Diario Oficial
de las Comunidades Europeas

ISSN 0257-7763

C 296

40º año

29 de septiembre de 1997

Edición en lengua española

Comunicaciones e informaciones

Número de información | Sumario | Página

I *Comunicaciones*

. . . . . .

II *Actos jurídicos preparatorios*

Comité Económico y Social

Sesión de julio de 1997

97/C 296/01 Dictamen del Comité Económico y Social sobre la «Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo relativa a los vehículos de motor y sus remolques destinados al transporte de mercancías peligrosas por carretera y por la que se modifica la Directiva 70/156/CEE relativa a la homologación de los vehículos de motor y de sus remolques» 1

97/C 296/02 Dictamen del Comité Económico y Social sobre la «Propuesta de Directiva del Consejo sobre equipos a presión transportables» 6

97/C 296/03 Dictamen del Comité Económico y Social sobre la «Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social y al Comité de las Regiones — Comparación de resultados en materia de competitividad — La puesta a punto de un instrumento a disposición de los operadores y de los poderes públicos» 8

97/C 296/04 Dictamen del Comité Económico y Social sobre la «Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social y al Comité de las Regiones sobre "Europa en la vanguardia de la sociedad mundial de la información: Plan de Actuación móvil"» 13

97/C 296/05 Dictamen del Comité Económico y Social sobre el «Libro Verde sobre las restricciones verticales en la política de competencia comunitaria» 19

ES

Precio: 19,50 ecus

(continúa al dorso)

97/C 296/06 Dictamen del Comité Económico y Social sobre el «Informe anual de la Comisión — Igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres en la Unión Europea — 1996» 24

97/C 296/07 Dictamen del Comité Económico y Social sobre la «Propuesta de Reglamento (CE) del Consejo por el que se fijan determinadas medidas técnicas de conservación de los recursos de la pesca en las aguas del mar Báltico, de los Belts y del Sund» 31

97/C 296/08 Dictamen del Comité Económico y Social sobre la «Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo sobre el cometido actual y propuesto de la Comunidad en la lucha contra el consumo de tabaco» . . . 32

97/C 296/09 Dictamen del Comité Económico y Social sobre «La fiscalidad en la Unión Europea — Informe sobre la evolución de los sistemas tributarios» 37

97/C 296/10 Dictamen del Comité Económico y Social sobre el tema «Un sistema común de IVA — Programa para el Mercado Único» 51

97/C 296/11 Dictamen del Comité Económico y Social sobre el «Libro Verde sobre las relaciones entre la Unión Europea y los países ACP en los albores del siglo XXI — Desafíos y opciones para una nueva asociación» 65

97/C 296/12 Dictamen del Comité Económico y Social sobre la «Propuesta de Reglamento (CE) del Consejo relativo a un sistema comunitario revisado de concesión de etiqueta ecológica» 77

II

(Actos jurídicos preparatorios)

COMITÉ ECONÓMICO Y SOCIAL

Dictamen del Comité Económico y Social sobre la «Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo relativa a los vehículos de motor y sus remolques destinados al transporte de mercancías peligrosas por carretera y por la que se modifica la Directiva 70/156/CEE relativa a la homologación de los vehículos de motor y de sus remolques» [1]

(97/C 296/01)

El 13 de febrero de 1997, de conformidad con el artículo 100 A del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea, el Consejo decidió consultar al Comité Económico y Social sobre la propuesta mencionada.

La Sección de Industria, Comercio, Artesanía y Servicios, encargada de preparar los trabajos en este asunto, aprobó su dictamen el 4 de junio de 1997 (Ponente: Sr. Kubenz).

En su 347º Pleno (sesión del 9 de julio de 1997), el Comité Económico y Social ha aprobado por 115 votos a favor, 3 en contra y una abstención el presente Dictamen.

1. Preámbulo

Los Estados miembros, salvo Irlanda, son Partes contratantes en el Acuerdo Europeo sobre transporte internacional de mercancías peligrosas por carretera (Acuerdo ADR) [2].

