía, el Comité opina que sería conveniente examinar más detenidamente este problema en el marco de la armonización mutua de ambas Directivas.
- 2.8. Artículo 5: Remuneración por la utilización de fonogramas
- 2.8.1. En opinión del Comité, el efecto armonizador del artículo 5 puede considerarse muy exiguo, dado el

⁽¹⁾ DO nº C 53 de 28. 2. 1991, p. 35.

alto grado de libertad de elección que se deja a los Estados miembros en lo que respecta a las categorías de titulares. Por otra parte, la actual redacción del artículo 5 no responde a la idea de que los artistas intérpretes y los productores de fonogramas deben ser considerados titulares de derechos afines exactamente en la misma medida.

- 2.8.2. En relación con esto, se remite al apartado 2 del artículo 5 del « Draft European Convention relating to questions on copyright law and neighbouring rights in the framework of transfrontier broadcasting by satellite », del Consejo de Europa [CDMM (91) 43], que se refiere a ambas categorías como « titulares » (originarios).
- 2.8.3. El Comité se inclina preferentemente por que se considere a ambas categorías como «titulares» en lo que respecta a la percepción de «una remuneración adecuada». Por otra parte, el artículo podría incluir una disposición que estableciera una distribución equitativa de la remuneración entre ambas categorías de titulares.
- 2.9. Artículo 7: Limitación de derechos
- 2.9.1. Apartado 1 del artículo 7
- 2.9.1.1. El texto permite a los Estados miembros imponer limitaciones a los derechos de protección previstos en los artículos 4 a 6 « para utilización con fines exclusivamente docentes o de investigación científica ».
- 2.9.1.2. Sin menoscabar dicha utilización, cabe tener en cuenta, por otra parte, que actualmente existen numerosos centros privados de enseñanza, con un fin esencialmente mercantil, que organizan cursos de formación profesional a precios muy elevados. Asimismo hay que tener en cuenta que, con esta disposición de excepción, las emisoras educativas quedarían fuera del ámbito de la Directiva, lo cual no resulta aceptable.

2.9.2. Apartado 2 del artículo 7

Las disposiciones del apartado 2 del artículo 7 corresponden literalmente a lo dispuesto en el apartado 2 del artículo 15 del Convenio de Roma (1961). No obstante, no parece necesario recoger en la presente Directiva la última frase del artículo referente a la posibilidad de prever licencias obligatorias. Además, se crea con ello confusión acerca de la relación de esta disposición con el apartado 1 del artículo 3, que establece que la autorización sólo podrá adquirirse mediante contrato.

- 2.10. Artículo 10: Acciones que precisan autorización
- 2.10.1. No sería conveniente dejar a la discreción de los Estados miembros la definición del concepto de autor y permitir así que ciertas personas que han contri-

buido a la realización de un mismo programa no sean reconocidas simultáneamente como autores en el Estado donde se sitúa el acto de radiodifusión primaria por satélite y aquél en el que se desarrolla el acto de distribución por cable.

- 2.10.2. Estas licencias legales deberían ser todavía posibles en el caso excepcional de que no se pudieran alcanzar soluciones contractuales satisfactorias y el interés público exigiera tales licencias.
- 2.11. Artículo 11: Ejercicio del derecho de distribución por cable
- 2.11.1. El Comité se pronuncia a favor de la obligación de ejercer el derecho a prohibir o autorizar la distribución por cable de una emisión de radiodifusión a través de una sociedad de explotación. Sin embargo, se pregunta sobre el alcance de la redacción del segundo apartado del artículo 11, completado por el punto 36 de la exposición de motivos. El Comité Económico y Social está de acuerdo con la afirmación de que los titulares que no hayan confiado la gestión de sus derechos a ninguna sociedad de explotación, en el momento de emitirse su obra, estarían facultados para exigir una remuneración a la sociedad de explotación que gestione los derechos de la misma categoría, por una cuantía limitada a la cantidad que habría debido recibir si hubiese sido miembro de la sociedad de explotación de que se trate.
- 2.11.2. En aras de una mayor claridad, convendría precisar que el titular individual no posee ningún recurso frente a las empresas de distribución por cable.
- 2.12. Artículo 12: Ejercicio del derecho de distribución por cable a través de entidades de radiodifusión
- 2.12.1. Según el artículo 12, la obligación de explotación colectiva no será de aplicación a los derechos ejercidos por las entidades de radiodifusión en relación con sus emisiones.
- 2.12.2. Esta excepción podría ejercerse en detrimento de los autores y de las sociedades de explotación.
- 2.12.3. En efecto, es frecuente en algunos países que ciertos creadores cedan sus derechos de autor, no a sociedades de explotación, sino a cadenas de televisión. Éstas, al conceder a una red de cable la autorización para transmitir sus emisiones, confieren, por consiguiente, al mismo tiempo su autorización en concepto de derechos de autor.
- 2.13. Artículo 13: Contratos globales
- 2.13.1. En el punto 39 de la exposición de motivos se pone de manifiesto que esta disposición tiene por objeto « fomentar que la autorización de la distribución

de una o varias emisiones por parte de una o varias empresas distribuidoras se regule mediante un único contrato colectivo». Asimismo, se indica que « los interesados serán libres de concluir tales contratos», al tiempo que en el punto 40 se pone de relieve que « de ello no se deduce que pueda obligarse a la otra parte, mediante una oferta de negociación colectiva, a negociar de tal forma».

- 2.13.2. Convendría precisar que las negociaciones colectivas y la firma de acuerdos colectivos no son obligatorias.
- 2.14. Artículo 15: Prevención del abuso de posiciones negociadoras
- 2.14.1. El texto del artículo 15 es vago e impreciso, al tiempo que los considerandos y la exposición de motivos no bastan para aclararlo.
- 2.14.2. En la propuesta se indica que no se trata de « obligar a las partes implicadas a concluir un acuerdo » (último apartado del resumen) ni de « menoscabar el carácter exclusivo de los derechos de distribución por cable » (exposición de motivos, generalidades) ni de cuestionar « el carácter contractual de la adquisición de los derechos de distribución por cable » (considerando nº 22).

Hecho en Bruselas, el 26 de febrero de 1992.

- 2.14.3. En realidad, según el punto 42 de la exposición de motivos (examen de las disposiciones), no se trataría de obligar a las partes a que lleguen a un acuerdo o determinen la remuneración correspondiente, sino de evitar que una de las partes adopte « una postura que no resulta en absoluto justificada en las circunstancias de que se trata » cuando, por ejemplo, se negara « en absoluto a iniciar negociaciones » o efectuara ofertas de negociación « carentes de fundamento » o « una oferta sobrevalorada o minusvalorada de mala fe ».
- 2.14.4. Para los casos en los que no resulte posible un acuerdo, la Directiva debería prever un poder de intervención por parte de los Estados miembros.
- 2.14.5. La distinción entre la verificación de que una propuesta de remuneración no está «sobrevalorada o minusvalorada de mala fe» y un sistema de fijación de las remuneraciones por un tercero en caso de desacuerdo entre las partes podría volver a sacar a la luz, de forma oficiosa y desviada, el sistema de arbitraje obligatorio, mientras que la Comisión indica expresamente que no se propone «imponer unos conceptos que ya se desecharon con motivo de las discusiones en torno al Libro Verde sobre la televisión sin fronteras y a la ulterior adopción de la Directiva correspondiente» (exposición de motivos, punto 5, de las generalidades).

El Presidente del Comité Económico y Social Michael GEUENICH

Dictamen sobre la cohesión económica y social

(92/C 98/18)

El 28 de febrero de 1991, de conformidad con el apartado 4 del artículo 20 del Reglamento Interno, el Comité decidió elaborar un dictamen sobre la cohesión económica y social.

El dictamen debía tratar, en particular, los siguientes aspectos:

- la integración de los aspectos regionales en la Unión Económica y Monetaria,
- la preparación de la reforma de los Fondos Estructurales a partir de 1992, y
- la realización de la cohesión económica y social por medio de vínculos más estrechos entre las políticas estructurales y regionales y las demás políticas comunitarias.

En este contexto, el dictamen contiene:

- una introducción que expone el desafío ante el que se halla la Comunidad Europea,
- un análisis de los vínculos entre las políticas estructurales y regionales y las demás políticas comunitarias,
- conclusiones y recomendaciones sobre las estrategias que deben adoptarse en el marco de cada política comunitaria y sobre una estrategia general que debe desarrollarse para alcanzar el objetivo de la cohesión económica y social.

La Sección de Desarrollo Regional, Ordenación del Territorio y Urbanismo, encargada de preparar los trabajos en este asunto, aprobó su dictamen el 22 de enero de 1992 (ponente: Sr. Masucci).

En su 294º pleno (sesión del 27 de febrero de 1992), el Comité Económico y Social ha aprobado sin votos en contra y con 9 abstenciones el siguiente dictamen.

PARTE A

1. Introducción

1.1. Las disparidades regionales en la CE

1.1.1. Las sucesivas ampliaciones de la Comunidad con las adhesiones de Irlanda, Grecia, España y Portugal han creado una situación completamente nueva que, en ese grado, únicamente existía hasta ahora en un solo país: Italia. A finales de 1990 se incorporaron los nuevos Länder de la Alemania oriental. Se ha instaurado así un auténtico y verdadero dualismo económico que divide en dos las regiones de los 12 Estados miembros de la Europa comunitaria, en una medida muy superior a la de cualquier otra gran zona económica y política en el mundo industrializado. El centro, económicamente desarrollado, aparece rodeado hacia el Oeste, el Sur y el Este por una periferia menos desarrollada en forma de herradura.

paro que llega incluso al 30 %. La unificación alemana viene a añadir otros 16,5 millones de personas, es decir, un 5 % de la población de la CEE (¹). De esos 76 millones, la gran mayoría vive en las regiones mediterráneas. Además de las regiones con atraso de desarrollo, es preciso considerar las zonas en declive industrial, más difíciles de definir cuantitativamente desde un punto de vista estadístico y que guardan una relación distinta con el proceso de desarrollo económico. Las dificultades de estas últimas zonas se deben a las reestructuraciones industriales y a las depresiones coyunturales, que han aumentado las diferencias entre los índices de desempleo de las distintas regiones industriales.

1.1.3. Por todo ello, en 1986, con el Acta Única, se introdujo en el Tratado de Roma el Título V sobre la cohesión económica y social. Y en el nuevo Tradado —aprobado en la Conferencia intergubernamental sobre la Unión política celebrada en Maastricht— la cohesión económica y social ha entrado a

^{1.1.2.} Cerca del 20 % de la población de la CE, es decir, más de 60 millones de personas, viven en regiones con atraso de desarrollo, con rentas per cápita inferiores como mínimo al 75 % de la media comunitaria y un

Salvo indicación en contrario, los datos estadísticos de los apartados siguientes se refieren a la República Federal de Alemania sin los nuevos Estados federados.

formar parte, en el artículo B, de los principios básicos de la Unión. Además es objeto de un Protocolo anejo al Tratado.

1.1.4. Si examinamos la evolución del producto interior bruto (PIB) per cápita respecto a la media comunitaria en el transcurso de los años 80 para el conjunto de Grecia, Irlanda y Portugal —los tres países que caen integramente dentro del objetivo 1— vemos que pasa del 57,5 al 56,2 % con una caída de 1,3 puntos porcentuales. La caída hay que atribuirla por entero a Grecia, que pasó del 58,2 a 53 %. Aparte de este caso específico, ha habido una cierta redistribución entre Estados, con

un aumento del PIB per cápita en España, Irlanda, Italia, Portugal y una caída en todos los demás países, a excepción del Reino Unido y Luxemburgo.

1.1.5. Si en lugar de eso tomamos las 25 regiones más débiles y las 25 más fuertes —optando así por una dimensión territorial y estadística bastante amplia y equilibrada— se comprueba que a finales del decenio la diferencia había aumentado y que sobre todo había ido creciendo constantemente año tras año, mostrando una tendencia clara en ese sentido y sin que se observe ningún motivo de inversión (cuadro 1).

Cuadro 1: Disparidad del PIB per cápita entre regiones (1) de la Comunidad, 1980-1988 [en UPA (2), EUR 12 = 100] (3)

| | 1980 | 1981 | 1982 | 1983 | 1984 | 1985 | 1986 | 1987 | 1988 |
|--|------------|------|------|------|------|------|------|------|------|
| Media de las 10 regiones eco- nómicamente más débiles | 4 7 | 46 | 46 | 45 | 45 | 45 | 45 | 45 | 45 |
| Media de las 10 regiones eco- nómicamente más fuertes | 145 | 146 | 147 | 149 | 149 | 150 | 151 | 151 | 151 |
| Media de las 25 regiones eco- nómicamente más débiles | 57 | 57 | 56 | 56 | 55 | 56 | 55 | 56 | 56 |
| Media de las 25 regiones eco- nómicamente más fuertes | 135 | 136 | 136 | 136 | 137 | 138 | 138 | 137 | 137 |
| Disparidad | 26,1 | 26,5 | 26,8 | 27 | 27,2 | 27,5 | 27,9 | 27,5 | 27,5 |

⁽¹⁾ La Nomenclatura de las unidades territoriales para la estadistica (NUTS 2): Departamentos de Ultramar, Azores y Madeira no están incluidas por no disponer de datos.

(2) Unidad de poder adquisitivo.

- 1.1.6. En definitiva, mientras que las diferencias de renta se han atenuado levemente a lo largo del decenio en el plano nacional, a nivel regional han aumentado netamente. De ello se deduce lo siguiente:
- a) que la constancia del ritmo de aumento anual de las diferencias entre las regiones más fuertes y las más débiles indica un cierto grado de indiferencia a la coyuntura económica;
- b) que en el seno de los Estados incluidos en el objetivo 1 se han acentuado las distancias entre regiones.
- 1.1.7. En el decenio de 1980-1990, la producción industrial en la Comunidad aumentó por término medio un 1,8 % al año. De los tres sectores más presentes en las regiones meridionales de la Comunidad, sólo el alimentario alcanzó una media anual del 2 %; el textil arrojó sólo un 0,2 % y el de la confección y el calzado un -2 %.
- 1.1.8. La estructura sectorial de la industria en las regiones atrasadas constituye otro hándicap para la dinámica productiva, para las perspectivas abiertas por el mercado interno y para el acceso al mercado. En efecto, en las regiones meridionales prevalecen los sectores de alta intensidad de mano de obra y bajo nivel tecnológico, como por ejemplo la confección y el cal-

zado, o aquellos que aplican tecnologías maduras, como el textil. Por consiguiente, su estructura industrial es relativamente especializada, y los productos que importan son distintos de los que exportan y de más alto contenido tecnológico que éstos. El dilema de su desarrollo es éste: o centrarse en tal especialización —para hacer un uso óptimo de los recursos existentes— o apuntar a una mezcla de productos más avanzada que favorezca también el desarrollo de los servicios. Hay signos que hacen pensar que la elección ha recaído en esta segunda posibilidad, la más difícil y la que exige inversiones provenientes de grandes empresas nacionales y multinacionales. Queda no obstante sin resolver el problema de la transferencia de tecnologías y de know-how al resto de la industria, dada la debilidad de las actividades de Investigación y Desarrollo (I + D). El caso de Irlanda es el más conocido.

1.1.9. Análogamente, los sectores en declive se caracterizan en general por un índice de valor añadido a la producción inferior a la media comunitaria. En las zonas en declive se produce la desaparición total o parcial de sectores completos (por ejemplo, en la siderurgia, construcción naval, textil, minería, etc.) que con frecuencia han soportado el costo de la reestructu-

⁽³⁾ Cuarto informe periódico sobre la situación socioeconómica y el desarrollo de las regiones de la Comunidad [doc. COM(90) 609 final, cuadro 1.2].

ración llevada a cabo a escala comunitaria. La solución de los problemas que plantea la reindustrialización se vuelve difícil por la falta de mano de obra cualificada, por el retraso tecnológico y por lo inadecuado de las infraestructuras.

- Dadas las características sectoriales de sus estructuras industriales, las regiones más débiles no tienen prácticamente acceso a los contratos públicos (que representan el 16 % del PIB comunitario), ni pueden tampoco sacar partido adecuadamente de su apertura en el marco del mercado interno. De hecho, los sectores en los que es decisivo la contratación pública son los de las máquinas para instalaciones de energía, ordenadores y máquinas de oficina, construcción aeronáutica, material ferroviario y aparatos de telecomunicaciones, que se hallan sobre todo presentes en las regiones más desarrolladas. De ello se sigue que el gasto público en estos sectores en las regiones más desfavorecidas se traduce en una transferencia de beneficios a las zonas más desarrolladas. De tales tendencias resulta la consolidación del desarrollo eurocéntrico que los expertos representan como una estrecha banda en forma de banana que va de Londres a Milán, pasando por los Países Bajos y Frankfurt, y que disminuye de intensidad al norte de Londres y hacia Roma y París. Es precisamente a lo largo de esta línea directriz donde se concentran tanto lo población como la producción y la renta, con efectos de fuerte congestión que tienen consecuencias negativas para el medio ambiente.
- 1.1.11. La tasa de paro —que en 1990 fue por término medio del 8,5 % en la CEE— es el índice que más crudamente representa las diferencias entre las regiones. La tasa de paro oscila de hecho entre el 1,5 % en Luxemburgo y el 28,9 % en Andalucía (casi 19 veces más). En 1989, 19 regiones de la Comunidad superaban la tasa del 15 %. Entre abril de 1990 y 1991, la tasa de paro siguió aumentando en la mayoría de estas regiones (EUROSTAT, Statistiques rapides régions, 3/1991).
- Pero el problema es particularmente grave para determinadas categorías de personas: jóvenes, parados de larga duración y ancianos. De 1983 a 1988, el número de parados de larga duración pasó de 4,5 millones a 5,5 millones (+ 22 %) en la Europa de Diez y a 7,3 millones en la de Doce, es decir, del 45 al 52% del total de parados. En los tres últimos años ha permanecido estable este porcentaje. La diferencia respecto a la media comunitaria va del 42-45 % en el Reino Unido, Francia, RFA y Países Bajos (por debajo de la media), al 57-67% para España, Italia o Irlanda (por encima de la media). No disponemos de estadísticas comparadas entre grupos de regiones, pero las disparidades han aumentado también dentro de cada Estado, como por ejemplo en Italia, donde a finales de la década el paro se hallaba por debajo del 5% en las regiones septentrionales y por encima del 20% en las meridionales.