1.1. La Directiva 94/55/CE [3] ha incorporado al derecho comunitario, a partir del 1 de enero de 1997, el Acuerdo ADR. Dicha Directiva regula el transporte de mercancías peligrosas, así como los requisitos de fabricación y equipamiento de los vehículos a él destinados dentro de la Comunidad. No obstante, la Directiva no garantiza que las características de fabricación de un vehículo destinado al transporte de mercancías peligrosas vayan a ser aceptadas por los Estados miembros. A fin de que sean aceptadas, es necesario aprobar una directiva específica que se ajuste al procedimiento europeo de homologación de acuerdo con la Directiva 70/156/CEE de manera que, mediante la armonización de las características de fabricación, los vehículos puedan circular libremente por la Comunidad.

1.2. Por consiguiente, la presente Directiva complementa la Directiva 94/55/CE del Consejo y establece disposiciones especiales respecto a lo siguiente:

— diseño y fabricación adecuados del vehículo de base destinado al transporte de mercancías peligrosas;

— especificaciones técnicas sobre:

  • el equipo eléctrico,

  • el dispositivo de frenado (p. ej., ABS y dispositivo de frenado de descenso),

  • la prevención de incendios,

  • la limitación de velocidad.

1.3. Estas disposiciones se basan en las de la Directiva 94/55/CE del Consejo (y a la que se hace una referencia directa en la presente Directiva). El cumplimiento de todos los requisitos técnicos pertinentes de la presente Directiva garantizará la libre circulación de los vehículos correspondientes en el mercado interior de la

(1) DO C 29 de 30. 1. 1997, p. 17.
(2) ECE/TRANS/110 (Volúmenes I y II); Ginebra, 30. 9. 1957.
(3) DO L 319 de 12. 12. 1994, p. 7 (Dictamen del Comité Económico y Social C 195 de 18. 7. 1994, p. 15), Anejo L 275 de 28. 10. 1996, p. 1.

UE. Por tanto, si un tipo de vehículo obtiene la homologación de conformidad con la Directiva que nos ocupa, los Estados miembros no podrán prohibir a los fabricantes que lo pongan a la venta ni denegar su matriculación o puesta en servicio por motivos relacionados con su fabricación.

1.4. Al igual que las demás directivas específicas sobre homologación de vehículos comerciales —excepto las relativas a la contaminación atmosférica o a las emisiones sonoras— esta Directiva se basará en la armonización optativa. Los Estados miembros podrán optar entre disponer que se apliquen únicamente las disposiciones de la presente Directiva o mantener las disposiciones nacionales en la materia; en este último caso, el fabricante podrá elegir entre cumplir los requisitos nacionales o los armonizados. Los Estados miembros podrán obligar al fabricante que no haya optado por una homologación CE a que cumpla los requisitos nacionales correspondientes.

1.5. La presente Directiva no afecta a la legislación nacional ni comunitaria que regula la utilización de dichos vehículos. Las disposiciones administrativas del anteproyecto de propuesta se ajustan a las de la Directiva 70/156/CEE, con objeto de garantizar su continuidad.

1.6. La presente Directiva será optativa hasta que la Directiva marco 70/156/CEE sea obligatoria para todos los vehículos destinados al transporte de mercancías peligrosas por carretera en todos los Estados miembros. En caso de que un fabricante opte por ajustarse a las disposiciones de la presente Directiva, el Estado miembro correspondiente no se lo prohibirá y los demás Estados miembros deberán permitir la libre circulación de los vehículos de dicho fabricante que cumplan las disposiciones de la presente Directiva.

2. Introducción

2.1. Con la presente propuesta de Directiva se establecerán los requisitos técnicos para la fabricación de vehículos y remolques destinados al transporte de mercancías peligrosas por carretera. La directiva contribuirá así al establecimiento de las condiciones técnicas necesarias para un transporte seguro.