- 1.1.13. En los 15 últimos años, el empleo agrícola en la CE ha disminuido en un 35 %, con efectos modestos en las rentas per cápita. Con todo, no hay que olvidar que en algunos países como Grecia, Portugal, Irlanda, España e Italia (en su región del Mezzogiorno) el índice de paro en la agricultura sigue siendo superior al 15 %, muy lejos del 3 % del Reino Unido. Es por tanto de esperar un proceso de reorientación de las estructuras agrícolas que canalice el exceso de mano de obra hacia otros sectores de actividad.
- Las perspectivas de la oferta de trabajo para el próximo decenio son de un leve aumento de la fuerza de trabajo (+ 0,1 % anual) en la Comunidad, consistente en un aumento de 2 millones en las regiones meridionales y una caída de 500 000 unidades en el resto de la CE. A tal oferta de trabajo hay que añadir el resultante de las inmigraciones de mano de obra extracomunitaria, que se prevé se mantenga en el 0,1 % anual, sin tener en cambio en cuenta el probable aumento de la presión proveniente de los países de la Europa centroriental. Si se añade que los intercambios intracomunitarios e interregionales se han reducido a un nivel insignificante y que las regiones meridionales registran hoy un saldo neto positivo en la movilidad de la mano de obra, el problema del empleo en estas regiones aparece en toda su crudeza: no hay más alternativa que un desarrollo sostenido. La Comisión de la CE afirma que una región con un PIB per cápita cercano al 70% de la media comunitaria y que quiera llegar al 90% debería superar la tasa media de crecimiento comunitaria del PIB per cápita en 1,25 puntos porcentuales al año durante 20 años.
- 1.1.15. La remuneración media horaria bruta en 1989 osciló entre unos 2 ecus en Portugal y Grecia y 11 ecus en Dinamarca y 9 en la RFA. Aun teniendo en cuenta las diferencias en los niveles de precios y en la estructura del consumo, las variaciones siguen siendo grandes: de un poco más de 4 UPA en Portugal a 11 en Luxemburgo y Dinamarca. Es decir, una diferencia de cerca de un factor de 3 en el nivel de vida de los trabajadores de la industria.
- 1.1.16. En lo que se refiere al coste laboral por hora, se va de los 2,5 ecus en Portugal a los 14 ecus en la RFA, con el 59 % y el 55 % respectivamente de retribución directa, es decir, una estructura muy parecida. En los dos últimos decenios los índices de aumento salarial y de inflación han sido tendencialmente más altos en las economías menos desarrolladas, pero basta pasar a una valoración en ecus para que se atenúen grandemente las diferencias. Esto subraya la importancia del tipo de cambio en las políticas salariales y de la inflación de estos países a fin de reducir los efectos sobre los costes de producción.

- 1.1.17. Si bien los niveles más bajos de salarios van en detrimento del nivel de vida de los trabajadores, un nivel bajo de costes laborales no constituye necesariamente un factor positivo de competitividad ni una condición para atraer nuevas inversiones. De hecho, los salarios bajos van generalmente acompañados de una productividad más baja. Por tanto, las condiciones fundamentales para atraer nuevas inversiones capaces de cambiar la mezcla de productos son otras.
- 1.1.18. El gasto social de los países y de las empresas varía considerablemente en términos absolutos, pero lo más significativo es su variación porcentual. Dicha variación oscila entre el 13 % del PIB en Portugal y el 32 % en los Países Bajos, y entre el 30 % del coste laboral horario en Irlanda y el 47 % en Francia.
- 1.1.19. Estas diferencias reflejan generalmente grandes disparidades en la amplitud de la intervención de la protección social y en la cantidad y calidad de las prestaciones en dinero y en servicios. Así pues, en la Comunidad se da la circunstancia de que la intervención y la cobertura de la protección social es menor allí donde mayor es la proporción de población en situación de necesidad grave. Esto, con ser perfectamente explicable desde un punto de vista económico, resulta tanto menos aceptable cuanto más se avanza hacia la unión económica y política.

1.2. Las causas.

- 1.2.1. La subsistencia del actual dualismo económico en la Comunidad y en algunos Estados miembros (España e Italia y recientemente también Alemania) e incluso su agravamiento a pesar de las intervenciones nacionales y de los fondos estructurales se debe a un entramado de causas sumamente complejo e interactivo, entre las cuales es necesario discernir algunos de los elementos más importantes.
- 1.2.2. Antes que nada, la noción de « retraso estructural » no cabe reducirla únicamente a categorías económicas, sino que comprende también aspectos culturales, sociales y políticos. Tiene que ver por tanto también con la infraestructura civil y social, y la calidad de los servicios a los ciudadanos y las empresas, los niveles y la calidad de la educación básica y de la formación profesional, las estructuras políticas y administrativas y la calidad de la clase dirigente. En consecuencia, entraña también el nivel de formación de la clase dirigente (política y empresarial), que a menudo no posee los instrumentos ni la iniciativa para poner en marcha el proceso de desarrollo.
- 1.2.3. La intervención externa tropieza a veces con la resistencia de sectores que —incluso en una situación de escasez— se han atrincherado en posiciones de privilegio económico y social o incluso de carácter asistencial que el desarrollo puede poner en peligro. En algunos casos —como en el Mezzogiorno italiano— tal resistencia adopta la forma extrema de una delincuencia organi-

zada que ha construido su actividad económica (sumamente lucrativa) sobre la base del comercio y refinado de la droga así como de « comisiones » sobre actividades productivas y comerciales y contratos públicos.

- 1.2.4. El primer problema, y el más importante, estriba en la dificultad de adecuar y recualificar en breve tiempo la calidad de los recursos humanos a las necesidades de un desarrollo moderno de la economía y de la sociedad.
- 1.2.5. Las infraestructuras necesarias para la instrucción y la formación profesional son gravemente insuficientes, y su adaptación a los niveles comunitarios de oferta de educación y formación requieriría en algunas regiones un incremento del 30%, con una inversión económica muy fuerte. Este alineamiento cuantitativo no garantiza sin embargo el nivel cualitativo necesario en lo relativo a infraestructuras, material didáctico y personal docente, cuya formación requiere nuevas inversiones.
- 1.2.6. Como es lógico, la necesidad de formación dependerá del tipo de desarrollo que se persiga. Si el objetivo es lograr una mezcla de productos más avanzada tanto en la industria como en los servicios, la tarea se hace aún más ardua.
- 1.2.7. El segundo elemento es la dificultad de acceso al capital. En las regiones más desfavorecidas —y aun teniendo en cuenta la inflación— el coste del dinero es generalmente más alto y más difícil de reducir, precisamente debido a la necesidad de reducir la inflación.
- 1.2.8. En muchos casos, el coste del dinero en las regiones más desfavorecidas resulta más elevado sin que puedan encontrarse razones objetivas en la diferente calidad media del riesgo. Este hecho, que se traduce en un costo adicional, puede considerarse en gran medida relacionado con la obsolescencia, en dichas regiones, de los mercados financieros y de las estructuras crediticias. De ahí la necesidad de promover una reducción del coste del dinero procurando, entre otras cosas, la adecuación de los instrumentos de financiación haciéndoles más flexibles y se adecúen mejor a las necesidades del desarrollo, sobre todo en lo que se refiere a la financiación de las pequeñas y medianas empresas (PYME).
- 1.2.9. La insuficiencia de estos dos factores fundamentales retrasa indudablemente el desarrollo endógeno, pero además ejerce un sensible efecto disuasor sobre la inversión proveniente del exterior, nacional, comunitaria e internacional.

- 1.2.10. Los factores que determinan las decisiones de ubicación de las grandes empresas, capaces de aportar capital y tecnología, son múltiples. Los más importantes son, con mucho, los siguientes:
- la potencialidad del mercado,
- el contexto macroeconómico,
- las ayudas nacionales y regionales,
- el mercado de trabajo,
- la ubicación geográfica,
- la infraestructura,
- la calidad del ambiente.
- 1.2.11. En las regiones del objetivo 1, los factores más deficitarios son la infraestructura y sobre todo el sistema de transportes y telecomunicaciones, el abastecimiento y el coste de la energía. En las zonas en declive industrial nos hallamos a menudo confrontados, entre otras cosas, a la obsolescencia de los factores de ubicación.
- 1.2.12. Subrayemos también que, dentro de la rúbrica del mercado de trabajo, los aspectos más importantes no son los relativos al coste laboral, sino los relativos a la cualificación de la mano de obra y a la existencia de un sistema moderno de relaciones industriales, consensuado entre los interlocutores sociales.
- 1.2.13. Es claro que entre las causas que dificultan el atajo de desarrollo representado por la inversión exterior figura precisamente la ausencia de esa compleja interdependencia —que se encuentra en las regiones más fuertes— entre infraestructuras avanzadas, flujos de información, investigación y desarrollo, estructuras educativas, espíritu empresarial y fuerza de trabajo cualificada. En esta situación, los establecimientos de grandes empresas ya existentes en estas regiones no tienen el efecto multiplicador esperado en términos de pequeñas y medianas empresas, de servicios y de transferencia de tecnología y know-how.
- 1.2.14. La experiencia de 15 años de política regional comunitaria, y la mucho más prolongada de las intervenciones nacionales extraordinarias, han puesto de manifiesto el papel clave de la administración pública, en particular a nivel regional y local.
- 1.2.15. Su capacidad de programar las intervenciones, integrándolas en una visión global de ordenación del territorio y de estrategia de desarrollo, es decisiva para el éxito de la política regional. En particular, el atraso estructural significa a menudo que las administraciones públicas están menos preparadas y equipadas y carecen de *know-how* y la eficiencia necesarias. A esto, se añade que, en las zonas en declive industrial, todavía existen dificultades para detener de las adminis-

- traciones nacionales las financiaciones de las políticas comunitarias, a las que tienen derecho.
- 1.2.16. Ello supone una menor capacidad de acceso a las políticas y recursos comunitarios, un menor grado de absorción de los recursos de los fondos estructurales y un despilfarro y dispersión de energías. En esas condiciones resulta por tanto más difícil seguir una estrategia coherente mediante la continuidad de acciones y resultados y alcanzar la masa crítica en el empleo de los recursos necesarios para poner en marcha el desarrollo.
- 1.2.17. El último aspecto se refiere al efecto producido por la ayuda estatal. La media de la ayuda estatal total concedida al sector industrial, más la agricultura, pesca, transporte e industria del carbón, se elevó a 82 300 millones de ecus por año entre 1986 y 1988. Un análisis de este total indica que:
- los cuatro miembros más grandes suponen 66 400 millones de ecus, y su distribución desigual refleja las diferencias de tamaño y de situación saneada de los presupuestos nacionales y de las políticas nacionales,
- la mayor parte del gasto se realizó en el fomento de objetivos horizontales y sectoriales, habiendo sido distribuidos tan sólo 12 000 millones de ecus a través de la ayuda regional. Incluso dentro de la ayuda regional el gasto fue desigual elevándose el gasto conjunto de Grecia, Irlanda, España y Portugal tan sólo a 653 millones de ecus en estas ayudas estatales autorizadas.

1.3. El desafío actual

- 1.3.1. El balance de 14 años de intervención de los fondos estructurales —balance que precedió en 1988 a la reforma de los fondos— permitió establecer que el fracaso en el logro siquiera parcial de los objetivos de cohesión se debía a varios factores, entre los que cabe citar:
- la enorme desproporción entre los recursos disponibles y la amplitud de las disparidades,
- la dispersión de las intervenciones (el 93 % correspondía a pequeños proyectos aislados),
- la ausencia de una estrategia de desarrollo,
- la falta de control.
- 1.3.2. La reforma de los fondos estructurales constituye una respuesta adecuada en lo referente a los principios que la inspiran:
- el principio de la programación y de la integración entre fondos,
- el de la adicionalidad,

- el de « partnership » y en particular el diálogo directo con las administraciones regionales.
- 1.3.3. Queda en cambio la grave insuficiencia de los recursos, que no guardan proporción con los objetivos, así como la necesidad de aligerar la organización burocrática y simplificar sus procedimientos y mecanismos de acceso.
- 1.3.4. El hecho de no haber previsto en los propios reglamentos las formas de participación de los interlocutores sociales no favorece la movilización de las fuerzas sociales con vistas a crear las sinergias indispensables para encauzar el proceso de desarrollo.
- 1.3.5. En el dictamen del Comité del 24 de abril de 1991 se formula un juicio más pormenorizado sobre los primeros dos años de aplicación de la reforma de los fondos estructurales (¹).
- 1.3.6. Estos últimos años —caracterizados por una alta tasa de desarrollo y por la progresiva integración de los mercados nacionales— han constituido una especie de experimento de laboratorio en torno a los futuros efectos de la plena realización del mercado interno sobre la cohesión económica y social. La experiencia viene a confirmar las previsiones pesimistas de la Comisión y de todos los expertos.
- 1.3.7. En el Informe Cecchini se prevé que la realización del mercado interno puede producir de dos a cinco millones de puestos de trabajo a largo plazo tras una caída inicial del empleo, a condición de que se adopten algunas medidas macroeconómicas. El aumento de los puestos de trabajo registrado en estos años permite prever una anticipación de los beneficios, pero quedan las consecuencias de los procesos de racionalización que sufrirán los sectores más sensibles a la abolición de las restricciones de la competencia, y otras, no previsibles, de las etapas de estancamiento o recesión como la que atravesamos actualmente.
- 1.3.8. Tales consecuencias no serán las mismas en todas las regiones de la Comunidad ni siquiera dentro de un mismo sector industrial, donde las empresas más eficientes y mejor ubicadas aumentarán su cuota del mercado a costa de las otras.
- 1.3.9. Entre los sectores más sensibles tenemos también industrias como la textil, la confección y el calzado, en las que el aumento de la competencia debería estimular la reestructuración y la búsqueda de economías de escala, con sensibles reducciones del empleo y mejoramiento de las perspectivas del mercado. La presencia de tales sectores sensibles se estima particularmente alta

en términos de empleo en Portugal (32,7% del empleo industrial), en Grecia (28,7%), en Irlanda (11,9%) y Alemania (7,27% — esta cifra es de 1988 y no tiene en cuenta la unificación alemana).

1.3.10. El nuevo impulso dado al proceso de unificación europea con los resultados de la Conferencia de Maastricht otorga mayor importancia política al objetivo de la cohesión económica y social. Tras la reforma de los fondos estructurales es preciso aplicar ahora las dos primeras frases del artículo 130 B del Tratado de Roma, introducido por el Acta Única:

«Los Estados miembros conducirán su política económica y la coordinarán con miras a alcanzar también los objetivos enunciados en el artículo 130 A. Al desarrollar las políticas comunes y el mercado interior se tendrán en cuenta los objetivos enunciados en el artículo 130 A y en el artículo 130 C, participando en su consecución.»

Es decir, se impone verificar si también las demás políticas comunitarias —especialmente las que movilizan la mayor parte del presupuesto de la Comunidad—tienen en cuenta el objetivo de la cohesión o si, por el contrario, su aplicación crea nuevas diferencias, debiéndose en ese caso determinar las medidas que proceda.

- 1.3.11. A esos efectos nos proponemos examinar, en sucesivos capítulos de este dictamen de iniciativa, las siguientes políticas;
- la Unión económica y monetaria (UEM),
- la política agrícola común,
- la política social,
- la política educativa,
- la política ambiental,
- la política industrial,
- la investigación,
- los transportes,
- la competencia.

PARTE B: ANÁLISIS

2. Consecuencias de la Unión económica y monetaria

2.1. Tratándose de un conjunto de políticas que serán aplicadas a raíz de las decisiones de la Conferencia sobre la Unión económica y monetaria y que pasarán por un período transitorio antes de llegar a su plena realización, presumiblemente a partir de 1997, sólo podemos referirnos a los estudios de impacto realiza-

⁽¹⁾ DO nº C 159 de 17. 6. 1991, p. 21.

- dos. Pese a ello, las hipótesis formuladas son sumamente verosímiles. Dado que los expertos están en general más o menos de acuerdo en que la Unión económica puede que penalice a los países y regiones desfavorecidos, se plantea la cuestión de si la Unión monetaria amplificará los riesgos creados por la realización del mercado interior.
- Se puede afirmar en general que cabe esperar una cierta mejora de las condiciones para las regiones desfavorecidas, aunque no se produzca de manera uniforme para todas ellas ni tampoco de un modo automático, como se indica en los apartados 2.8.4 y 2.9 del dictamen sobre el Informe sobre la UEM en la Comunidad Europea aprobado por el Comité Económico y Social el 19 de octubre de 1989 (1). Las regiones a las que nos referimos deberían participar del aumento de eficacia conseguido gracias a la eliminación de los costes de transacción de las operaciones de cambio y a las medidas de supresión de los obstáculos técnicos que complican los pagos bancarios internacionales. Del mismo modo deberían poder beneficiarse de un descenso previsible de los tipos de interés. Además, la supresión de los riesgos monetarios en las regiones menos desarrolladas puede aumentar la confianza, y con ello las posibilidades de inversión en dichas zonas.
- 2.3. Particularmente importante para las empresas—entre ellas las PYME— es la desaparición de las incertidumbres inherentes al cambio. Sin embargo, pese a que uno de los objetivos de la UEM sea contribuir a la estabilidad del sistema monetario internacional, la propia realización del mercado único acrecienta la competitividad mundial. A nivel internacional podría instaurarse por consiguiente una mayor variabilidad de los tipos de cambio, con repercusiones —dado el peso del comercio exterior respecto al intracomunitario—sobre el sistema de empresas.
- 2.4. Sin embargo, no cabe duda de que la capacidad de intervención de los Estados se verá reducida. Es sumamente importante comprender que en el momento en que se fijan algunas de las variables del sistema (tipo de cambio y aumento de los agregados monetarios) adquieren particular importancia otras de naturaleza verdaderamente variable (crecimiento del PIB, productividad del sistema, aumento de la inflación y de la deuda pública, política de rentas). Estas variables, según la manera en que se combinen, determinarán la fuerza competitiva de un área regional en el ámbito del Mercado Común (²).
- 2.5. En lo que respecta a la tasa de inflación, será nominalmente única, por ser única la moneda o la política monetaria. De hecho habrá una tasa de inflación implícita más elevada en las zonas en las que

- la competitividad sea inferior y que tengan en sus estructuras elementos que den lugar a costes y a tasas de aumento de los precios más elevados.
- 2.6. Otro punto de gran importancia es que en una unión monetaria —como ya ocurre dentro de los distintos Estados— tiende a emerger una jerarquía en los mercados monetarios y crediticios, entre otras razones porque existen también economías de escala en los mercados financieros. Es probable que emerjan tres o incluso sólo dos grandes mercados financieros, que distribuirán los recursos y estabilizarán las reglas de acceso.
- 2.6.1. Es claro que para acceder a estos mercados es preciso poseer capacidad cultural y una conducta y deontología aceptables, lo cual favorece a las grandes empresas y a las grandes concentraciones de producción y penaliza a las áreas marginales, donde la función de dirección empresarial se confunde casi con el trabajo autónomo, y a las PYME de las zonas industriales en declive. Por consiguiente, la actual situación crediticia podría no cambiar e incluso agravarse en las zonas atrasadas, donde ya hoy el dinero es más difícil y más caro.
- 2.6.2. La necesaria modernización y racionalización de las estructuras crediticias en estas zonas corre el riesgo de hacerse en total dependencia de los grandes mercados financieros de los intermediarios locales, quienes aplicarían a los clientes los mismos criterios de selección ligados a las economías de escala, privilegiando a los más grandes.
- 2.7. También los entes locales (comunas y regiones) se verán confrontados con el problema del acceso al mercado financiero en una situación en la que el tipo de interés será sustancialmente único, fijado por el Sistema Europeo de Bancos Centrales.
- 2.7.1. Los entes locales de las zonas menos desarrolladas —que tienen menores ingresos fiscales y que presumiblemente sólo gozarán de transferencias estatales reducidas— tendrán menos posibilidades de recibir financiación del mercado y de pagar los intereses.
- 2.7.2. Esto hará más difícil invertir en las infraestructuras y en las políticas que son indispensables para conferir atractivo al ambiente social y económico.
- 2.8. La otra cuestión de gran importancia es que en una unión monetaria el tipo de cambio fijo no refleja verdaderamente la media de las situaciones de las diverses monedas, sino más bien la situación de las monedas más fuertes. El resultado es una sobrevaloración del tipo de cambio con respecto a las zonas más débiles.
- 2.8.1. Los efectos sobre las zonas atrasadas podrían ser de diversa índole:
- al ser más baja la competitividad, se desincentiva la aportación de capital,

⁽¹⁾ DO nº C 329 de 30. 12. 1989, p. 44.