2.2. El proyecto de propuesta establece requisitos con arreglo a lo dispuesto en el artículo 100 A del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea (medidas relativas a la aproximación de las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas de los Estados miembros que tengan por objeto el establecimiento y el funcionamiento del mercado interior) y dispone la armonización total de las disposiciones técnicas correspondientes de los vehículos destinados al transporte de mercancías peligrosas por carretera. Este enfoque se ajusta al enfoque general aplicado en el sector de los vehículos de motor, tal y como queda establecido en la Directiva marco por la que se regula la homologación de vehículos de motor en la Unión Europea (Directiva 70/156/CEE [1] del Consejo de 6 de febrero de 1970, cuya última modificación la constituye la Directiva 96/79/CE [2] del Parlamento Europeo y del Consejo).

3. Observaciones generales

3.1. El Comité Económico y Social acoge favorablemente la propuesta de la Comisión relativa a la aproximación de las disposiciones legales sobre homologación de vehículos de motor y remolques mediante la modificación de la Directiva 70/156/CEE y de una nueva Directiva particular relativa a la homologación de los vehículos de motor y de sus remolques que regule la fabricación de vehículos destinados al transporte de mercancías peligrosas.

3.2. Dado que el Consejo en este tiempo ha aprobado más de 36 Directivas particulares sobre homologación de los vehículos de la clase N, debería incluirse el punto «Homologación de vehículos para el transporte de mercancías peligrosas».

3.3. Mediante este procedimiento queda, pues, establecido que se puede aplicar el procedimiento de homologación al «vehículo de base» que se fabrique en serie. La carrocería y el vehículo en general tienen que ser aprobados por un perito oficialmente reconocido antes de su primera puesta en circulación, puesto que, además, también deben atenerse a la normativa fundamental de un permiso de circulación especial (el llamado certificado B3) [3].

3.4. La conveniencia de un proceso de homologación de vehículos homogéneo para toda la Comunidad es evidente. Las excepciones para los modelos únicos o especiales son bastante prudentes puesto que tienen en cuenta:

— los vehículos fabricados en varias etapas,

— las distintas variantes y versiones del modelo básico, y

— los vehículos de series limitadas.

3.5. El Comité está de acuerdo con la propuesta de Directiva de la Comisión en lo que respecta a los objetivos propuestos, pero señala que es absolutamente necesario homogeneizar el ámbito de aplicación de la normativa de la CEPE y la normativa de la UE.

4. Observaciones específicas

4.1. El Comité Económico y Social solicita a la Comisión, y en especial a la DG VII, que realicen los

---

(1) DO L 42 de 23. 2. 1970, p. 1 (Dictamen del Comité Económico y Social C 48 de 16. 4. 1969. p. 14).

(2) DO L 18 de 21. 1. 1997, p. 7.

(3) El primer certificado B3 puede ser expedido únicamente por las autoridades nacionales responsables del permiso de circulación del vehículo. Así, por ejemplo, Alemania no puede expedir un primer certificado B3 para un vehículo completo fabricado en Alemania, si este vehículo va a ser matriculado en Francia.

esfuerzos necesarios para que las ventajas derivadas de esta Directiva y de la Directiva 94/55/CEE, incluida la Directiva de modificación 96/86/CE [1], no se vean anuladas por procedimientos análogos a las prescripciones promulgadas por los organismos competentes u otras organizaciones.

4.2. Se debería asegurar que el ámbito de aplicación de la normativa de la CEPE y de la presente directiva de la UE sean considerados equivalentes.

[1] DO L 335 de 24. 12. 1996, p. 43.

Bruselas, el 9 de julio de 1997.

El Presidente

del Comité Económico y Social

Tom JENKINS

ANEXO

Directivas y Acuerdos relativos al transporte de mercancías peligrosas por carretera

1. **ADR**

Acuerdo Europeo sobre transporte internacional de mercancías peligrosas por carretera (Acuerdo ADR).

Este Acuerdo fue firmado por 32 países. El ADR contiene disposiciones detalladas de aplicación homogénea para la seguridad en el transporte de mercancías peligrosas por carretera entre los Estados que son Partes contratantes. En tanto no se ratifique dicho acuerdo, es de aplicación el derecho nacional según el principio de territorialidad. Como consecuencia de este acuerdo, ha sido necesario establecer las disposiciones correspondientes para el tráfico interior. El ADR ha tenido también como resultado la armonización parcial de las disposiciones nacionales.

Mientras que el ADR en su parte general regula fundamentalmente las relaciones jurídicas entre los Estados firmantes, los Anejos A y B del acuerdo contienen disposiciones sobre el permiso de transporte de mercancías peligrosas, así como los requisitos de fabricación y utilización de los vehículos y contenedores destinados a este transporte. Las mercancías peligrosas incluidas en el Anejo A están divididas en 13 clases. En él se contemplan también las materias que está permitido transportar y las condiciones de embalaje y transporte con sus correspondientes marginales.

En el Anejo A están también incluidos nueve apéndices (2 de ellos todavía abiertos) que contienen los ensayos relativos a las materias y los embalajes, así como las disposiciones sobre las etiquetas de peligro. Las disposiciones del Anejo A se refieren sobre todo al expedidor de materias y objetos peligrosos. El Anejo B contiene disposiciones generales y específicas relativas a la fabricación, equipamiento y utilización de los vehículos, así como de los contenedores, las cisternas y los recipientes que sirvan para el transporte de materias y objetos peligrosos de acuerdo con el Anejo A.

Al Anejo B le corresponden 8 apéndices que recogen los requisitos de fabricación y utilización de todo tipo de cisternas, el equipamiento electrónico de los vehículos y el certificado de autorización. Las disposiciones del Anejo B se refieren sobre todo al transportista de materias peligrosas.

2. **Directiva marco comunitaria (94/55/CE)**

La Directiva marco ADR (94/55/CE) traslada el ADR al derecho comunitario. Por tanto, el ADR se incluyó completamente en el derecho comunitario. La Directiva marco ADR (94/55/CE) se basa en el artículo 75 del Tratado constitutivo de la CE y regula, pues, el tráfico dentro de la Comunidad.

Nota: Una homologación de los vehículos según esta Directiva sólo es válida a nivel nacional. Por este motivo es necesaria una Directiva particular para vehículos de transporte de mercancías peligrosas basada en el artículo 100 A (libre circulación de mercancías) del Tratado constitutivo de la CE.

La Directiva particular relativa a la homologación de vehículos de motor y remolques destinados al transporte de mercancías peligrosas por carretera tendría en cuenta este objetivo económico. Por las razones ya aducidas, es absolutamente necesaria una Directiva particular sobre los procedimientos de

homologación basada en el artículo 100 A del Tratado constitutivo de la CE. Dicha Directiva, como todas las demás directivas técnicas sobre vehículos, tiene que ser adoptada en virtud de la Directiva básica 70/156/CEE (Procedimiento de homologación de vehículos y remolques). Por medio de estas medidas se establece que sólo se tiene que aprobar una homologación para el vehículo básico que tendrá que ser reconocida después en los 15 Estados miembros.

3. **ECE — Economic Commission for Europe (CEPE — Comisión Económica de las Naciones Unidas para Europa)**

Esta comisión, con sede en Ginebra, fue fundada por las Naciones Unidas en diciembre de 1946. Las Naciones Unidas cuentan con instituciones similares en otros lugares del mundo. La tarea de la CEPE consiste en desarrollar y coordinar la economía europea. Para los temas de transporte existe un departamento especial (WP-Working party) con las secciones siguientes:

Política general de transportes, ferrocarriles, transporte por carretera y por vía fluvial. El Comité de Transporte interior asigna sus tareas al departamento de transportes. Los temas de transporte aéreo y marítimo son tratados únicamente si afectan al resto de los medios de transporte. La CEPE no tiene poder ejecutivo. Elabora recomendaciones, resoluciones y convenciones. En los trabajos de la CEPE toman parte como asesores los respectivos representantes acreditados de los intereses internacionales.