⁽²⁾ Esta observación y otras están tomadas de la entrevista de Silvana Paruolo al profesor Paolo León sobre regiones que representan un peligro para la UEM, publicada en junio de 1991 en Europaforum, 11.5.

- por lo mismo, la propensión a importar es más fuerte que la propensión a producir localmente,
- por tanto, las mismas ayudas y transferencias tendrán un efecto multiplicador en las regiones más desarrolladas y en último término es allí donde se reinvertirán.
- 2.8.2. Todo ello son efectos bien conocidos en el contexto de las ayudas a los países en vías de desarrollo, con la diferencia de que éstos tienen la posibilidad de devaluar, como en ciertas circunstancias aconsejan el propio Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional, con todas las ventajas e inconvenientes que esto supone.

3. El impacto de la política agraria

- 3.1. La Europa agraria de Diez se caracterizaba sobre todo por una marcada oposición entre el «Centro», donde el VAB-UTA (valor añadido por unidad de trabajo agrícola) es más alto, y la periferia, las regiones de montaña y otras zonas rurales desfavorecidas, donde es bajo. En la Europa agraria de Doce las disparidades regionales de las rentas agrícolas por persona son aún mayores. En efecto, la desviación típica ponderada de la dispersión de los índices regionales VAB-UTA pasó de 46 en 1983 a 60 en 1987.
- 3.2. Además, con la ampliación de 1983 se acentúa el grado de mediterraneidad de Europa y aparece más marcada la oposición Norte-Sur, que se caracteriza no sólo por el tipo de productos sino también por las diversas estructuras productivas y la productividad del trabajo.
- 3.2.1. La oferta agrícola en los países de la Comunidad ha aumentado en estos 15 últimos años en casi el 2% anual. Pero el aumento en las producciones típicamente mediterráneas ha sido inferior al 1%, mientras que los incrementos mayores se han registrado en las producciones típicamente continentales. Entre 1980 y 1987, la producción vegetal ha aumentado un 5% en Dinamarca y Holanda y un 3% en Bélgica y Francia. En Italia, España, Portugal y Grecia no ha superado el 1,5% de aumento.
- 3.2.2. Entre 1981 y 1987 las importaciones de productos agrarios de estos cuatro países desde el resto de la CE aumentaron en un 104,4%; y viceversa, las importaciones de los países continentales de productos procedentes de los países mediterráneos aumentaron sólo en el 44,6%.
- 3.2.3. El significado de estos datos es que las agriculturas continentales no sólo han mantenido sus posiciones de fuerza en las tradicionales producciones cerealistas y zootécnicas, sino que han aumentado también las producciones vegetales, con un aumento de las exportaciones de las primeras y una reducción de las importaciones de las segundas.

- 3.2.4. A esto han contribuido tanto una progresiva modificación de los patrones alimentarios como los mecanismos de precios y garantías de la política agrícola común (PAC). La distribución de las ayudas del Fondo europeo de orientación y de garantía agrícola (FEOGA)-Garantía en 1989 se extiende desde los 3 751 millones de ecus a los Países Bajos, que cuentan con 4,7 % de la población activa dedicada a la agricultura, hasta los 174 millones de ecus a Portugal, con 20,7 %, es decir, cantidades inversamente proporcionales al número de trabajadores agrarios.
- 3.3. La PAC no ha contribuido ciertamente a atenuar la diferencia de renta entre la agricultura del norte de Europa y la agricultura del sur de Europa y lo mismo se puede decir respecto de las zonas menos favorecidas y periféricas de otras regiones de la Comunidad:
- por un lado, porque la política de precios y de mercados ha dispensado un trato más favorable a las producciones continentales, con el sistema de precio garantizado por cantidades ilimitadas y con la defensa absoluta de la frontera asegurada por el arancel,
- por otro lado, porque la protección exterior para los productos mediterráneos se ha atenuado fuertemente en el marco de la política de apertura comercial practicada por la Comunidad,
- por último, porque la política estructural ha desempeñado un papel marginal en el desarrollo de las regiones meridionales, debido a que las financiaciones previstas a cargo de la sección orientación del FEOGA son muy reducidas. La relación entre los fondos de garantía y orientación ha sido y sigue siendo desequilibrada.
- 3.4. En una reciente comunicación de la Comisión al Consejo sobre la evolución futura de la PAC [doc. COM(91) 100 final, del 1 de febrero de 1991] se reconocen implícitamente estos efectos de distorsión:
- a) un sistema que vincula el apoyo de la agricultura a las cantidades producidas favorece el desarrollo de la producción y la intensificación de los métodos de producción, con la consecuencia de excedentes y explotación abusiva de la naturaleza;
- b) un apoyo basado en garantías de precio es, en líneas generales, proporcional al volumen de producción y se concentra por tanto en las explotaciones más grandes y más intensivas, sin tener suficientemente en cuenta las rentas de la gran mayoría de las pequeñas y medianas explotaciones familiares;
- c) de 1975 a 1989 el poder de compra del agricultor aumentó en medida modesta, pese a que la población agrícola disminuyó en un 35%;

- d) no obstante lo anterior, el gasto agrícola sigue aumentando a ritmo sostenido. El presupuesto del FEOGA-Garantía era de 4 500 millones de ecus en 1975, de 11 300 en 1980 y de 31 500 en 1991;
- e) subsisten fuertes diferencias de renta per cápita de los productores agrícolas entre los Estados miembros
- 3.5. Las modificaciones de la PAC introducidas desde 1984 en adelante —de las que las más importantes son la contingentación de la producción lechera, realizada en 1984, y la aprobación en 1988 de los llamados estabilizadores agrícolas— no han permitido alcanzar los objetivos previstos, en especial el de la contención de las producciones.
- 3.5.1. El hecho es que, en primer lugar, no se ha tratado de auténticas reformas, en cuanto no se han puesto en práctica medidas adecuadas para evitar la formación de excedentes. En segundo lugar, porque la PAC sigue actuando como si entre las distintas regiones no existiesen diferencias estructurales, por lo que ha creado nuevos desequilibrios. Los mecanismos de apoyo favorecen de hecho el tipo de agricultura más avanzada, caracterizada por grandes explotaciones de producción intensiva situadas en áreas de mercado más desarrolladas. Esto, como es lógico, crea también problemas a las explotaciones pequeñas ubicadas en esas áreas.
- 3.6. La integración de la agricultura de los Länder orientales de Alemania en el sistema comunitario exigirá una gran dedicación. La abolición de la planificación centralizada y la adaptación a las normas de la PAC conllevarán cambios fundamentales —a través de un sistema de precios completamente distinto— en la composición y en los niveles de la producción. También es lógico esperar una reducción del número de personas ocupadas —hoy muy superior a la media comunitaria—y una modificación de las estructuras de las explotaciones agrícolas, hoy día agrupadas esencialmente en cooperativas.

4. Consecuencias de la política social

4.1. Hasta ahora, la Comunidad ha podido intervenir más fácilmente en determinadas materias sociales, bien porque los Tratados lo permiten a través del fundamento jurídico en ellos previsto (como es el caso de la libre circulación de trabajadores, de la salud y seguridad en el puesto de trabajo o de las disposiciones relativas al Fondo social), o bien por la convicción de los Gobiernos sobre la necesidad de hacerlo (como en lo referente a igualdad de trato entre hombres y mujeres, seguridad social de los trabajadores emigrantes, formación profesional, inserción social de los minusválidos y lucha contra la pobreza). En estos ámbitos, la Comunidad ha actuado con directivas y programas de acción que han armonizado las normas nacionales, colmado las lagunas existentes y creado una nueva sensibilidad.

- 4.2. Sin embargo, son extremadamente limitadas y están sujetas a la regla de la unanimidad algunas competencias fundamentales para la cohesión social entre las que las más importantes son, por ejemplo, los sistemas de seguridad social, el derecho del trabajo, las condiciones marco relativas a los convenios colectivos y los inmigrantes extracomunitarios. Esta situación se traduce en una producción de actos de derecho comunitario que, al 1 de diciembre de 1989, bajo el epígrafe «Libre circulación y política social» registraba 147 de un total de 7 426, es decir el 1,97 % (¹), al tiempo que estamos asistiendo prácticamente al bloqueo de la puesta en práctica del Programa de Acción Social.
- 4.3. Esto contrasta en extremo con las declaraciones más reiteradas por el Consejo (especialmente el de Hannover, del 27-28 de agosto de 1988) y por la Comisión (especialmente en el documento de trabajo del 14 de septiembre de 1988: «La dimensión social del mercado interior»), con el relanzamiento, tantas veces efectuado, del diálogo social y con la misma aprobación de la Carta Comunitaria de los derechos sociales fundamentales de los trabajadores.
- 4.4. En relación con los objetivos del presente dictamen, el Comité se encuentra, por tanto, en la imposibilidad de apreciar el impacto de la política social comunitaria sobre la cohesión económica y social y considera oportuno tratar de responder a dos interrogantes:
- cuál es la consecuencia de la falta de una política social comunitaria respecto a la cohesión entre las regiones,
- y, viceversa, cuál podría ser su impacto potencial.
- 4.5. En la actual situación —y dejando a salvo las excepciones mencionadas en el punto 1— la cohesión en la Comunidad está confiada a las normas y a las acciones de carácter económico, como mera consecuencia de la realización del mercado único. Tal es la filosofía desde los inicios del Tratado de Roma, sólo parcialmente corregida por el Acta Única, con reflejos más formales que substanciales.
- 4.5.1. 33 años después de la ratificación del Tratado de Roma, 31 de la constitución del Fondo Social Europeo, 16 del Primer Programa de Acción Social de 1974, y 5 del Acta Única, podríamos decir —refiriéndonos al punto 1.1.1 de este dictamen que es posible individualizar una banda periférica que se ha ampliado con el tiempo (Irlanda, Portugal, España, Italia del Sur, Grecia y el este de la RFA), con un «social débil», pero con muchas articulaciones internas y un fuerte dinamismo. Pero incluso el área central de los países más evolucio-

⁽¹⁾ Fuente: « La Europa de lo social », Censis, Ed. Franco Angeli, 1991.

nados refleja fuertes presencias —acrecentadas durante el mismo período— de sujetos sociales débiles y marginales, insuficientemente protegidos en su condición específica (desempleados, personas ancianas en el nivel de subsistencia, tóxicodependientes).

- 4.5.2. La consecuencia más importante de tal filosofía es que se ha revelado incompatible con la elección (propugnada en el punto 1.1.8 del presente dictamen) de un desarrollo progresivo y más diversificado de la industria y los servicios. Desde tal punto de vista, de hecho una política social evolucionada debe considerarse no como una consecuencia, sino como una condición previa para el desarrollo, especialmente en el ámbito de los derechos sociales, de la formación, de la protección social, de la organización mercado de trabajo y de las relaciones laborales. Un desarrollo avanzado —al menos en Europa— necesita la participación de los interlocutores sociales y la realización del consenso social.
- 4.5.3. Para poder llevar a cabo una política industrial es necesario aceptar y promover una cultura industrial en todos los sectores de la vida de un país, incluida la empresa y la administración pública y evidentemente en el ámbito de la enseñanza y formación.
- 4.5.4. Una competitividad del sistema de las empresas basada sobre un coste más bajo del trabajo y de la protección social —derivadas de la ausencia de normas sociales comunes— podrá atraer capitales y permitir un desarrollo sólo en los sectores de gran intensidad de mano de obra, menos adelantados y más expuestos a la competencia internacional. Pero ni siquiera esto es seguro, debido a lo ya afirmado respecto a los factores de localización, sino también porque un bajo coste del trabajo se encuentra normalmente equilibrado con un bajo nivel de productividad.
- 4.6. En el transcurso de estos 33 años de Mercado Común se ha consolidado ya una tendencia a la unificación de los modos de vida y de los comportamientos culturales más rápida y más fuerte que la reducción de las diferencias económicas y sociales. Esta contradicción—sobre todo cuando es el resultado de una elección política— no puede dejar de producir una situación de conflicto social que retrasa el desarrollo.
- 4.7. La falta de cohesión social lleva aparejada finalmente una limitación de los derechos políticos y civiles de una «ciudadanía europea» que derive de la Unión europea. Y ello especialmente en el campo de la libre circulación y del derecho a elegir libremente el domicilio propio en el territorio de la Comunidad. Cabe pensar, de hecho, que acusadas diferencias en el grado de protección social puedan tener una atracción irresistible no sólo sobre las categorías menos afortunadas, produ-

- ciendo reacciones de defensa y el mantenimiento de obstáculos.
- 4.8. Junto a la acción de los Fondos Estructurales, la Comunidad interviene en una serie de acciones positivas y de información destinadas a mantener la lucha contra el desempleo (POVERTA, ELIOS, ERGO, LEDA, MISEP, ELISE, etc.).
- 4.8.1. Aun reconociendo que el mercado de trabajo está articulado a más niveles (local, regional y nacional), la realización del mercado único significa también una dimensión comunitaria del mercado del trabajo que, mediante una coordinación de las políticas activas de trabajo, puede contribuir de modo eficaz a la lucha contra el paro, así como a la integración social y económica de las categorías más marginalizadas.
- 4.8.2. En particular, respecto a los inmigrantes extracomunitarios, que ascienden a unos ocho millones en la CEE, el nuevo Tratado no prevé una competencia global comunitaria y, por tanto, seguirá sin existir una política común respecto a una categoría que comienza a tener —particularmente en algunos países— un peso considerable en el mercado del trabajo europeo, destinado a aumentar en un futuro próximo a causa también de la apertura de las fronteras hacia los países del Este de Europa.
- 4.8.3. Provenientes sobre todo de los Países Terceros Mediterráneos (PTM), las corrientes inmigratorias ejercen una presión difícil de contener hacia las regiones del sur de la Comunidad, planteando al mercado oficial de trabajo una tarea de absorción que corre el riesgo de no poder resolver. De esta forma se crean bolsas resistentes de trabajo clandestino o negro que, con la supresión de las fronteras internas, plantearán un problema a toda la Comunidad.
- 4.8.4. El Comité lamenta que la Conferencia intergubernamental no haya reconocido definitivamente la necesidad de una competencia comunitaria en este ámbito.
- 4.9. Resulta más difícil prever el impacto de una auténtica política social comunitaria sobre el desarrollo de las regiones menos favorecidas. Prescindiendo de reflexiones de carácter general, cabe mencionar los dos aspectos más sensibles para la inversión y para la competitividad: los sistemas de seguridad social y la contratación colectiva.
- 4.9.1. En lo que se refiere a la seguridad social hay que afirmar ante todo que la inversión social no deriva sólo de la amplitud de la cobertura de las necesidades, sino también del modo con que los sistemas estén financiados, organizados y gestionados. En segundo lugar, hay que precisar que los sistemas nacionales —fruto de historia y tradiciones frecuentemente diversas— son tan diferentes que no es previsible que, a medio plazo, pueda proponerse el objetivo de su armonización.

- 4.9.2. En cambio es necesario proponerse una convergencia de los objetivos y de las políticas en el progreso hacia la banda de las necesidades fundamentales, de modo que todos los trabajadores y sus familias tengan el mismo grado de cobertura. Está claro que la convergencia significa un incremento de los gastos sociales en los países que deben llevarla a cabo y una medida genérica de tal amplitud puede venir dada por la actual diferencia de porcentaje existente respecto al PIB entre los diferentes países de la Comunidad (véase apartado 1.1.18).
- 4.9.3. En lo que se refiere a la contratación colectiva, uno de los problemas que se han planteado en la Conferencia intergubernamental sobre la Unión política y que se ha empezado a solucionar es el de dar base jurídica al desarrollo de la contratación a escala europea, de modo que se permita:
- una participación más amplia y obligatoria de las partes sociales en la legislación social comunitaria,
- la definición de condiciones marco para una negociación a nivel europeo,
- un mecanismo de homologación que haga los acuerdos marco válidos respecto a todos los trabajadores,
- una legislación comunitaria de apoyo al ejercicio de las libertades sindicales.
- 4.9.4. Una contratación marco europea sirve sobre todo para responder al problema del nivel comunitario, que nace de la creciente integración económica y que puede interesar tanto al conjunto de los trabajadores como al de las empresas multinacionales. No reemplaza a la contratación nacional y no tiene una influencia directa sobre los sistemas de relactiones laborales de los países miembros. Los temas de contratación —como ocurre ya en el diálogo social actual— serán decididos autónomamente por las partes.
- 4.9.5. En este marco, y dado que en todos los países de la Comunidad existen libertades sindicales, derecho de huelga y contratación colectiva, no parece que puede ejercese una influencia apreciable sobre el coste del trabajo. En cambio, a medio plazo podría realizarse una mejor protección de las bandas menos protegidas del trabajo independiente y el inicio de un proceso de convergencia entre los sistemas de relaciones laborales más avanzados de participación con un impacto sumamente positivo sobre las perspectivas de desarrollo en las regiones menos favorecidas.

5. Política de educación y formación profesional

5.1. Ya durante la década de los 70, pero sobre todo en la de los 80, se puso en evidencia el cambio profundo que tuvo lugar en la combinación de los factores de

- producción de riqueza, pasando a un lugar prioritario el desarrollo de los «recursos humanos». Este factor—que se puede definir como el conjunto de conocimientos relativos al producto, a las tecnologías de producción, a las capacidades de innovación e investigación y a las estrategias de comercialización, así como del conjunto de calidades sociales determinadas por la preparación general, la autonomía en la toma de decisión, la flexibilidad del comportamiento y la interacción de Grupo— es determinante a la hora de definir una política regional capaz de crear una dinámica autónoma de desarrollo. A pesar de la evidencia de esta afirmación, se observa en toda la Comunidad un retraso en las adecuaciones de las políticas, estructuras y sistemas de educación y de formación profesional.
- 5.1.1. La composición del empleo de la mano de obra muestra, durante los años 80, una reducción generalizada de los trabajadores manuales con relación al total de los trabajadores de la industria, que afecta también a los países menos desarrollados, si bien el porcentaje de técnicos en el conjunto de la actividad laboral es netamente inferior (por ej. en los Países Bajos, del 21% en el 83 al 24% en el 88; en España, del 8% al 10%). Todos los análisis prevén la consolidación de esta tendencia durante la década de los 90, incluso en relación con el ulterior desarrollo del terciario avanzado.
- 5.1.2. La penuria de mano de obra cualificada —aunque en parte sea consecuencia del aumento generalizado de la utilización de las capacidades de producción— demuestra que el sistema educativo reacciona con lentitud a las necesidades de las empresas. Si bien se trata de un dato con carácter general, sus proporciones, razones y consecuencias son diferentes en cada país de la Comunidad.
- 5.1.3. Incluso en regiones más avanzadas, este es un hecho plantea dificultades a las empresas existentes, sobre todo a las PYME y a las empresas artesanales, que no disponen de posibilidades de formación propias y tienen dificultades para soportar la creciente competencia en el mercado de trabajo.
- 5.1.4. En los países más desfavorecidos es un impedimento para la implantación de nuevas empresas. A esto se añada que los trabajadores formalmente cualificados no responden con frecuencia a las exigencias de los nuevos sectores industriales. Las dificultades de las PYME —sobre todo en los sectores de punta— se ven amplificadas por el gran espacio que ocupan dentro del aparato productivo. En estos países coexisten, pues, elevados niveles de desempleo y escasez de mano de obra cualificada.
- 5.1.5. Un problema ulterior deriva del hecho de que, cada vez más, la movilidad intracomunitaria estará constituida principalmente por mano de obra de cualificación media o superior, con la consecuencia de una fuga de cerebros en favor del corazón industrial de Europa, donde ya se concentran los trabajadores cualificados procedentes de todas las regiones de la Comunidad.

- 5.2. Son por supuesto decisivas las diferencias cuantitativas y cualitativas —que son grandes— entre los sistemas de enseñanza general y de formación profesional de los diferentes países en lo que se refiere a:
- la duración de la enseñanza obligatoria y de la enseñanza primaria (normalmente inferior en los países del objetivo 1),
- la función preparatoria de las fases intermedias del período educativo (normalmente mucho menos selectiva en los países del objetivo 1),
- el nivel de participación en los estudios y el de abandono, por edades.

5.2.1. En particular:

- el número de alumnos o aprendices entre 15 y 19 años varía entre el 40% del total en Portugal y el 85% en Alemania,
- entre 20 y 24 años, varía desde el 26,1 % en Dinamarca hasta el 8,4 % en Irlanda,
- en los países con regiones del objetivo 1, el 45 % de los jóvenes de edad en torno a los 16 años abandona los estudios; en los demás países son el 5 % aproximadamente y la media comunitaria se sitúa en 15 % (a 14 años estos porcentajes son 15 %, 3 % y 7 % respectivamente).
- 5.2.2. Es preocupante la situación en las zonas rurales (en las que vive el 50 % de la población), donde se observa una disminución de las infraestructuras educativas y la falta de adaptación de los sistemas de formación, concebidos más en función de la realidad urbana e industrial.
- 5.3. En el ámbito específico de la formación profesional, es significativo el nivel asignado de gasto público, si bien no representa el gasto completo al no incluir el de las empresas ni el de sectores privados. El gasto público varía entre el 0,1 % del PIB en Italia y poco más en España, y casi el 0,6 % en Dinamarca e Irlanda. En general, se puede afirmar que el nivel de actividad formativa (incluyendo la de las empresas) es más elevado en los Estados en que la productividad económica es mayor, diferencia que se va acentuando con el paso del tiempo.
- 5.3.1. También es importante la distinción entre los dos grandes planteamientos actuales de la formación profesional:
- aquellos países que, de un modo más preventivo, se dedican a aumentar en general el nivel de cualificación.
- aquellos otros que se centran sobre todo en la formación de las categorías menos favorecidas.
- 5.3.2. También se observan diferencias notables en la formación profesional:

- en 1989, en la Comunidad, 5 millones de adultos entre 25 y 49 años, es decir, el 6 % (10 % entre los parados de la misma edad) participaron en cursos de formación,
- este dato varía desde más del 15% en los Países Bajos y Dinamarca hasta menos del 2% en Grecia y Portugal.
- Las competencias de la Comisión en el ámbito 5.4. de la instrucción se limitan a la parte de infraestructuras y a las iniciativas que puede tomar con relación a los problemas de investigación y de desarrollo. Por consiguiente, puede actuar indirectamente para reducir en parte las diferencias que existen entre los países miembros y para adaptar la oferta del sistema escolar a las necesidades de la sociedad. Pero se trata a pesar de todo de una contribución marginal. Resulta muy útil y prometedor el trabajo de investigación —fomentado por la Comisión— y de intercambio de información sobre la futura evolución de la enseñanza superior, para adaptarse a los cambios de carácter económico, social, demográfico o financiero, que puede proporcionar objetivos y orientaciones comunes que terminarán dando su fruto en el futuro.
- 5.5. En el ámbito de la formación profesional —para el que los Tratados establecen objetivos e instrumentos— existe por el contrario una amplia intervención que afecta a todo el territorio de la Comunidad, pero que se centra sobre todo -a través de los fondos estructurales y en particular del Fondo social europeo (FSE)— en acciones encaminadas a fomentar el empleo en las regiones menos desarrolladas, en las zonas de reestructuración industrial y sectorial y en las que se caracterizan por un alto nivel de desempleo de larga duración. El Centro europeo para el desarrollo de la formación profesional (Cedefop) constituye en este marco un instrumento esencial, con grandes posbilidades en el futuro, y también es importante por la participación que en él tienen los interlocutores sociales.
- 5.5.1. En términos cuantitativos, la cuota de los fondos estructurales destinada en el quinquenio 1989-1993 a infraestructuras educativas y a iniciativas de formación es considerable con relación a los recursos existentes. No obstante, es preciso señalar:
- que la demanda de los Estados miembros ha sobrepasado ampliamente los medios disponibles y representa el 289 % de la dotación asignada a los objetivos 3 y 4,
- que las acciones relativas a los objetivos 3 y 4 representan en torno al 4 % de lo aportado por los Estados miembros a este sector.

Habida cuenta, pues, de la desproporción existente entre necesidades y recursos y entre las contribuciones nacionales y las comunitarias, a pesar del loable esfuerzo de concentración geográfica de las intervenciones, es difícil evaluar su incidencia.

- 5.5.2. No obstante, deben formularse algunas observaciones y planearse algunas dudas:
- una programación que afecta en promedio sólo al 4% de las intervenciones totales parece tener poco sentido y justifica la duda de que pueda ser ficticia,
- existe una tendencia a concentrar las contribuciones del FSE en las grandes empresas en reestructuración, en detrimento de las PYME,
- existe un número excesivo de intermediarios entre la entidad de financiación y el sujeto directo de la acción —especialmente para las PYME— con costes que alcanzan el 30 % de la contribución del FSE,
- el criterio de la adicionalidad —que también es importante— cea así dificultades a las regiones y entidades locales menos ricas,
- en algunos casos hay poca coordinación entre los Marcos Comunitarios de Apoyo (MCA) y los demás instrumentos y programas comunitarios (FORCE, EUROTECNET, COMETT, LEDA ERGO, HANDYNET, HELIOS, PETRA, ERASMUS), que, aunque dispongan muchas veces de escasos medios financieros, tienen con frecuencia una gran importancia estratégica para los procesos de desarrollo. En este sentido, el Comité aprueba el camino seguido por la Comisión desde 1991 con el memorándum sobre la racionalización y coordinación de los programas de formación.
- Pero los problemas no sólo son de carácter financiero sino más bien estratégicos, de ordenación y organización. En los últimos quince años se ha practicado con frecuencia la transferencia a las regiones de competencias en materia de formación profesional (con excepciones, como, por ejemplo, el Reino Unido). Este fenómeno de descentralización y la reducción de los movimientos migratorios intracomunitarios e interregionales muestran una modificación de la relación entre actividad económica y territorio en el sentido de una mayor responsabilidad de las regiones y organismos locales en el desarrollo y en el respeto de las identidades culturales y sociales. La reforma de los fondos estructurales - mediante la posibilidad de conceder financiaciones a nivel regional— ha confirmado y afianzado esta tendencia.
- 5.6.1. Las regiones —en particular las de los objetivos 1 y 2— tienen que integrar actualmente dos tipos de gestión: las políticas sociales de urgencia y las políticas a medio plazo, con una tendencia, más marcada en las economías fuertas, a dar prioridad, justamente, a las segundas. En este desarrollo positivo que se manifiesta con la proliferación de iniciativas de diverso contenido se entreven algunas dificultades de carácter general:

- una ausencia flagrante de coordinación entre Estado, región, organismeos locales y empresas, cada uno de los cuales actúa con sus propios recursos en parcelas fragmentadas de la actividad de formación, con diferencias notables de acumulación de experiencias y conocimientos, en detrimento de los más débiles entre las PYME y los organismos locales.
- una separación casi generalizada entre objetivos de desarrollo económico y formación profesional, con la triple consecuencia de la insensibilidad a los cambios de la demanda, uso ineficaz de los recursos disponibles y estrangulamientos en los procesos de crecimiento económico.
- dificultades y oposiciones a la integración de todas las instituciones interesadas y los interlocutores sociales,
- dificultades para movilizar las diferentes fuentes de financiación, públicas y privadas, locales, nacionales y comunitarias, con el resultado de sobrepasar los períodos útiles de las intervenciones,
- una utilización incorrecta de los cursos de formación por parte de algunos Gobiernos, con el propósito de disimular el paro,
- una tendencia de las grandes empresas, en períodos de caída de beneficios, a sacrificar en primer lugar los recursos destinados a la formación.

6. Política de medio ambiente

- 6.1. Desde octubre de 1972 fecha en que el Consejo Europeo de París inició la Política Europea de Medio Ambiente, cuyo fundamento jurídico quedó establecido en el Acta Única de 1987— se han aprobado 200 actos jurídicos que proporcionan un marco de referencia importante para el desarrollo de las legislaciones nacionales, recogiendo el sentir de la opinión pública y contribuyendo al mismo tiempo a una mayor sensibilización.
- 6.1.1. En 1988, una encuesta de la CE (« Los europeos y su medio ambiente », octubre de 1988) reveló que el 55 % de los ciudadanos comunitaios piensa que la protección del medio ambiente es un elemento esencial del desarrollo. Una encuesta realizada en 1989 (NOWEA, Düsseldorf) mostró que la protección del medio ambiente constituye un problema urgente y, sorprendentemente, esta sensibilización no parece ser mayor en los países más desarrollados (del 85 y 84 % en Italia y Grecia, a 56 % en Francia e Irlanda).
- 6.1.2. También la evolución del gasto comunitario refleja el aumento de esta sensibilización. Hasta 1987, las contribuciones financieras eran de, aproximadamente, 60 millones de ecus al año, de los cuales la mitad eran para proyectos del Fondo europeo de desarrollo

regional (Feder). Desde 1988 hasta 1993 se habrán gastado aproximadamente 4 000 millones de ecus, con una media anual de 650 millones de ecus, de los cuales aproximadamente el 90 % proceden de los fondos estructurales. A esto se añaden unos 2 000 millones de ecus al año procedentes del Banco europeo de inversiones (BEI). Por el contrario, la parte de los instrumentos financieros específicos sigue siendo marginal.

- 6.2. Sin embargo, la práctica ha resultado ser una carrera para limitar los daños provocados por el crecimiento económico afrontando los problemas a posteriori y con costes elevados para los presupuestos públicos a todos los niveles. El crecimiento económico, mediante la creciente concentración territorial de las actividades económicas, la urbanizacion, el éxodo rural y la explotación intensiva de la tierra y el crecimiento de la circulación vial y del turismo provocan la acumulación de deshechos, la contaminación del agua y del aire y la desaparición de especies y de espacios verdes.
- 6.2.1. Las propias políticas comunitarias raramente se preocupan por los costes diferidos de los daños medioambientales:
- es llamativo el ejemplo de la política agrícola que, mediante los mecanismos de reintegro, favorece la explotación intesiva y los rendimientos elevados,
- también las políticas nacionales de transporte, que dan prioridad a las autopistas,
- y la política energética, que no fomenta suficientemente el desarrollo de las energías renovables ni la utilización racional de la energía.
- ¿ Es preciso recordar que la producción de electricidad y los transportes por carretera representan el 60 % de las emisiones de dióxido de azufre, el 80 % de óxido de nitrógeno, el 55 % de dióxido de carbono y el 40 % de hidrocarburos?
- 6.2.2. Por consiguiente, no es sorprendente que el modelo de desarrollo en los países y regiones menos favorecidos responda a la lógica tradicional, que antepone la economía de escala a la reducción de los costes medioambientales, creando así nuevos desequilibrios.
- 6.3. Las Directivas comunitarias recurren ampliamente, con razón, al principio de la subsidiariedad, dejando a las administraciones nacionales, regionales y locales la responsabilidad de poner en práctica los principios y objetivos comunes, mediante:
- la determinación del marco jurídico,

 la integración de la dimensión medioambiental en las estrategias económicas y de ordenación del territorio.

Pero la acción de las administraciones está muy condicionada por las posibilidades financieras y presupuestarias de los diferentes países, con resultados inevitablemente diferentes que provocan distorsiones en la competencia.

- 6.4. Si bien las empresas son con frecuencia responsables de los daños al medio ambiente que ocasionan los productos, los procesos de producción y las tecnologías a menudo poco compatibles, cabe recordar no obstante que actúan también en función de una demanda y funcionan con arreglo a las reglas del mercado. Por consiguiente, el problema consiste en tener en cuenta este hecho a la hora de definir los instrumentos jurídicos para la salvaguardia del medio ambiente.
- 6.5. Se puede esperar, pues, que las empresas tendrán también en cuenta —entre los factores de localización—los reglamentos en materia de medio ambiente y el estado de las infraestructuras relativas al mismo, en la medida en que, según los sectores, tales costes inciden en el capital que está en juego. Es preciso señalar no obstante:
- que se puede observar un aumento de la atención que las empresas prestan a los problemas medioambientales,
- que la propia producción de productos para el medio ambiente se ha vuelto un negocio rentable.
- 6.6. Los problemas medioambientales de los países periféricos tienen su especificidad, lo que los hace muy diferentes de los del resto de la Comunidad. En estas regiones se hallan la mayor parte de las zonas naturales con características unitarias —preservadas por el escaso desarrollo— de significación internacional, cuya conservación es provechosa para toda la Comunidad. La conservación de estas zonas es costosa pero los beneficios, en términos de ganancia y de empleo, son modestos.
- 6.6.1. Al mismo tiempo, disponen de infraestructuras medioambientales y de un marco jurídico insuficientes para proteger el territorio:
- del rápido y desordenado crecimiento de carreteras, instalaciones, tráfico y flujo turístico,
- del intenso crecimiento urbano que, hasta el año 2000, se espera sobre todo en las metrópolis del sur,
- de la despoblación rural, que favorece la endémica erosión del suelo,
- de la progresiva destrucción del patrimonio forestal,
- de los problemas de utilización del suelo que plantea el desarrollo acelerado del turismo (especialmente en Grecia, España y Portugal).
- 6.7. Por consiguiente, es un dato real la carencia por parte de estas regiones de recursos suficientes para gestionar a la vez un desarrollo que debe imperiosa-

mente crear empleo y bienestar y preservar un patrimonio ecológico que pertenece a todos. El peligro en concreto es la desaparición no sólo de importantes espacios naturales, sino también de hábitat más amplios cuvo valor es más limitado y están menos protegidos.

- 6.7.1. En este sentido son significativos algunos datos que figuran en el importe del *Task Force* (grupo de trabajo) sobre el medio ambiente y el mercado interno (1992 la dimensión medioambiental):
- una simulación económica sobre la incidencia de la realización del mercado interno en la economía griega muestra que la eliminación de las emisiones adicionales de SO₂ y NO, en determinadas condiciones, reduce el índice de crecimiento,
- el gasto estimado para poner en práctica la normativa comunitaria en Italia es de 13 000 millones de ecus (cifra considerada indicativa también para los demás países del sur),
- la estimación del mismo gasto para Andalucía es de 227 000 millones de pesetas.
- 6.7.2. También es preciso tener en cuenta que las regiones menos favorecidas deben, en general importar conocimientos, programas y tecnologías medioambientales, transfiriendo de hecho los beneficios a las regiones y países más desarrollados. Por ejemplo, la tecnología para eliminar las emisiones de bióxido de azufre, de nitrógeno y de polvo se importan preferentemente de Alemania, Suecia, Estados Unidos y Japón.
- 6.8. En las zonas en declive industrial, el saneamiento del territorio es una condición indispensable para reanudar el desarrollo, razón por la que una gran parte de los fondos estructurales se emplean en dicha tarea. Se trata no obstante de una acción de gran dificultad financiera:
- porque no se pueden esperar de ella ventajas económicas ni de empleo directas,
- porque ya no es posible aplicar el principio de haber « quien contamina, paga ».
- 6.9. En teoría, durante la última década, se ha consolidado el concepto de «desarrollo sostenible» que, incorporando los imperativos medioambientales, constituye una respeuesta a quienes afirman la incompatibilidad entre desarrollo y protección del medio ambiente. Precisamente en este principio se base el 2º párrafo del artículo 130 R del Tratado.
- 6.9.1. En la práctica este concepto se ha aplicado bien poco, incluso en las políticas comunitarias.
- 6.9.2. No obstante, la realización del mercado interno y el proceso de la Unión Europea ofrecen una ocasión histórica irrepetible para consolidar en la realidad un desarrollo que respete el medio ambiente.