4. **CEPE — Normativa para el sector de vehículos de motor**

Con el Acuerdo de 20 de marzo de 1958 relativo a la adopción de condiciones uniformes de homologación y reconocimiento mutuo de las homologaciones de equipamiento y piezas para vehículos de motor, los trabajos fueron asignados al Grupo de trabajo WP 29. El WP 29 elabora, pues, toda la normativa relevante para el sector técnico de los vehículos de motor. Por el momento el WP 29 se ocupa de una propuesta de reglamento relativo a disposiciones uniformes para la homologación de vehículos de motor destinados al transporte de mercancías peligrosas por carretera.

5. **WP 15 — «Working Group on the Transport of dangerous Goods» (Grupo de trabajo sobre el transporte de mercancías peligrosas)**

El WP 15 elabora los requisitos esenciales del ADR (Acuerdo Europeo sobre transporte internacional de mercancías peligrosas por carretera).

6. **Definiciones de acuerdo con el Anexo II a la Directiva 70/156/CEE**

Categorías de vehículos:

Categoría M — Vehículos de motor destinados al transporte de personas y que tengan por lo menos cuatro ruedas;

Categoría N — Vehículos de motor destinados al transporte de mercancías que tengan por lo menos cuatro ruedas;

Categoría O — Remolques (incluidos los semirremolques).

Las categorías mencionadas supra están divididas en distintas subcategorías como, por ejemplo, la categoría N1 que abarca los vehículos destinados al transporte de mercancías con una masa máxima no superior a las 3,5 toneladas.

7. **Definición del vehículo de base**

Según la Directiva 70/156/CEE (artículo 2), el «vehículo de base» es todo vehículo incompleto cuyo número de identificación se conserve durante las fases sucesivas del procedimiento de homologación multifásico.

8. **Lista de equivalencias**

En la Directiva 70/156/CEE, Anexo IV —Establecimiento de los requisitos aplicables a la homologación de vehículos—, en la segunda parte se establece cuáles son las normas CEPE consideradas equivalentes a las de las directivas específicas de la CE. En ella se enumeran como equivalentes 35 directivas específicas del sector de vehículos de motor.

El objetivo de las directivas y la normativa en el sector técnico de vehículos es definir el ámbito de aplicación y las condiciones para la homologación de vehículos y piezas de tal manera que las directivas específicas figuren en la lista de equivalencias.

Esto sólo es posible si el ámbito de aplicación y los requisitos técnicos puedan considerarse idénticos.

Nota: Para el fabricante de vehículos ello supone una ventaja, ya que el vehículo debe ser controlado una sola vez, si bien la homologación sobre la base de este control técnico es posible en virtud de la correspondiente directiva CE y la correspondiente normativa CE.

Requisitos técnicos impuestos a los vehículos en función de la mercancía transportada

		Tipo de vehículo según el marginal 220 301				
Marginal	Disposiciones técnicas	EX/II	EX/III	AT	FL	OX
220 510	Equipo eléctrico					
220 511	— Canalizaciones		x	x	x	x
220 512	— Interruptor		x		x	
220 513	— Acumuladores	x	x		x	
220 514	— Tacógrafos		x		x	
220 515	— Circuitos alimentados permanentemente		x		x	
220 516	— Instalación eléctrica AR cabina		x		x	
220 520	Frenado					
220 521	— ABS		x	x	x	x
220 522	— Ralentizador		x	x	x	x
220 530	Riesgo de incendio					
220 531	— Cabina: materiales	x	x			
	— Cabina: pantalla térmica					x
220 532	— Depósitos de carburante	x	x		x	x
220 533	— Motor	x	x		x	x
220 534	— Dispositivo de escape	x	x		x	
220 535	— Ralentizador		x	x	x	x
220 536	— Calefacción complementaria	x	x			
220 540	Limitación de velocidad	x	x	x	x	x

Vehículos según el marginal 220 301:

EX/II Vehículos destinados al transporte de explosivos como unidad de transporte de tipo II (1).

EX/III Vehículos destinados al transporte de explosivos como unidad de transporte de tipo III (1).

FL Vehículos destinados al transporte de líquidos con un punto de inflamación inferior o igual a 61 °C o de gases inflamables en cisternas fijas o desmontables de una capacidad superior a 3 000 litros o vehículos destinados al transporte de gases inflamables en baterías de recipientes de una capacidad superior a 1 000 litros.

OX Vehículos destinados al transporte de materias de la clase 5.1, marginal 2501, apartado 1° a) en cisternas fijas o desmontables de una capacidad superior a 3 000 litros.

AT Vehículos destinados al transporte de mercancías peligrosas en cisternas fijas o desmontables de una capacidad superior a 3 000 litros o vehículos destinados al transporte de mercancías peligrosas en baterías de recipientes de una capacidad superior a 1 000 litros, salvo los vehículos de los tipos FX y OX.

(1) El marginal 11 401 especifica las cantidades de materias peligrosas que pueden ser transportadas en un vehículo de tipo I/II/III:
Tipo I: ningún requisito especial para las cantidades más pequeñas.
Tipo II: determinados requisitos para cantidades medias.
Tipo III: a mayores cantidades, mayores requisitos.

Dictamen del Comité Económico y Social sobre la «Propuesta de Directiva del Consejo sobre equipos a presión transportables» [1]

(97/C 296/02)

El 14 de febrero de 1997, de conformidad con el apartado 1 del artículo 75 del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea, el Consejo decidió consultar al Comité Económico y Social sobre la propuesta mencionada.

La Sección de Industria, Comercio, Artesanía y Servicios, encargada de preparar los trabajos en este asunto, aprobó su dictamen el 4 de junio de 1997 (Ponente: Sr. Lerios).

En su 347º Pleno (sesión del 10 de julio de 1997), el Comité Económico y Social ha aprobado por 71 votos a favor, 3 en contra y 8 abstenciones el presente Dictamen.

1. Síntesis de la propuesta de Directiva

La propuesta de Directiva tiene por objeto reforzar la seguridad en el transporte de equipos a presión transportables y garantizar la libre circulación de estos equipos en el mercado interior.

Para cumplir estos dos objetivos se propone introducir nuevos procedimientos de inspección periódica de todos los equipos a presión transportables, tal como se describen en la Parte II del Anexo V, así como procedimientos de evaluación de conformidad, según los distintos módulos descritos en la Parte I del Anexo V, que abarquen todos los nuevos equipos a presión.

2. Observaciones generales

2.1. Aunque el Consejo ha conseguido ya un elevado nivel de seguridad en el transporte de mercancías peligrosas —incluidos los equipos a presión transportables— con la adopción de la Directiva 94/55/CE de 21 de noviembre de 1994 (sobre la aproximación de las legislaciones relativas al transporte por carretera, ADR) y la Directiva 96/49/CE de 23 de julio de 1996 (sobre la aproximación de las legislaciones relativas al transporte por ferrocarril, RID), la libre circulación entre países de estos equipos a presión, incluido el llenado y la reutilización, no está garantizada, dado que existen requisitos nacionales suplementarios para estos equipos.

Estas restricciones desaparecerían si se estableciera un sistema armonizado de autorización de los equipos a presión en el momento de las inspecciones periódicas de su utilización, en combinación con la concesión de las adecuadas autorizaciones y marcados emitidos por los organismos de inspección notificados, que después serán reconocidos en todos los Estados miembros.