- 6.9.3. La reestructuración del aparato productivo y la modernización de las infraestructuras provocadas por la aceleración del crecimiento proporcionan una buena ocasión para introducir tecnologías menos contaminantes.
- 6.9.4. La incorporación de la dimensión medioambiental a la política económica daría un nuevo impulso a la cohesión económica y social, permitiendo superar las contradicciones de las regiones periféricas.
- 6.9.5. Por el contrario, la salvaguardía del medio ambiente, la creación de condiciones favorables para el saneamiento del territorio, las acciones preventivas y la propia reducción de los costes económicos medioambientales deberían llevar a un reparto territorial más equilibrado de las actividades económicas; ya que las acciones y políticas económicas están actualmente muy condicionadas por los intereses económicos ya consolidados, allí donde estos existen.
- 6.10. El número de personas que ejercen en la Comunidad una actividad relacionada con la protección del medio ambiente oscila entre 1,2 y 1,5 millones, que representan un valor añadido de aproximadamente 50 000 millones de ecus, es decir, 1,1 % del PIB y del empleo de la CE.
- 6.10.1. La importancia del sector varía considerablemente según los países: Alemania representa el 40% del conjunto de tales actividades en la CE, mientras España, Irlanda, Grecia y Portugal juntos no llegan al 4%.
- 6.10.2. Estas diferencias muestran tanto la amplitud del problema de la contaminación como la naturaleza de la legislación correspondiente y el orden de magnitud del gasto público.
- 6.10.3. Actualmente, se encuentra concentrado en Alemania, Francia, Reino Unido y Países Bajos el 80 % del empleo del sector fabricante de aparatos para luchar contra la contaminación.

7. Política de investigación y desarrollo

- 7.1. Con el Acta Única Europea, la política de investigación ingresó formalmente en el Tratado constitutivo de la Comunidad Europea. El Acta Única prevé un programa-marco plurianual de investigación y desarrollo que el Consejo debe adoptar por unanimidad, programas específicos que se adoptan por mayoría cualificada y programas complementarios que son expresión de la llamada geometría variable. En cuanto a los modos de cooperación, la investigación organizada en el marco comunitario se articula a través de tres planos de acción:
- la investigación realizada en los centros del organismo común de investigación de la Comunidad [Centro común de investigación (CCI)], mediante acciones directas (la investigación se financia al 100 % con recursos comunitarios),

- la investigación llevada a cabo en instituciones universitarias, centros de investigación o empresas industriales privadas, sobre la base de contratos con gastos compartidos suscritos con la Comunidad (acciones indirectas),
- la acción concertada mediante la cual los países miembros deberían ponerse en contacto para confrontar (y coordinar) sus programas generales de investigación.
- 7.2. En realidad, en Europa, la mayor parte de la investigación sigue siendo financiada y llevada a cabo a nivel nacional. El gasto comunitario en investigación, en 1990, representó sólo el 3 % de los compromisos de pago de la Comunidad, equivalente aproximadamente al 2 % del gasto público en I + D de los países miembros.
- 7.3. Con un recorte de 2 000 millones de ecus respecto de la propuesta de la Comisión, el tercer programa-marco puede contar con un presupuesto global de 5 700 millones de ecus. Estos recursos se reparten entre 15 programas específicos englobados en seis temas prioritarios que, a su vez, se reagrupan en tres grandes sectores estratégicos:
- las tecnologías de difusión (54,5 % del total de los recursos),
- gestión de los recursos naturales (36,4 % del total),
- valorización de los recursos intelectuales (9,1 % del total).
- 7.4. Por otra parte, a nivel comunitario, se pueden observar grandes diferencias en los esfuerzos dedicados a la investigación tanto entre los Estados miembros de la Comunidad como dentro de cada país. En la Comunidad, tres cuartas partes del gasto total (es decir, público y privado) para actividades de investigación y desarrollo en 1989 estuvieron concentradas en Alemania, Francia y Reino Unido.
- La distribución es muy poco uniforme también dentro de cada Estado miembro. En 1982, en Italia, el 72% de todo el gasto en I+D y el 70% del empleo en el mismo sector se localizaron en la zona noroccidental, mientras el sur dispuso tan sólo de aproximadamente el 5% del gasto y del empleo en dicho sector. También se ha encontrado una fuerte concentración geográfica de la investigación en España (en 1983, Madrid se adjudicó más de la mitad de los gastos totales de I+D, seguida de Cataluña con aproximadamente el 16%) y en Portugal (la región de Lisboa absorbió el 72%, mientras las regiones costeras en su conjunto recibieron el 93 % del total nacional). Ulteriores análisis revelan que la disparidad de nivel tecnológico dentro de los Estados miembros es mayor que entre Estados miembros.
- 7.5. La cuestión de fondo que se plantea aquí es la de saber hasta qué punto la política comunitaria de investigación y desarrollo ha tenido o no un efecto positivo en la cohesión económica y social de la Comunidad.
- 7.5.1. La presencia de las regiones menos favorecidas en los programas de I + D europeos sigue siendo todavía marginal. En lo que se refiere a los recursos del progra-

- ma-marco, no existe un reparto geográfico previo y el principio de la excelencia no privilegia ciertamente a las regiones más pobres en laboratorios, estructuras e investigadores. Por consiguiente, la participación de cada país en los programas específicos es actualmente muy representativa del patrimonio tecnológico acumulado a nivel nacional y del dinamismo de las industrias y universidades locales en el seguimiento específico de los mismos. Incluso corriendo el riesgo de caer en un esquematismo excesivo, el problema se reduce a la drástica alternativa de decidir entre financiar preferentemente a « los mejores » o dar apoyo a « los más necesitados »: es evidente que dicha elección es de naturaleza delicadamente política con repercusiones a largo plazo. Entretanto, una cosa es cierta: a escala comunitaria prevalece de hecho el criterio de la excelencia.
- 7.5.2. Desafortunadamente, en el repertorio publicado por la Comisión de la CEE sobre el reparto de los contratos suscritos no aparece con claridad y viveza el peso efectivo de los contratantes localizados en regiones de los objetivos 1 y 2. Se trata de una deficiencia que habría que subsanar sin demora pidiendo a la Comisión que cada repertorio vaya precedido de un cuadro sinóptico que proporcione una visión del valor real de los recursos asignados a contratantes localizados en dichas regiones.
- 7.5.3. Por otra parte, son de todos conocidas las tendencias actuales de las industrias de tecnología avanzada, que tienden a concentrarse en zonas que disponen de mejores infraestructuras de transportes y comunicaciones, y situadas a proximidad de centros universitarios, de investigación, de formación, e incluso financieros (¹).
- 7.6. De conformidad con el artículo 130 B del Tratado, también la política comunitaria de investigación y de desarrollo y de innovación debería tener en cuenta el objetivo de la cohesión económica y social. De un documento de la DG XII se desprende que, a nivel operativo, la consideración de la cohesión en la política de investigación comunitaria se lleva a cabo mediante:
- 7.6.1. Actividades de análisis y prospección:
- elaboración en curso de un atlas regional de la Investigación y Desarrollo tecnológico (I+DT),
- estudios relativos a la incidencia de los programas comunitarios en el tejido científico y técnico de cada Estado miembro,
- apoyo a las políticas estructurales (estudios para la iniciativa comunitaria STRIDE y otros estudios

Mercado único e integración europea, de Silvana Paruolo, Ediesse-Cgil, 1988.

- relativos a las realidades de las regiones de los objetivos 1, 2, 3 y 4),
- actividades de prospección (FAST).
- 7.6.2. La consideración de la exigencia de la cohesión en los programas específicos:
- en particular en la fase de selección de los proyectos y en la evaluación final de los programas,
- programas específicos a través de las acciones estructurales de iniciativa comunitaria (por ejemplo, STAR, VALOREN, ENVIREG, TELEMATIQUE, etc.),
- becas para intercambios transnacionales; acciones específicas en favor de la cohesión,
- exploración de nuevos trabajos de I + D en cooperación con otros colaboradores,
- la nueva acción de investigación cooperativa en favor de las PYME localizadas en regiones periféricas y desfavorecidas, en el marco del programa BRITE-EURAM y del nuevo programa específico sobre tecnologías industriales y materiales (1990-1994), etc.
- 7.6.3. De aquí surgen una serie de recomendaciones de la DG XII como la conveniencia de una mayor coordinación entre programa-marco y Fondos Estructurales, de un fondo especial para implicar más a las empresas de las regiones menos favorecidas en el programa-marco, de un incremento del presupuesto de I+D dentro del presupuesto general de la CEE, de nuevas iniciativas para jóvenes, para el desarrollo de redes de excelencia y para nuevos programas en el campo de las ciencias sociales y de la gestión, para simplificar los procedimientos administrativos de acceso a pequeños proyectos y para la confección de estadísticas referentes al reparto de los contratos.
- 7.7. Se pueden sacar otros elementos del 4º Informe periódico sobre las regiones. El informe destaca que para reducir las disparidades de ingresos y de productividad que se derivan de la concentración de las actividades de investigación y desarrollo en las regiones centrales de la Comunidad, sería ya preciso aplicar índices de incremento del gasto en I+D y de las actividades de innovación correlativamente más elevados en las regiones con dificultades en general y, en particular, en aquellas que presentan retrasos desde el punto de vista del desarrollo.
- 7.8. Además, es preciso señalar la falta de coordinación entre programa-marco e intervenciones estructura-

les en favor de la investigación, y la escasez de peticiones de Fondos Estructurales en favor de la investigación.

8. Política industrial

- 8.1. La existencia misma de una política industrial europea es objeto de controversia, pero podemos decir que no existe un centro encargado de realizar intervenciones basadas en una estrategia global.
- 8.1.1. No obstante, se puede hacer un inventario —no exhaustivo— de las intervenciones susceptibles de ser consideradas de política industrial:
- una experiencia consolidada de políticas comunitarias antimonopolistas,
- intervenciones comunitarias «selectivas» a favor de sectores en crisis, como por ejemplo el siderúrgico, pero también de construcción naval y los acuerdos multifibras, que deben ser consideradas «políticas defensivas» y no propulsoras,
- una multiplicidad de acciones comunitarias de apoyo a la «enterprise creation», a la «job creation», a la promoción de la cooperación científica y tecnológica entre empresas y organismos de investigación de los diferentes países miembros, y a la innovación, como por ejemplo:
 - las acciones « fuera de cuota » del Feder,
 - la promoción de los BIC o CIPA (Centros europeos de empresa e innovación) y de su red,
 - el programa-marco de investigación y desarrollo tecnológico de la Comunidad,
 - el programa SPRINT (Strategic programme for innovation and technology transfert),
 - los programas comunitarios de acción a favor de las pequeñas y medianas empresas,
 - los programas comunitarios de formación,
 - los programas comunitarios establecidos en el marco de la DG Relaciones con terceros países y ayudas a los países en vías de desarrollo (PVD),
 - las intervenciones de los Fondos Estructurales a favor de las inversiones productivas y de las infraestructuras,
 - la financiación de estudios como, por ejemplo, el Panorama de la industria comunitaria 1990.
- 8.1.2. Algunas de estas « políticas » son examinadas en otros capítulos de este dictamen, pero en general podemos hacer dos observaciones:
- estas intervenciones y estas políticas no forman parte de una estrategia global y coherente,
- tanto más cuanto que, al margen de las intervenciones estructurales, incluidas las operaciones BEI y las del nuevo instrumento comunitario (NIC), de los préstamos de reconversión de la Comunidad euro-

pea de energía atómica (CECA), del desarrollo de los Centros europeos de empresa e innovación, de operaciones piloto como el Europartenariat y el anuario del potencial endógeno de las regiones, no se percibe una atención específica a la cohesión económica y social.

8.1.3. La reciente comunicación «La política industrial en un entorno abierto y competitivo (orientaciones para un enfoque comunitario) », aunque representa un paso adelante hacia el reconocimiento de la necesidad de una auténtica política industrial comunitaria, o indica cómo facilitar la obtención de una auténtica cohesión económica.

En esta comunicación se afirma lo siguiente:

« La Comunidad está ayudando a las regiones menos favorecidas a prepararse para el mercado único de 1992, mediante los Fondos Estructurales, que se crearon a este fin. Actúan sobre los factores decisivos de la competitividad de las empresas, como son las infraestructuras avanzadas y la calidad de los recursos humanos. La convergencia económica entre los Estados miembros y la mayor cohesión entre regiones sucede de forma más espontánea en países y regiones que va han llegado a un estadio avanzado de desarrollo económico. Es importante garantizar que las industrias que presenten un fuerte retraso con respecto a las zonas centrales de la Comunidad podrán contar con las infraestructuras que les capacitarán para competir más equitativamente no sólo con las demás regiones de Europa, sino también en el mercado mundial. El diálogo y la colaboración entre la industria y las autoridades públicas será un elemento central de este proceso. »

En el dictamen correspondiente (1), el Comité aprobó el planteamiento general adoptado, señalando no obstante que no tiene suficientemente en cuenta la dimensión regional ni la dimensión social.

- 8.2. Un ejemplo de cómo una política de vigilancia y control —y por ende una política industrial indirecta—puede aplicarse para tomar en consideración el objetivo de la cohesión, lo da la nueva disciplina comunitaria en materia de productos sensibles y en crisis, establecida en el marco de la aplicación de los Marcos Comunitarios de Apoyo (MCA) y de los programas operativos por la Dirección General de Mercado Interior y Asuntos Industriales.
- 8.2.1. La nueva reglamentación se aplicará en general a todos los regímenes de ayuda incluidos en los MCA. La nueva disciplina ha introducido —en la gestión de los programas— un enfoque más flexible que el anterior. Por otra parte la lista de productos y sectores

sensibles y en crisis puede ser modificada en cualquier momento por la propia Comisión.

- Recientes disposiciones de aplicación del nuevo reglamento del Feder establecidas por la DG Mercado Interior y Asuntos Industriales prevén que todos los proyectos de inversión industrial que superen los 10 millones de ecus se comuniquen previamente a la Comisión, con independencia del grado de sensibilidad del sector en cuestión. Para los productos y sectores sensibles (textil/confección, calzado, componentes de automóvil, electrónica de consumo) se suprime el umbral de 1 millón de ecus se eleva a 10 millones de ecus. Todos los proyectos de inversión de los sectores en crisis (acero, construcción naval y fibras sintéticas) deberán notificarse a la Comisión de conformidad con las disposiciones comunitarias. En lo relativo al sector de la fabricación de automóviles y motores para éstos, y de componentes de automóvil, en los casos en que el proyecto sea promovido por un constructor de automóviles, se aplicarán las disposiciones de la Decisión de la Comisión (89/C 123/03), que define entre otros un umbral de notificación preventiva de las inversiones a partir de 12 millones de ecus.
- 8.3. La realización del gran mercado sin fronteras expone a determinados sectores y mercados hasta hoy protegidos a una mayor competencia, acelerando procesos profundos de innovación y modernización, restructuración, racionalización, especialización y concentración.
- 8.3.1. A la hora de seleccionar las regiones que se verán más influidas por el aumento de la competencia y por la consiguiente reestructuración es preciso tener en cuenta que el análisis sectorial puede ser un instrumento relativamente impreciso. También en sectores en los que la demanda crece lentamente, las regiones que se concentran en mercados concretos en el ámbito de estos sectores podrán tener una notable expansión.
- 8.3.2. Además del impacto sectorial de 1993, debe tenerse en cuenta que la realización del mercado único, combinada con la ampliación de la Comunidad, comportará una ampliación del comercio interindustrial a través de un recurso mayor al principio de las ventajas comparativas. En el 4º Informe CEE sobre las regiones de Europa puede encontrarse una reseña reciente de los últimos estudios en esta materia. Los intercambios entre los países centrales (Benelux, Francia, Alemania y Reino Unido) son más bien de tipo intraindustrial. Por otra parte, los intercambios entre estos países centrales y los Estados miembros más periféricos son mucho más del tipo interindustrial y reflejan diferencias notables en el nivel de desarrollo y en la disponibilidad de recursos (²).

⁽²⁾ Por comercio interindustrial se entiende el intercambio de productos muy diferentes entre si por su contenido tecnológico, como el que tiene lugar entre países avanzados y países atrasados. Por comercio intraindustrial se entiende, por el contrario, un intercambio de productos de elevado contenido tecnológico, como el que tiene lugar entre países de estructura económica avanzada.

⁽¹⁾ DO nº C 40 de 17. 2. 1992, p. 31.

- La explotación de las actuales ventajas compa-8.3.3. rativas presupondría que las regiones desfavorecidas de la Comunidad se orientasen aún más hacia industrias de alta intensidad de mano de obra y de escaso contenido tecnológico (industrias tradicionales de consumo, como textiles, confección, calzado y otras industrias de montaje), mientras las regiones centrales se especializarían principalmente en las actividades de investigación y desarrollo y en las de alta intensidad de capital. Los inconvenientes de dicha orientación se han puesto de manifiesto con claridad en la propia Comisión: mantenimiento de los actuales desequilibrios regionales entre el centro y la periferia, regiones menos desfavorecidas vulnerables a una mayor competencia por parte de los países en vias de desarrollo y los de Europa del Este, etc. (1).
- 8.3.4. Por otra parte, a largo plazo, los ajustes que implicará el gran mercado en los Estados miembros más industrializados parecen definir dos posibles escenarios: 1) la europeización de las empresas —este escenario presupone las medidas necesarias para que las empresas de un Estado miembro puedan intervenir en otros Estados miembros con los mismos derechos y deberes que en el propio territorio nacional— 2) la incentivación de los líderes nacionales.
- 8.3.5. En los países menos desarrollados de la Comunidad el análisis de los ajustes dinámicos observados (inversiones nacionales y extranjeras y estrategias de las empresas) indican que entre 1985 y 1989 el esfuerzo de inversión, particularmente fuerte en España y Portugal, ha descendido por el contrario en Grecia. Numerosos autores consideran que los costes de ajuste inducidos por la liberalización de los intercambios son más elevados cuando dicha liberalización conduce a una especialización interindustrial antes que a una intraindustrial.
- 8.3.6. Cabe preguntarse si serán suficientes las intervenciones de los Fondos Estructurales de la Comunidad para hacer frente a los costes del ajuste que exige la realización del mercado único. La respuesta sólo puede ser negativa. Hoy más que nunca es necesaria una clara voluntad política por parte de los poderes públicos si éstos quieren facilitar los procesos de restructuración y reconversión y hacer también lo posible para que éstas se produzcan al menor coste posible y lleven a la realización de todos los efectos económicos esperados.
- 8.4. En las regiones del objetivo 1, la realidad económica dominante está constituida por la pequeña empresa y la artesanía que, por otra parte, ha constituido en todas partes el primer paso indispensable de un proceso de industrialización y constituyen todavía hoy el tejido vital de base que asegura el cambio a una economía sana. Por ello, es decisivo contra con una política específica hacia esas empresas.
- (1) Comisión de la CEE: El impacto sectorial del mercado interior en la industria. Estudio de P. Buigues, F. Ilzkovitz y J. F. Lebrun. Número extraordinario de Economía Europea, «La Europa social», 1990.