2.2. De ello se deduce claramente que la plena realización del mercado interior de los equipos a presión transportables requiere una actuación a nivel comunitario. En consecuencia, el CES aprueba la propuesta de directiva del Consejo en la medida en que es el resultado de las consultas evacuadas por la Comisión tanto con los Gobiernos de los Estados miembros como con las organizaciones profesionales europeas (industria del gas, asociación de gases licuados, industria química, organizaciones representativas de los organismos de inspección y Comité Europeo de Normalización).

3. Observaciones específicas

3.1. El CES considera que si se reformularan determinados artículos del documento de la Comisión se facilitaría la aplicación de la Directiva.

3.1.1. Suprimiendo el término «rellenables» de la segunda línea del artículo 2 quedarían automáticamente incluidas en el ámbito de aplicación de la Directiva las botellas de gas no rellenables, con lo que se garantizaría su libre circulación.

3.1.2. En el artículo 13 se dispone que los Estados miembros adoptarán y publicarán las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas necesarias para dar cumplimiento a lo dispuesto en la Directiva antes del 30 de junio de 1998 y aplicarán dichas disposiciones a partir del 1 de enero de 1999. El CES considera que puede ser necesario revisar estos plazos en función de la disponibilidad de los modelos y las especificaciones pertinentes.

3.2. El CES considera que sería necesario incluir los siguientes detalles técnicos específicos en la Directiva o en el Convenio ADR:

a) procedimientos de relleno de las botellas de gas líquido y de las cisternas de gas licuado recomendados y controlados por los organismos de inspección notificados;

b) condiciones de funcionamiento, construcción, certificación y marcado de las válvulas de las citadas botellas y cisternas.

3.3. Dado que la aplicación de la Directiva entrañará una reducción de costes, es decir, un beneficio económico para los fabricantes de equipos a presión, debido a que en el futuro la concesión de la autorización y del marcado se efectuará en un solo Estado miembro y después los equipos circularán libremente en todos los países de la UE, por efecto de la competencia disminuirán los precios de los equipos. El CES expresa el deseo de que la industria (los fabricantes de equipos, es decir, de botellas,

[1] DO C 95 de 24. 3. 1997, p. 2.

cisternas y otros componentes, así como los productores y distribuidores de gas licuado) repercutirá el beneficio económico resultante en el coste final de los productos en beneficio del consumidor.

Bruselas, el 10 de julio de 1997.

El Presidente
del Comité Económico y Social
Tom JENKINS

ANEXO

al Dictamen del Comité Económico y Social

La propuesta de enmienda siguiente, que obtuvo más de un cuarto de los votos emitidos, fue rechazada en el transcurso de los debates.

Incluir dos nuevos guiones 3.1.3 y 3.1.4:

Punto 3.1.3

Incluir un nuevo considerando redactado como sigue:

«Considerando que los equipos de transporte a presión fabricados según la Directiva 84/527/CEE deben continuar teniendo garantizada su libre circulación y uso en los Estados miembros.»

Punto 3.1.4

Añadir un nuevo punto 3 al artículo 4 de la propuesta de directiva que diga:

«Los equipos de transporte a presión fabricados de acuerdo con lo previsto en la Directiva 84/527/CEE con la marca M podrán tener garantizados su libre circulación y uso en el territorio de la Comunidad, sin necesidad de un nuevo marcaje adicional.»

Exposición de motivos

En la actualidad existen en Europa, y más concretamente en algunos países, varios millones de envases de suministro de GLP fabricados de acuerdo con la directiva 84/527/CEE y con un sistema de marcado y verificación de su estado y grado de conservación realizado por las compañías suministradoras y controlado por las autoridades nacionales competentes. Obligar a dichos envases a un procedimiento de marcado complementario implica unos costes desproporcionados sin que por otra parte se obtengan beneficios palpables para el consumidor.

Resultado de la votación

Votos a favor: 33, votos en contra: 44, abstenciones: 8.