- 8.4.1. Las actividades desarrolladas por la Comisión a favor de las PYME han llevado, en los años 70, a la aplicación de las primeras medidas que, en 1986, confluyeron en un marco autónomo y visible sostenido por una primera resolución del Consejo relativa a un programa de acción. Partiendo del supuesto de que es incumbencia de las empresas decidir cuáles son los mejores objetivos y cuáles son los medios para alcanzarlos, la Comunidad se limita a facilitar a los dirigentes de las empresas el acceso a la información necesaria, a ayudarlos en la búsqueda de socios y a crear un ambiente jurídico y económico favorable a su desarrollo en el gran mercado.
- 8.4.2. Entre las medidas aplicadas figuran las siguientes:
- en materia de información: puesta a disposición de las pequeñas y medianas empresas, en todos los Estados miembros, de la red Centros Euro-Info (CEI) que responden a sus preguntas relativas al mercado único, a las oportunidades existentes en los restantes Estados miembros y a la posibilidad de beneficiarse de las fuentes de financiación de la Comunidad,
- en el campo de la cooperación la Comunidad ha creado otros instrumentos, como por ejemplo: el Bureau de rapprochement des entreprises, abierto a los dirigentes empresariales que buscan directamente la cooperación con sus homólogos de otros Estados miembros; el Business Cooperation Network (BC-Net) que reúne entre otros a 600 asesores empresariales en todos los Estados miembros y en numerosos terceros países; y el Europartenariat, que intenta crear socios entre empresas de una región determinada de la Comunidad y otras empresas de otros países miembros y terceros,
- en materia de formación profesional: el programa COMETT apoya la promoción transnacional en el campo del desarrollo tecnológico; la DG XXIII, mediante una acción piloto en fase de evaluación, intenta familiarizar a los dirigentes de las pequeñas y medianas empresas con la gestión estratégica. Para la formación de los jóvenes, el programa PETRA facilita los intercambios de aprendices que desean completar su formación profesional con una estancia en otro Estado, mientras que el programa LINGUA facilita el aprendizaje de las lenguas.
- 8.4.3. Las intervenciones ya citadas, como las operaciones NIC, los préstamos de reconversión CECA, el desarrollo de los BIC y de su red, operaciones piloto como el Europartenariat y la realización de un anuario del potencial endógeno de las regiones, son todos ellos instrumentos concebidos específicamente para las PYME de las regiones problemáticas. Tampoco para las intervenciones comunitarias a favor de las PYME existe —hasta hoy— una evaluación global y capilar de su impacto sobre la cohesión. Por otra parte, un

análisis crítico y objetivo de la experiencia, ya quinquenal, de dichas intervenciones podría ayudar a la Comunidad a mejorar toda su política en favor de las PYME.

Un ejemplo —ciertamente no válido para 8.4.4. todos- lo constituye un pequeño sondeo efectuado en Italia que ha mostrado que menos del 10% de las pequeñas y medianas empresas contactadas conoce la existencia de las Euroventanillas. Los centros de información no acaban de despegar en Italia. Sobre 29 Euroventanillas existentes, más de 15 están establecidas en las Cámaras de Comercio y casi todas las restantes en asociaciones de comercio. Son estructuras fuertemente burocratizadas, poco compatibles con la exigencia de una actividad de información ágil y veloz, hasta tal punto que induce a los autores de la encuesta ha preguntarse si no sería mejor reforzar directamente las oficinas de representación de la CEE, sobre las cuales al menos Bruselas tendría mayores poderes de control y de evaluación de sus actividades.

9. Política de competencia y cohesión

- 9.1. La Comunidad Europea nace bajo el signo del mercado común y, por consiguiente, de la libre competencia en su interior, que constituye uno de sus presupuestos fundamentales. Consecuentemente, el texto del Tratado de Roma prevé, en un capítulo específico, las normas destinadas a tutelar el mecanismo de la competencia.
- 9.1.1. Las disposiciones base se enuncian en los artículos 85 y 86, si bien hay también otras «normas de la competencia» en el artículo 91, que prohibe a los Estados practicar el dumping intracomunitario, y en los artículos 92-94, que establecen las condiciones que hacen compatibles con el mercado común las ayudas concedidas por el Estado a las empresas. El artículo 85 es el que define la doctrina antitrust. El artículo 86 prohíbe la explotación abusiva por parte de una o varias empresas de una posición dominante detentada a nivel comunitario o en una proporción sustancial del mercado común.
- 9.1.2. El Reglamento (CEE) nº 4060/89 sobre el control de las concentraciones entre empresas, adoptado tras quince años de debates y negociaciones, fija los límites entre los que se admite la concentración, dando así vida a un instrumento para la regulación de la competencia a nivel europeo. El Reglamento parece querer acompañar, así como contrastar, los procesos de concentración en el interior de la Comunidad, disciplinándolos de modo que se evite la emergencia de asimetrías intolerables a lo largo del proceso de construcción del mercado único. Nuevos sectores de la economía han entrado en el ámbito de aplicación de las normas comunitarias de competencia: transportes, telecomunicaciones y sistemas audiovisuales, y energía.
- 9.2. En la perspectiva de 1992, le incumbe sin duda a la política de la competencia un papel esencial a fin

- de que la realización del gran mercado produzca sus efectos económicos positivos. Sin embargo, el mantenimiento de una « competencia efectiva » cuyo concepto implica, por otra parte, el reconocimiento de que el mercado y su evolución espontánea pueden llevar a la eliminación de los efectos positivos de la competencia (especializaciones, asignación óptima de recursos, impulso a la innovación de productos y procesos) no es suficiente para hacer frente a 1992 ni para garantizar la coherencia de la política de competencia con los objetivos de la cohesion.
- 9.2.1. Los riesgos de una «guerra de políticas industriales» y de «grandes conflictos entre los países más débiles», insertos en un previsible mayor recurso al comercio interindustrial, constituyen serios motivos de preocupación para el propio informe Padoa Schioppa (Estabilidad, eficiencia y equidad). Existen además problemas estructurales, sectoriales y tecnológicos que pueden verse agravados aún más por la realización de un mercado único realizado bajo el signo de una mera liberalización.
- 9.3. No se dispone de una estimación general cuantificada de los efectos de la política de competencia en la cohesión. Sin embargo, el nivel y la tendencia de distribución de las ayudas estatales en la Comunidad y la preponderancia de las ayudas estatales no regionales (vid. punto 1.2.17) son de tal naturaleza que entran en conflicto con el propósito de una cohesión social y económica que abarque a toda la Comunidad.
- 9.3.1. A este respecto sería fundamental una modulación de la política de la competencia que conduzca a un control más severo y restrictivo de las ayudas comunitarias y nacionales y de la aplicación de las normas en las regiones más desarrolladas, y viceversa, una mayor flexibilidad para las regiones del objetivo 1 y 2. Los dos primeros informes sobre las ayudas de Estado han demostrado la gran dificultad de conocer las situaciones en los diferentes países miembros. Una información correcta es, sin embargo, requisito previo para una política correcta de intervención.
- 9.3.2. A título de ejemplo nos limitaremos a plantear una pregunta. Tomemos la concesión de ayudas públicas destinadas a las pequeñas y medianas empresas: ¿Qué valor tienen las cifras presentadas por la Comisión si no se parte ante todo de la definición de las pequeñas y medianas empresas en que se basan los regímenes nacionales? ¿En qué medida dichas asignaciones tienen o no en cuenta todas las ayudas a las PYME que transmitan a través de políticas distintas de la política a favor de las PYME (investigación y desarrollo, innovación, etc.)? Ante la perspectiva del desafío de 1992, es muy deseable una mayor transparencia.
- 9.4. Los regímenes nacionales de ayudas regionales pueden desempeñar un papel extremadamente importante para contrarrestar las disparidades regionales dentro de los Estados miembros. Sin embargo, debido en parte al nivel de financiación disponible (o que se

hace efectivamente disponible) y habida cuenta de los diferentes parámetros aplicados por los Estados miembros (dentro de las normas comunitarias), el efecto puede acentuar el desequilibrio entre las propias regiones menos favorecidas. En Francia, Alemania, Italia y Reino Unido se gasta cada año un promedio de 90 ecus por habitante de las regiones clasificadas como desfavorecidas, mientras que para España, Portugal, Grecia e Irlanda, el promedio es sólo de 16 ecus. Los regímenes nacionales de ayudas regionales no deberían usarse de tal modo que perjudicasen el objetivo de la cohesión.

- 9.4.1. Por otra parte, sería sin embargo preciso asegurar una fuerte coherencia entre todas las políticas comunitarias, y en particular entre la política regional comunitaria, la política de la competencia, la industrial, la de I + D e innovación, la política comercial y la política frente a terceros países.
- 9.4.2. El concepto de globalidad es un concepto sobre el que el Comité Económico y Social ha insistido siempre y que no se refiere solamente al mercado—comunitario e internacional— sino también a la interconexión entre todas las políticas comunitarias, en una coherente y realista visión de conjunto y globalidad geográfica y política.
- En este punto conviene detenerse, a título de ejemplo, en algunas incoherencias entre la política regional comunitaria y la política de competencia de la Comunidad. La política de competencia ante las ayudas de Estado con fines regionales pretende eliminar o evitar las distorsiones de la competencia causadas por la concesión de ayudas a determinadas empresas. Tiene por objeto las prioridades y objetivos definidos por las políticas nacionales y procura estructurarlos en un marco común. La política regional es concebida como un fortalecimiento de la cohesión económica y social de la Comunidad, mediante la avuda a las regiones más desfavorecidas y la resolución de sus debilidades estructurales y tiene por objeto todo cuanto se refiere a este objetivo: la financiación comunitaria, las ayudas nacionales, y el impacto regional de las restantes políticas comunes.
- 9.5.1. Es evidente que los objetivos y los métodos de ambas políticas son diferentes, pues una debe adoptar iniciativas de apoyo y la otra debe en cambio ejercer un control sobre las políticas nacionales en nombre del interés común. Ambas políticas deberían ser complementarias en lugar de opuestas, porque ambas procuran concentrar las ayudas públicas al desarrollo en un territorio geográfico limitado.

- La política regional —como la política de competencia— debe plantearse el problema de la competitividad de las empresas de las regiones desfavorecidas, y puede apoyarse sobre el control de las ayudas, a fin de conseguir que estas ayudas (regionales u otras) no afluyan de modo masivo a las regiones no prioritarias para el desarrollo regional (cosa que haría inútil cualquier esfuerzo destinado a hacer más atractivas las regiones prioritarias) y a fin de que las financiaciones nacionales, en volumen generalmente más importante que las comunitarias, conjuguen sus efectos con las financiaciones comunitarias. Naturalmente, ello no impide que los Estados miembros concedan ayudas regionales fuera de las zonas prioritarias para la Comunidad de acuerdo con lo dispuesto en el Tratado CEE en lo relativo a la competencia.
- 9.5.3. Sin embargo, de las diferencias de enfoque y de método en la determinación de las zonas de ayudas regionales surgen incoherencias que siguen siendo criticadas tanto en el Parlamento Europeo como en los Estados miembros y por parte de las autoridades regionales y locales. Dichas incoherencias se hallan en concreto:
- a) en las zonas de intervención de los fondos Estructurales no elegibles para las ayudas regionales nacionales (diferencias geográficas). En este caso se trata de un problema de cofinanciación de las ayudas;
- b) cuando una región cesa de ser elegible para las ayudas regionales nacionales en el transcurso de la vida de un Marco comunitario de apoyo (diferencias de calendario).

Por lo demás, en el ámbito de la propia Comisión se están realizando en la actualidad análisis destinados a la superación de dichas incoherencias y a profundizar en la complementariedad de las dos políticas.

10. Transportes

- 10.1. «El Mercado Interior ... tendrá las consecuencias económicas y sociales deseadas si la libre circulación de mercancías, servicios, capitales y personas en un espacio sin fronteras interiores puede contar con unas redes (infraestructuras físicas, servicios y normativas) realmente transeuropeas » (¹), que contengan, en términos de tiempo y distancia, el espacio comunitario en una perspectiva de cohesión.
- 10.1.1. Es sabido que transporte y desarrollo están intimamente ligados y que ambos tienen un papel importante en la organización y estructura espacial del territorio. Sin embargo, la política de transportes ha tenido y tiene aún un papel fuertemente negativo, que

⁽¹) «Hacia unas redes transeuropeas», Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento [doc. COM(90) 585 final del 10 de diciembre de 1990, p. 3], dictamen del Comité (DO nº C 14 de 20. 1. 1992, p. 11).

acentúa las disparidades interregionales cuando establece conexiones privilegiadas interregionales con lo que produce la marginación de otras regiones. Esto sucede no sólo entre regiones desarrolladas y menos desarrolladas sino también en el interior de estas últimas cuando se abandonan determinadas líneas de transporte debido a su falta de rentabilidad, decretando por lo mismo el abandono de las áreas que quedan ubicadas fuera del sistema circulatorio de la economía.

- 10.2. El sector de los transportes representa alrededor del 7 % del PIB de la CEE y del empleo, y absorbe cerca del 40 % de las inversiones públicas. También absorbe el 28 % del consumo de energía y tiene un efecto directo sobre los problemas de medio ambiente, seguridad e higiene. Con estas cifras se tiene una medida del peso de la política de transportes en la política económica.
- 10.2.1. El Tratado de Roma concede un espacio importante al capítulo de los transportes y el Fondo Regional ha destinado siempre la mayor parte de sus recursos a las infraestructuras de transporte, recibiendo fuertes críticas por la desorganización de las intervenciones:
- debido a la no inserción en programas de desarrollo integrados,
- debido a la no inserción en un marco de referencia de redes europeas y de asentamiento territorial,
- debido a que la consecuencia de la desorganización no es sólo la falta de efectos de desarrollo sino también la creación de nuevas marginaciones.
- 10.3. Para el período 1988-1993, el Feder consagrará un tercio de sus recursos a las infraestructuras de base, principalmente en las regiones del objetivo 1 incluidas en los MCA y en las iniciativas comunitarias como REGEN, INTERREG, STAR, TELEMÁTICA, EURO-FORM, etc. Sólo para transportes, el Feder ha concedido aproximadamente 5 335 millones de ecus, de los cuales 3 611,7 destinados a carreteras y autopistas. El BEI financió, sólo en 1989, proyectos relativos a los transportes por valor de 2 206 millones de ecus, de los cuales 1 384 para proyectos de interés comunitario. El Consejo ha aprobado en 1990 un programa plurianual (1990-1992) de 328 millones de ecus para la financiación de grandes proyectos europeos. Los préstamos CECA se utilizan también para financiar infraestructuras de transporte.
- 10.4. A pesar del gran esfuerzo financiero —que contrasta con una progresiva disminución de las inversiones públicas nacionales en la década de los 80—estamos ante una crisis general del sistema de transportes.

- 10.4.1. El gran desarrollo de los años 80, las modificaciones de la producción industrial, donde sectores tradicionales entran en declive y nuevos sectores emergen en nuevas zonas, la integración entre las economías nacionales con un mayor volumen de intercambios, la reducción en los precios de los automóviles, el aumento de población y el boom turístico son factores todos ellos que ejercen una presión enorme que las redes existentes ya no pueden absorber. Un estudio reciente de la Comisión afirma que «desde hace algunos años Europa parece haber sobrepasado el punto sin retorno. más allá del cual todo aumento de tráfico es contraproducente. La suma de los factores negativos parece neutralizar la riqueza adicional, la eficiencia, la comodidad o el bienestar que deberían derivarse de un aumento del volumen de tráfico».
- La mayor parte del aumento del tráfico se ha concentrado en las autopistas y en el transporte aéreo. El área más congestionada es la que incluye el sudeste de Gran Bretaña, Benelux, el centro-oeste de Alemania y el noreste de Francia: en esta zona se concentra el 80% del tráfico intracomunitario del eje de carreteras incluido entre Londres y Milán. Para los años 90 se prevé un aumento de la circulación automovilística del 70% en Europa del Norte y del 300-500% en Europa del Sur. El transporte total de mercancías Norte-Sur a través de los Alpes ha aumentado desde unos 27 millones de toneladas en 1970 a cerca de 56 millones en 1985 (Unione internazionale delle ferrovie UIC, Relazione annuale, 1988). Los ferrocarriles han aumentado su volumen de 21,6 millones de toneladas a 25,9, mientras que su cuota de mercado ha descendido del 81% al 46%, a la vez que el transporte por carreteras ha pasado de 5 a 30 millones de toneladas en el mismo período.
- 10.4.3. En Europa del Sur la carencia de infraestructuras desarrolladas se une a la congestión de algunas zonas debido a una mala política de urbanización. Las ciudades región más congestionadas de Europa son las de Atenas, Roma, Madrid y Barcelona. El estudio ya citado «Transporte 2000 plus» calcula que la periferia soportará un sobrecoste medio del 5% debido a la insuficiencia de las infraestructuras de transporte —en el caso de Irlanda este sobrecoste supone el 9%— lo que se considera un grave problema para las empresas.
- 10.5. Los datos citados muestran la decadencia del papel de los ferrocarriles en el transporte de mercancias y viajeros, particularmente acentuado en Italia, España, Portugal y Grecia, donde los transportes por ferrocarril se consideran lentos y caros, poco fiables y poco flexibles, y donde se halla poco desarrollado el transporte intermodal. Las razones principales residen en las políticas nacionales que han otorgado un papel primordial al transporte por carretera. Existe no obstante también una responsabilidad comunitaria. La falta de coherencia entre las redes nacionales na ha permitido a los ferroca-

rriles aprovechar el aumento del tráfico intracomunitario. La consecuencia es el papel mucho menor en el transporte de mercancías en Europa (18 % del total) respecto a Estados Unidos (95 %) con un coste de 35 centavos de dólar contra 15 por km recorrido. La prioridad acordada recientemente a la realización de líneas de alta velocidad, justa en sí misma, no hará más que acentuar las desigualdades si no va acompañada por políticas de reequilibrio.

- 10.6. El transporte costero por mar habría podido y puede representar una alternativa válida económica a la congestión, especialmente de carácter complementario con otros modos de transporte. La flota mercante de la CEE entre 1980 y 1988 ha disminuido a la mitad de su tonelaje, pasando de cerca del 30 % al 15,4 % de la flota mundial. Los puertos del Mediterráneo no disponen de infraestructuras válidas para el tráfico costero e intermodal y sus condiciones son en general inferiores a la media. Estamos todavía lejos de disponer de normas comunitarias de calidad armonizadas en materia de puertos y de mantenimiento.
- 10.6.1. El programa EUROS (Registro naval europeo paralelo a los nacionales), destinado a reagrupar el mayor número posible de buques bajo bandera comunitaria con la exclusiva del cabotaje intracomunitario, no avanza debido a la oposición de la mayoría de los Estados miembros a EUROS. La razón principal es que el registro naval EUROS carece de contenido substancial que lo haga atractivo para el armador europeo por lo que respecta a la liberalización del cabotaje, no avanza debido a la oposición de los cinco países mediterráneos. Los motivos son principalmente:
- el temor a la competencia de las flotas de los países del Norte, más aguerridas financieramente,
- los bajos costes del trabajo en el Sur,
- la preocupación de que la liberalización penalice las relaciones antieconómicas con las islas.
- 10.7. El mismo temor existe en estos países del sur de Europa en relación con el proceso de liberalización actual del sector del transporte por carretera. Frente a las sociedades que operan en Europa central, sociedades de grandes dimensiones, bien estructuradas e informatizadas, existen centenas de miles de pequeñas empresas artesanales italianas y españolas, a menudo propietarias de un único medio de transporte. Dicha realidad fragmentada —en la que las normas sociales a menudo no se aplican— puede tener dos consecuencias:
- un proceso de reestructuración y concentración, que creará más desempleo,
- un desarrollo del trabajo en subcontratación.

10.8. Lo que estas consideraciones muestran es la falta de una auténtica política de transportes común, a pesar de que ser uno de los objetivos del Tratado de Roma. El propio Tribunal de Justicia lo destacó en su conocida sentencia del 27 de mayo de 1985 (¹). El hecho de que, justamente, sean los Estados y las administraciones regionales los que deben en primer lugar resolver sus propios problemas de transporte, implica que las prioridades locales tengan preferencia sobre las europeas. La insuficiente comprensión del papel del transporte como instrumento de política regional tiene consecuencias profundas sobre la cohesión.

PARTE C: CONCLUSIONES Y PROPUESTAS

- 11. Propuestas relativas a la integración del objetivo de la cohesión económica y social en las políticas comunitarias
- 11.1. El análisis de las políticas comunitarias que no están directamente destinadas a afrontar el problema de la cohesión y del reequilibrio económico y social, aunque no sea exhaustivo y excluya algunas políticas que también son importantes, da elementos suficientes para:
- señalar que, en la mayor parte de los casos, no se dispone de una valoración global, documentada y fidedigna de la incidencia de las diversas políticas comunitarias en la economía y en la sociedad de las regiones desfavorecidas y que incluso una evaluación muy parcial presenta ciertas dificultades,
- destacar que la Política Agrícola Común constituye una excepción, al igual que la todavía inexistente Unión Económica y Monetaria, respecto de las cuales se dispone de estudios sobre sus repercusiones y previsiones dignas de crédito,
- identificar los mecanismos que provocan las distorsiones más llamativas, las intervenciones que favorecen a las regiones más avanzadas o que se acentúan los desequilibrios, los riesgos que se perfilan en torno a las nuevas políticas y los que se derivan actualmente de la ausencia de políticas comunes,
- presentar, para cada una de las políticas examinadas, sugerencias útiles para ahondar sucesivamente en los diferentes asuntos, a fin de respetar realmente el contenido del artículo 130 B del Tratado de Roma.
- 11.2. En lo que se refiere a la Unión económica y monetaria, a fin de minimizar los riesgos ya indicados y de aprovechar al máximo sus ventajas para allanar el camino hacia la cohesión, cabe destacar dos aspectos principales.
- 11.2.1. En primer lugar, es preciso evitar la Europa a dos velocidades, tal como se señala en el apartado

⁽¹⁾ Asunto 13/83: Parlamento contra Consejo.

- 1.2.9 del dictamen adicional sobre la Unión Económica y Monetaria, aprobado por el Comité Económico y Social el 27 de febrero de 1991 (¹). La creación de áreas monetarias diferentes equivaldría a excavar un foso todavía más profundo y más difícil de superar entre las regiones más fuertes y las más débiles.
- 11.2.2. En segundo lugar, una unión monetaria sólo es concebible si va acompañada de una política económica común « que, además de una estabilidad monetaria mayor, pretenda alcanzar también un crecimiento equilibrado, niveles de vida convergentes, un alto nivel de empleo y un equilibrio económico externo » (²). El Sistema Europeo de Bancos Centrales, sin olvidar el objetivo de la estabilidad de los precios, deberá pues respaldar —dentro de su autonomía— la política económica de la Comunidad, que por su parte deberá tener en cuenta las medidas nacionales necesarias para eliminar el desempleo, las carencias estructurales y los desequilibrios regionales.
- Una política económica comunitaria requiere la fijación de objetivos comunes y el fortalecimiento del papel de la Comunidad en otras políticas fundamentales y prioritarias, entre las que cabe citar la regional. También el « Informe sobre la Unión económica y monetaria en la Comunidad Europea » (Informe Delors), del 12 de abril de 1989, considera (apartado 59) necesario un mayor fortalecimiento de las políticas estructurales y regionales de la Comunidad, adaptando sus instrumentos a las necesidades de la UEM, así como la potenciación de las transferencias estructurales en favor de los Estados miembros. Reviste una importancia particular el desarrollo de las políticas estructurales desde 1993 hasta 1997, es decir, en la fase preparatoria de la plena entrada en funciones de la UEM, cuando los Estados estén más empeñados en realizar el máximo esfuerzo para alcanzar la convergencia económica.
- Por otra parte, parece oportuna la propuesta presentada por la Comisión de instituir un mecanismo financiero específico que intervenga en caso de que surjan graves dificultades económicas en algún Estado miembro o cuando la convergencia económica exija un esfuerzo particular de la Comunidad paralelamente a las estrategias nacionales de reajuste. Considerando la dispar capacidad económica de los Estados miembros, que determina su contribución nacional a la reducción de los desequilibrios regionales, el Comité se felicita por la decisión adoptada en Maastricht por el Consejo Europeo de crear un fondo de cohesión reservado a fines específicos. Con todo, deberá cuidarse de que los fondos de este instrumento beneficien a las regiones que según los criterios de la Comunidad tienen derecho a ayuda.

- 11.3. En lo que se refiere a la política agrícola común, el punto de partida debe ser la adecuación de sus objetivos a una situación que ha experimentado cambios profundos, en la que el problema ya no es tanto la autosuficiencia alimenticia sino la excedencia de algunos productos en el contexto del mercado mundial y la salvaguardia del medio ambiente.
- 11.3.1. El hecho de que la elevada proporción de trabajadores agrarios en algunas regiones deriva de su insuficiente desarrollo y de la falta de alternativas de trabajo impone una mayor coherencia entre las políticas regionales y una política agrícola que debe orientarse cada vez más a proporcionar ayudas a los cambios estructurales integrados en un planteamiento global de ordenación de las zonas rurales.
- 11.3.2. Este planteamiento hace obsoleta la existencia de un mecanismo único de intervención e impone una modulación de las intervenciones estructurales llevada a cabo caso por caso, que tenga en cuenta criterios socioeconómicos, las estructuras y tipologías de las explotaciones y los costes que se derivan de la situación periférica de algunas regiones. El respaldo no debe ser tan sólo asistencial sino que debe tener como objetivo que las explotaciones puedan afrontar el mercado y la equiparación gradual de los precios con los del mercado internacional. Deberían aumentarse los recursos financieros asignados al desarrollo rural para compensar las áreas rurales por cualquier pérdida a que dé lugar la reforma de la PAC.
- 11.3.3. Las nuevas tendencias de la PAC deben primar más la calidad que la cantidad (también en interés de los consumidores, además de para competir en los mercados mundiales) y fomentar la inventiva y el espíritu de iniciativa, que requieren mayores esfuerzos en términos de organización, investigación y cooperación: qué producir, cómo producir, cómo vender, cómo transformar, cómo combinar la actividad agraria con otras actividades.
- 11.3.4. En este proceso, la agricultura no debe abandonarse a sí misma, sino que debe ser respaldada no sólo con ayudas de carácter estructural, sino también con amortiguadores socioeconómicos (ayudas a los ingresos, a la jubilación anticipada, al cultivo extensivo, a los pequeños productores, etc.). En este marco, los pequeños productores asumen una nueva función, contribuyendo también a la tarea, socialmente útil, de salvaguardar el medio ambiente y el territorio.
- 11.3.5. La nueva propuesta de la Comisión «Evolución y futuro de la PAC» [doc. COM(91) 258 final], aunque aceptable en lo que respecta a sus objetivos—entre los cuales, no obstante, no aparece con claridad

⁽¹⁾ DO no C 102 de 18. 4. 1991, p. 24.

⁽²⁾ DO nº C 329 de 30. 12. 1989, p. 44.

el de la cohesión económica y social—, no parece constituir un paso adelante decisivo en la dirección indicada en el presente dictamen.

- 11.4. La política social debe considerarse como lo que es, es decir, un componente esencial de la cohesión económica y social. Por consiguiente, una política activa que presupone un desarrollo avanzado e intraindustrial y que requiere el consenso y la participación social, al objeto de movilizar los recursos humanos.
- 11.4.1. Tal puesta en práctica se ha hecho más factible y posible debido a los resultados de la Cumbre de Maastricht, con la ampliación de las competencias comunitarias y de los temas sometidos a mayoría cualificada y con la incorporación de un Protocolo a los Tratados de la Carta Social y el compromiso para llevarla a cabo.

A la hora de ponerlo en práctica deberá tenerse en cuenta el principio de subsidiariedad, tal y como está definido por el artículo 3 B del Tratado constitutivo de la CEE.

Sin embargo, resulta decepcionante que la Comunidad no haya sido capaz de establecer un mecanismo único y válido para todos para la realización de la política social.

- El Comité desea que se pongan en marcha todos los medios políticos, institucionales y jurídicos para evitar que se inicie un proceso que, posteriormente, debilite la cohesión económica y social.
- 11.4.2. En el ámbito de la protección social, la reciente recomendación de la Comisión sobre la convergencia de los objetivos y de las políticas [doc. COM(91) 228 final] resulta insuficiente desde el punto de vista de la cohesión, en particular porque no tiene en cuenta la exigencia de una convergencia hacia la media comunitaria del gasto social de los Estados miembros en que éste es más bajo (véase apartado 1.1.18 del presente dictamen y dictamen aprobado por el Comité el 28 de noviembre de 1991) (¹). El Comité considera que se debe afrontar y ahondar en el tema de las consecuencias de la Unión económica y monetaria y de las políticas de convergencia económica del gasto social y de los sistemas de seguridad social en los Estados miembros.
- 11.4.3. En este sentido, adquiere una gran importancia el acuerdo suscrito el 30 de octubre de 1991 entre la Conferencia Europea de Sindicatos, la Unión de las Industrias de la Comunidad Europea (UNICE) y el Centro europeo de la empresa pública (CEEP). Lo demuestra el hecho de que la Conferencia intergubernamental sobre la Unión Política ha acogido —en el Protocolo ya citado— la mayor parte de las formulaciones propuestas sobre este asunto, que representan —en su autonomía— la opinión común de las partes sociales.

- 11.4.4. En el ámbito de los convenios colectivos, conforme al acuerdo logrado entre las partes sociales, un fundamento jurídico comunitario que favorezca su desarrollo y una legislación de apoyo a las libertades sindicales son indispensables para la cohesión social a través de la puesta en marcha de un proceso de aproximación de los sistemas de relaciones laborales hacia formas de participación más avanzadas, con una incidencia positiva en las perspectivas de desarrollo de las regiones más desfavorecidas.
- 11.5. Una política de formación profesional adecuada a las exigencias cambiantes del mercado no es posible si detrás no existe un sistema eficaz de educación general en el que se injerte ya sea la formación permanente, ya sea la de las categorías más desfavorecidas. A tal fin es de gran utilidad desarrollar el papel de coordinación y cooperación de la Comunidad en las políticas e intervenciones financieras para infraestructuras.
- 11.5.1. El punto fundamental es el paso de una oferta « pasiva » de mano de obra a una formación integrada en las políticas de desarrollo, a fin de que sirva de estímulo al crecimiento de la actividad productiva. La propia noción de formación profesional debe incluir los objetivos de la mejora de la productividad del factor humano en las actividades existentes y del aprovechamiento del potencial endógeno para nuevas actividades ligadas al desarrollo local.
- 11.5.2. Lo anterior, que no debe entenderse como un simple lazo entre una actividad de formación y un proyecto de desarrollo sino como un vínculo activo entre el sistema de formación, las exigencias del mercado, las expectativas de los trabajadores y el potencial de desarrollo, presupone:
- la superación de la fragmentación institucional de las intervenciones,
- la creación, en cada región, de un centro de coordinación de todas las instituciones e instrumentos que operan en el desarrollo y en la formación (observatorio regional), incluidos los interlocutores sociales,
- la creación de una nueva figura de operador, el «ingeniero en recursos humanos», que corresponda a la exigencia de poner en contacto a todos los factores de la producción,
- la voluntad de las empresas de incluir los propios procesos formativos en un sistema más amplio.
- 11.5.3. Este tipo coordinado de intervención requiere un conocimiento más profundo de la realidad y, por consiguiente, una mejora técnica sustancial de los instrumentos de recogida de datos, encaminada principalmente:
- a una utilización regional y local,

- a un mejor conocimiento de la realidad en los servicios públicos, en la pequeña empresa y en la microeconomía, cuyo potencial de creación de empleo con frecuencia se subestima.
- 11.5.4. La mayor responsabilidad de las regiones y de las entidades locales en el desarrollo del territorio exige no obstante que sus acciones se inscriban en objetivos y orientaciones de carácter nacional y comunitario, a fin de tener en cuenta las dimensiones y prioridades del mercado único (¹). La coordinación a nivel descentralizado debe por consiguiente corresponderse con una coordinación análoga a nivel comunitario, en particular entre las intervenciones de los fondos, las de la *Task Force* y las de la política de investigación y desarrollo, utilizando mejor también los instrumentos ya existentes, como el Comité permanente para el empleo y el Observatorio del empleo.
- 11.6. Si se desea realmente integrar la política de medio ambiente en las políticas económicas y de desarrollo, el problema debe resolverse entonces con arreglo a las reglas de mercado: es preciso asignar un «valor» a los costes medioambientales e incorporarlos a través de instrumentos fiscales a los costes y precios soportados por inversores y consumidores (²). Del mismo modo, el principio de «quien contamina paga» debe extenderse a todos los Estados miembros de la Comunidad. En este sentido cabe interpretar la propuesta presentada por la Comisión para introducir, como uno de los instrumentos posibles, un impuesto sobre el consumo de energía y sobre las emisiones de CO₂, de aplicación progresiva, con exclusión de las energías renovables.
- 11.6.1. Además de los instrumentos que comportan incentivos negativos, que responsabilizan a los que provocan la contaminación, existen otros positivos. Las regiones que más deben desarrollarse, las que debe reparar los daños provocados por la pasada industrialización o por la excesiva explotación del suelo y del territorio y las que deben salvaguardar hábitats excepcionales necesitan ayudas particulares:
- a través de los instrumentos ya existentes, como los fondos estructurales, o específicos, como ENVIREG,
- a través de un nuevo instrumento financiero permanente para el medio ambiente, como LIFE [doc. COM(91) 28 final], que intervenga dentro de una óptica de solidaridad en el ámbito de la cohesión,
- a través de una mayor progresividad en la puesta en práctica de la normativa comunitaria en los países más débiles desde el punto de vista financiero.
- 11.6.2. El futuro crecimiento del sector de actividades relacionadas directamente con el problema del medio ambiente está estrechamente ligado al desarrollo de las políticas o legislaciones comunitarias y a la disponibilidad de fondos.
- (1) «Desarrollo regional y formación profesional», Foro interregional, 24, 25 y 26 de octubre de 1984, Cedefop, Berlín.
- (2) Recomendación de la Organización de cooperación y de desarrollo económicos (OCDE), enero de 1991.

- 11.6.3. Los mayores avances se han conseguido en el ámbito de la gestión de los residuos y del tratamiento del agua —que representan ya más de la mitad del sector en términos de empleo y de valor añadido— con un crecimiento anual previsible del 6-7 % y 30 000 nuevos puestos de trabajo. Las perspectivas de crecimiento anual en el mercado del medio ambiente sitúan en cabeza a Portugal, España y Grecia con 13 %, 11,8 % y 10,4 % respectivamente, y en último lugar a Alemania con 3,4 %.
- 11.6.4. Por consiguiente, se trata de no desaprovechar la ocasión de desarrollar una industria nacional, teniendo en cuenta que el 80 % de la mano de obra empleada actualmente en el sector tiene un nivel de cualificación relativamente bajo, mientras el 20 % restante lo constituyen técnicos altamente cualificados.
- 11.7. En el caso de la política de investigación y desarrollo—contexto en el que la exigencia de competir a nivel mundial lleva a hacerse más fuerte al que ya lo es— los correctivos que es preciso aportar parecen ser fundamentalmente dos:
- modificar las prioridades, en el sentido de no limitarse a fomentar la excelencia sino invertir también más en el potencial de investigación y desarrollo de las regiones desfavorecidas,
- crear sinergias entre las políticas comunitarias y con las políticas nacionales.
- 11.7.1. En efecto, no toda la investigación tiene razones económicas para concentrarse en las áreas más avanzadas. Basta pensar, por ejemplo, en las energías renovables, en la biotecnología y en la genética aplicada a la agricultura, en la exigencia de extender la investigación para utilizar mejor todos los recursos humanos y productivos existentes y en el carácter fundamental de la investigación y la innovación en la reactivación de las zonas industriales en declive.
- 11.7.2. La coordinación de las intervenciones a nivel comunitario, nacional y regional es probablemente el punto de apoyo sobre el cual hacer palanca para que también la política comunitaria de investigación y desarrollo contribuya a la cohesión económica y social.
- 11.7.3. Sin una política de investigación, el knowhow de las grandes empresas que se instalen en las regiones con retrasos en el desarrollo no podrá ir más allá de los confines de la propia empresa ni generar un efecto de transferencia al sistema productivo.
- 11.7.4. Un ejemplo a imitar podría ser el de Portugal, donde se ha creado el programa SCIENCE para enmarcar las intervenciones nacionales, las de los fondos estructurales y las de la política comunitaria de investigación y desarrollo.

- 11.8. En lo que se refiere a la política industrial, es necesario que la Comunidad continúe y profundice el trabajo iniciado con la reciente Comunicación (la política industrial en un contexto abierto y competitivo) (¹), a fin de dar un sentido común a las diferentes intervenciones que puedan definirse en materia de política industrial, y de desarrollar el objetivo estratégico de la cohesión económica y social, aclarando su contenido mediante un número reducido de principios precisos.
- 11.8.1. En primer lugar, la elección inequívoca de un desarrollo de tipo intraindustrial —rechazando el recurso ilusorio a las ventajas comparativas— con todas las consecuencias que ello conlleva en materia de infraestructuras, educación y formación, investigación y política social.
- 11.8.2. En segundo lugar, una elección valiente de incentivos y discentivos encaminada al reequilibrio territorial de las actividades productivas, procurando evitar la ulterior congestión del núcleo industrial de la Comunidad, y a un desarrollo policéntrico y difusivo sobre las líneas directrices de la cuenca del Mediterráneo —dentro de la óptica de las relaciones con los terceros países—, el Arco atlántico —desde Escocia a Irlanda y Protugal— y de Alemania oriental hacia los países de Europa del Este.
- En tercer lugar, una orientación, en las regiones atrasadas, que apunte de manera equilibrada al desarrollo endógeno y al establecimiento de grandes empresas venidas del exterior. El desarrollo endógeno —importante para movilizar los recursos locales y favorecer la formación de un tejido permanente y vital de pequeñas empresas, de trabajo autónomo y de servicios- no es suficiente para garantizar un desarrollo intraindustrial capaz de aprovechar plenamente el potencial que ofrece el Mercado Único. Es preciso alentar a las grandes empresas nacionales y europeas para que se establezcan -con su patrimonio de capital, tecnología y capacidad de gestion— en las zonas mencionadas, no sólo creando un ambiente atractivo y receptivo, sino también mediante una política directa de incentivos al capital.
- 11.8.4. En cuarto lugar, el hecho de saber que la realización del Mercado Único acentúa la competitividad mundial y provoca un proceso permanente de reestructuración industrial hace que sea decisiva la capacidad de gobierno preventivo de dichos procesos para

- evitar la formación de nuevas áreas en declive industrial con riesgos de marginalización y derroche de recursos humanos y materiales. En efecto, el «saber reestructurar» a tiempo, con la participación y el consenso de los interlocutores sociales y sin malgastar «recursos», será una parte creciente del *know-how* necesario para la competencia entre las áreas más industrializadas.
- 11.8.5. Es precisamente a partir de principios claros sobre la orientación del desarrollo y de un análisis previo de las consecuencias de la realización del mercado interno en cada región como deben definirse las prioridades de los CAM, seleccionarse los programas integrados que deban ser financiados y orientarse las intervenciones y los programas comunitarios a los que hace referencia el apartado 8.1.
- 11.9. En lo que se refiere a la política de competencia, ésta puede desempeñar un papel importante en el reequilibrio entre las regiones, siempre que no se limite a una aplicación abstractamente formal y garantizadora de las reglas de mercado, sino, más bien, que acepte e incorpore los objetivos de la cohesión económica y social. Hoy más que nunca la realización del mercado único requiere una política «activa» de competencia que tenga en cuenta el enorme esfuerzo que las regiones desfavorecidas deben llevar a cabo y que, por consiguiente, contemple la necesidad de ayudas específicas a las empresas, concedidas por las autoridades nacionales o regionales dentro del marco de las normas del Tratado CEE.
- 11.9.1. En concreto, es necesario desarrollar un conjunto de instrumentos que garantice que el reparto de las ayudas concedidas a nivel nacional y regional sea eficaz y esté en consonancia con los criterios de la política regional de la Comunidad.
- 11.9.2. El Comité acoge con satisfacción los esfuerzos de la Comisión por modular la política de la competencia para que conduzca a un control más severo y restrictivo de las ayudas comunitarias y nacionales y de la aplicación de las normas en las regiones más desarrolladas, pero a una mayor flexibilidad en las regiones del objetivo 1 y 2.
- 11.9.3. El Comité considera deseable que se impulse más la clarificación de las ayudas públicas, hoy día aún no transparentes, y que entre otras cosas se aclaren y se comparen entre sí las ayudas públicas concedidas por unidades administrativas distintas de las centrales. Por lo demás, una revisión crítica de la propia tipología de las ayudas públicas estudiadas hasta ahora sólo podría dar resultados positivos en la perspectiva de una mayor eficiencia de la política de competencia.

⁽¹⁾ DO no C 40 de 17. 2. 1992, p. 15.

- 11.10. La centralización territorial del desarrollo y la congestión del sistema de transportes son dos aspectos de la misma crisis, que conduce a la falta de espacio y frena el propio desarrollo.
- 11.10.1. El remedio no puede sino ser el mismo: la descentralización del desarrollo económico. Por esta razón, se considera muy positiva la iniciativa tomada por la Comisión con la comunicación «Europa 2000», porque una política eficaz de reequilibrio exige también competencias comunitarias en la ordenación del territorio y en el respeto de las tareas y atribuciones de las autoridades nacionales y regionales (1).
- 11.10.2. Es precisamente, también la situación periférica y la falta de comunicaciones lo que impide a las regiones más atrasadas salir adelante, debido a las dificultades en el aprovisionamiento de material primas y de energía, factores decisivos para el establecimiento de empresas. La consideración de la problemática global de los transportes y de todas las formas de comunicación en un marco comunitario —cuyo armazón sea la red transeuropea— favorecería el equilibrio necesario entre el centro y la periferia con miras a la prolongación de las líneas de comunicación hacia los terceros países mediterráneos y hacia los países de Europa del Este.
- 11.10.3. Un plan general de conexiones ferroviarias comunitarias puede dar un gran impulso a la reactivación del papel del transporte por ferrocarril, plan que constituiría también un marco de referencia sólido, de líneas directrices de desarrollo, para las intervenciones financieras de la Comunidad. Una cooperación más estrecha entre las compañías nacionales y una red europea normalizada, destinada particularmente a absorber el aumento constante del tráfico de mercancías, sería un paso indispensable hacia la creación de una red ferroviaria europea.
- Si bien el esfuerzo financiero necesario para 11.10.4. optimizar y ampliar la red de transportes a escala europea es realmente imponente y exige una amplia intervención de capitales privados, con costes de infraestructuras que debe ser sufragados por quienes las utilizan, sigue siendo fundamental la intervención pública en aquellos proyectos que ofrecen sobre todo una rentabilidad socioeconómica. Tal es el caso de las regiones proyectos que ofrecen sobre todo una rentabilidad socioeconómica. Tal es el caso de las regiones periféricas, en las que la densidad de población es menor y las distancias son mayores; también es el caso de los transportes públicos a media distancia así como de las infraestructuras multimodales económicamente justificables a largo plazo en el marco del progreso y del desarrollo.
- 11.10.5. En cuanto al objetivo de eliminar los obstáculos a la libre circulación, mediante la supresión gradual de los contingentes en el transporte de mercancías, cabe recordar el compromiso adoptado en junio de

1990 por el Consejo de examinar la posibilidad de subordinarlo a la adopción de un mecanismo de crisis, es decir, de excepción, en caso de que en uno de los Estados miembros las sociedades de transporte experimenten una seria disminución de la demanda. Esta medida fue aprobado por el Consejo en diciembre de 1990.

12. Conclusiones y recomendaciones para una estrategia de la Comunidad

- 12.1. El análisis hecho hasta aquí, si bien es incompleto por la ausencia en el mismo de políticas importantes —como, por ejemplo, la energética— pretendía sobre todo poner en evidencia las carencias cualitativas y cuantitativas, en lo referente a la cohesión, de las políticas comunitarias, precisamente porque se trataba de explicar el continuo aumento con el paso del tiempo de las diferencias existentes entre las regiones, a pesar de las intervenciones desde hace 15 años de la política regional. No obstante, no se debe olvidar que:
- existe una mejora palpable, en términos absolutos, de las condiciones económicas y sociales en muchas de las zonas consideradas,
- también constituiría un éxito relativo el haber evitado un acentuamiento de las diferencias, si se pudiese demostrar,
- las ventajas que el mercado y la unión económica y monetaria aportan a las zonas más desarrolladas también redundan en beneficio de las regiones menos favorecidas porque aumentan la competitividad de Europa a nivel mundial.
- 12.1.1. Sin embargo, estas reflexiones positivas se contraponen a dos tipos de consideraciones:
- en la realización de la Unión económica y monetaria, las ventajas para las regiones desfavorecidas son principalmente a «largo plazo», mientras que a «breve plazo» es preciso sufragar los «costes de adaptación». Es ésta la yuxtaposición en que se basa la lógica del Informe Cecchini sobre el «Coste de la no Europa», lógica que no favorece a la cohesión,
- el concepto de «cohesión económica y social» no se limita a la mejora absoluta de las condiciones sino que implica la idea del «reequilibrio», es decir, de la «convergencia real», entendida como aproximación de los ingresos disponibles, de las estructuras económicas y sociales, de los niveles de bienestar y de las relaciones laborales.

Se trata en realidad de un concepto político que indica el grado de disparidad « política y socialmente tolerable » entre las regiones, variable con el paso del tiempo y que se hace más restrictivo a medida que se consolida la Unión económica y política de la Comunidad.

⁽¹⁾ DO nº C 339 de 31. 12. 1991, p. 18.

- 12.2. Las opciones posibles —a escala comunitaria y nacional— eran y son:
- transferir recursos a las regiones desfavorecidas con el objetivo (¿o la esperanza?) de contribuir a su desarrollo.
- fomentar el desarrollo allí donde el sistema productivo sea más eficaz, para redistribuir posteriormente los beneficios generados.

En el primer caso, el riesgo mayor consiste en las dificultades técnicas de asignar eficazmente los recursos y en que los beneficios —como se ha pretendido explicar en el análisis— no recaen íntegramente en las regiones desfavorecidas. En el segundo caso, se consiguen ventajas indirectas para todos y un mayor índice de crecimiento de la renta per cápita media comunitaria, pero los costes sociales y ambientales son mayores y las disparidades aumentan.

- 12.2.1. Aparentemente se ha optado por la primera posibilidad —de conformidad con los Tratados—rechazando el apoyo directo a los ingresos y decidiendo fomentar, a través de los fondos estructurales, el potencial de crecimiento de los ingresos futuros de las regiones más débiles. En realidad la búsqueda de esta opción no ha conseguido el resultado deseado. Los fondos estructurales movilizan sólo el 0,3 % del PIB comunitario y no pueden asegurar la cohesión por sí mismos, especialmente cuando otras políticas comunitarias válidas tienden a agravar las disparidades existentes. Las dos opciones estratégicas no se excluyen mutuamente y ambas tienen ventajas.
- 12.3. La política regional y los fondos estructurales son una expresión simbólica, importante y cuantificable del compromiso político de la Comunidad con la cohesión, pero no pueden por sí mismos resolver el problema, ni siquiera a largo plazo.

Ello contrasta con la gran importancia concedida por la Conferencia intergubernamental sobre la Unión Política al tema de la cohesión económica y social, incluido en primer lugar entre los objetivos de la Unión (artículo B) y objeto de un Protocolo específico sobre la cohesión económica y social.

Por consiguiente, las «demás políticas comunitarias» adquieren una importancia cada vez mayor, así como la aplicación de los dos primeros párrafos del artículo 130 B (apartado 1.3.11), en particular en lo que se refiere a la Política agrícola común y a la Unión económica y monetaria.

12.3.1. El Comité considera que es indispensable garantizar la sinergia entre la política regional y las

- demás políticas comunitarias, e integrar en éstas el objetivo de la cohesión económica y social de modo que contribuyan a su consecución.
- 12.3.2. A tal fin, es conveniente que la Comisión prepare, y presente al Consejo para su aprobación, un programa de Acción para la Cohesión Económica y Social que haga referencia al conjunto de las políticas económicas y sociales de la Comunidad.
- 12.4. Si todas las políticas comunitarias incorporan el objetivo de la cohesión, la coordinación entre las políticas estructurales puede adquirir un carácter más activo y —a través de una estructura de gestión apropiada— hacer posible un fortalecimiento recíproco de las medidas adoptadas (¹). En este caso, se realzará el papel de la política regional y de los fondos estructurales, no sólo por el hecho de transferir recursos sino porque facilitará los objetivos, las estrategias, el marco programático y las líneas directrices del desarrollo a toda la política comunitaria.
- A medio camino en la aplicación de la reforma de los fondos estructurales, el balance es relativamente satisfactorio, tanto en términos de compromisos financieros como en definiciones de los programas integrados operativos. Todavía queda mucho por hacer v será preciso superar muchas dificultades de puesta en práctica que tienen su origen en la complejidad de los procedimientos, en el número excesivo de interlocutores burocráticos, en la falta de flexibilidad y en la ausencia de una participación sistemática por parte de los interlocutores sociales. Todos estos elementos pueden contribuir a que la colaboración entre las diferentes partes implicadas, que constituye uno de los puntales de la reforma, sea ineficaz. A ello hay que añadir en algunos casos problemas macroeconómicos que, al limitar la capacidad de gasto público de algunos países, hacen más ardua la puesta en práctica de los programas.
- 12.6. En 1992 se tomarán decisiones importantes relativas a las nuevas perspectivas financieras y nuevos reglamentos, que entrarán en vigor en 1993. Por consiguiente, es el momento de proponer perfeccionamientos de la reforma a la luz de la experiencia y de las nuevas necesidades que la realización de la Unión económica traerá consigo.
- 12.6.1. El Comité está convencido de la necesidad de destinar recursos más cuantiosos a los Fondos estructurales en concomitancia con el esfuerzo destinado a la convergencia económica, que impone restricciones al gasto público de algunos países. En relación con esta necesidad, sería oportuno que el sistema de ingresos de la Comunidad estuviese más vinculado al PIB por habitante de cada Estado miembro. Una intención análoga ha sido manifestada por la Conferencia intergubernamental en el último párrafo del protocolo sobre la cohesión económica y social.

⁽¹⁾ Informe del Tribunal de Cuentas (DO nº C 313 de 12, 12, 1990, cap. 7, art. 7.91).

- 12.6.2. El aumento de recursos asignados y las mayores responsabilidades políticas que acarreará la Unión política imponen un aumento proporcional de la capacidad de gobierno de las Instituciones comunitarias, del control democrático del Parlamento Europeo, de la implicación plena del Comité Económico y Social y de todas las partes interesadas (Estados nacionales, regiones, interlocutores sociales).
- 12.6.3. Si es deber de la Comisión garantizar un marco programático de referencia que contenga los objetivos de una ordenación del territorio europeo, sus intervenciones en política regional deberían contemplar más las particularidades estructurales, sociales, institucionales y macroeconómicas de cada región. En este contexto, es importante desarrollar la colaboración con las regiones, y la decisión de la Conferencia intergubernamental sobre la Unión Política de instituir —en los nuevos tratados— un Comité consultivo de las regiones podría aportar una contribución útil al respecto.
- 12.6.4. Pero lo que requiere un recurso más amplio al principio de subsidiariedad es precisamente la necesidad de un mayor acercamiento a la realidad regional, de reducir las complicaciones burocráticas y la pesadez de los procedimientos, y de favorecer la capacidad política y técnica de las administraciones regionales y locales para intervenir en la ordenación del territorio.
- 12.6.4.1. Los Marcos Comunitarios de Apoyo —que están dando buenos resultados— deberían pues convertirse en un instrumento más flexible, capaz de adaptarse al terreno y a la evolución de los problemas, un verdadero y auténtico «acuerdo de programa» par desarrollarse a través de programas operativos bajo la responsabilidad total de las autoridades locales. Paralelamente, se debería fortalecer la función de control de la Comisión y de los Comités de vigilancia sobre la aplicación de los MCA, ampliándola a la coordinación con las demás intervenciones comunitarias.
- 12.6.4.2. Ello requiere no obstante un esfuerzo mayor de asistencia técnica a las administraciones regionales y locales, cuya capacidad de programar y gestionar las intervenciones operativas no siempre es satisfactoria a pesar de ser una condición fundamental para llevar a buen término la política regional.
- 12.6.5. La simplificación de los procedimientos relativos a los Programas Operativos permitiría así fortale-

Hecho en Bruselas, el 27 de febrero de 1992.

- cer la intervención directa de la Comunidad tras la ampliación de la cuota de recursos destinados a los Programas de interés comunitario, que podría también verse duplicada.
- La implicación de los interlocutores sociales que ya se ha experimentado, aunque sea sólo a nivel informativo, durante 1989 y 1990 por iniciativa conjunta de la Comisión, de la Confederación europea de sindicatos y de la UNICE— ha dado resultados positivos, pero ha habido muchas carencias a nivel nacional y regional. El consenso y la sinergia que puede producir deben considerarse como un elemento indispensable para alcanzar con éxito los objetivos de la cohesión económica y social. Por consiguiente, dicha participación debe formalizarse en los nuevos reglamentos y llevarse a cabo a todos los niveles en la forma que se considere más adecuada. Además, el Comité propone difundir y verificar las propuestas del presente dictamen, en colaboración con la Comisión, entablando un debate con los interlocutores sociales en las regiones más interesadas.
- 12.6.7. Es de suma importancia que el capital privado tenga una mayor participación en los programas operativos —en particular, de las grandes empresas nacionales y multinacionales— también mediante modalidades que permitan la definición de «acuerdos de programa» entre las autoridades públicas (Comisión, Estado, Regiones) y el interlocutor privado, con la participación de los interlocutores sociales, que prevean asimismo condiciones favorables para reducir el riesgo de la inversión durante un período de tiempo limitado, necesario para poner en marcha la iniciativa.
- 12.7. El Comité apoya la decisión por la cual la Comisión deberá elaborar anualmente un informe sobre la cohesión económica y social. A ese respecto propone que se cree un comité de expertos independientes compuesto por científicos de la máxima autoridad, encargados de evaluar los progresos hacia la consecución de la cohesión económica y social. Este comité de expertos debería presentar su dictamen antes que la Comisión, de modo que ésta pudiese incluir en su informe los resultados de aquél. El dictamen de los expertos, también anual, y el informe de la Comisión deberían presentarse ante el Parlamento Europeo y el Comité Económico y Social para dictamen.

El Presidente del Comité Económico y Social Michael GEUENICH

ANEXO

al dictamen del Comité Económico y Social

Las siguientes enmiendas, que obtuvieron más de una cuarta parte de los votos emitidos, fueron rechazadas en el transcurso del debate:

Punto 5.1

Modifiquese la última frase de la manera siguiente:

« A pesar de la evidencia de esta afirmación, se observa en algunas partes de la Comunidad un retraso... »

Exposición de motivos

El retraso no se observa en todos los países miembros.

Resultado de la votación

Votos a favor: 35; votos en contra: 45; abstenciones: 15.

Punto 5.3.1

Modifíquese el primer guión del modo siguiente:

« aquellos países industrializados en los que, de un modo más preventivo, se intenta aumentar en general y de manera constante el nivel de cualificación; ».

Exposición de motivos

Esta formulación refleja mejor la realidad.

Resultado de la votación

Votos a favor: 28; votos en contra: 56; abstenciones: 15.

Punto 11.4.4

Suprimase.

Exposición de motivos

El contenido de este punto es confuso e innecesariamente polémico: parece proponer una negociación colectiva a nivel comunitario, pero no hay consenso en favor de dicha propuesta. Por otro lado, no hay pruebas concretas de ningún tipo que permitan apoyar la idea de que la acción, tal como aparece descrita, pueda tener consecuencias positivas sobre las perspectivas de desarrollo de las regiones más desfavorecidas.

El mantenimiento de este punto disminuiría el efecto del dictamen, que contiene, por otro lado, cuestiones a las que debemos prestar atención de manera más prioritaria.

Resultado de la votación

Votos a favor: 29; votos en contra: 68; abstenciones: 0.

Punto 11.6.1

Suprimase el último guión.

Exposición de motivos

No se puede atentar contra la aplicación uniforme del derecho comunitario.

Resultado de la votación

Votos a favor: 30; votos en contra: 62; abstenciones: 3.