Dictamen del Comité Económico y Social sobre la «Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social y al Comité de las Regiones — Comparación de resultados en materia de competitividad — La puesta a punto de un instrumento a disposición de los operadores y de los poderes públicos»

(97/C 296/03)

El 21 de abril de 1997, de conformidad con el artículo 198 del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea, la Comisión decidió consultar al Comité Económico y Social sobre la comunicación mencionada.

La Sección de Industria, Comercio, Artesanía y Servicios, encargada de preparar los trabajos en este asunto, aprobó su dictamen el 4 de junio de 1997 (Ponente: Sr. Malosse).

En su 347º Pleno (sesión del 9 de julio de 1997), el Comité Económico y Social ha aprobado por 99 votos a favor, 3 votos en contra y una abstención el presente Dictamen.

1. Introducción

1.1. La presente Comunicación y la relativa a la comparación de resultados (benchmarking) de la industria europea en materia de competitividad (doc. COM(96) 463 final) tienen su origen en algunas propuestas y comunicaciones recientes en materia de competitividad, en particular, la Comunicación «Una política de competitividad industrial para la Unión Europea» (doc. COM(94) 319 final), así como el Programa de actuación y el calendario complementario (doc. COM(95) 87 final), al que el Comité Económico y Social había prestado ya su apoyo de principio, aunque expresando su deseo de que la Comisión diera un carácter más concreto a sus iniciativas. En el Dictamen aprobado en el Pleno del 22 de noviembre de 1995 (Ponente: Sr. Petersen) [1], el Comité había lamentado sobre todo que «no existan aún al parecer orientaciones sobre las etapas y el correspondiente calendario». Con posterioridad, se publicaron dos comunicaciones sobre la competitividad de la industria química y de la subcontratación en la industria textil y de la confección. En sus dictámenes sobre estas dos comunicaciones, el Comité había deplorado principalmente su falta de ambición.

1.2. La necesidad de reforzar la competitividad económica y, sobre todo, industrial en la Unión Europea se analiza en profundidad en dos documentos de carácter más político: el Libro Blanco «Crecimiento, competitividad y empleo», elaborado en 1993 por la Comisión que presidía Delors, y el «Pacto de confianza en favor del empleo», presentado en 1996 por la Comisión de Santer. A petición del Presidente Santer, el Grupo consultivo sobre la competitividad, presidido por el Sr. Ciampi, presentó sus primeras conclusiones. En el primer informe se ofrece un análisis general de la competitividad y se subraya que ésta no es un fin en sí misma, sino un medio para mejorar la situación del empleo y alcanzar un nivel de vida más alto y un bienestar creciente mediante el aumento de la productividad, la eficacia y la rentabilidad.

1.3. El objetivo de la presente Comunicación es presentar a los Estados miembros una propuesta de actuación concreta. Cabe señalar que la Comisión ha elaborado al mismo tiempo otros dos documentos de trabajo sobre este tema. El primero, presentado como enfoque complementario a la comparación de resultados («benchmarking»), hace referencia a «Una Política europea de fomento de la calidad destinada a aumentar la competitividad europea» (doc. SEC(96) 2000). El segundo, publicado en 1996, es un informe sobre la competitividad de la industria europea. Por último, al presentar el 20 de noviembre de 1996 un plan de actuación con objeto de fomentar la innovación, el Miembro de la Comisión encargado del tema, Sra. Edith Cresson, se refirió al «benchmarking» a nivel europeo, principalmente en el ámbito de la calidad, como un medio para fomentar la innovación.

1.4. El Comité subraya nuevamente la falta de coordinación y transparencia en las iniciativas de la Comisión Europea, que, a este respecto, se multiplican y se superponen entre sí a ojos vistas. Habría sido preferible elaborar un plan de actuación completo para reforzar la competitividad, con un calendario preciso que incluyera un programa de apoyo a la calidad.

1.5. Sin embargo, al presentar una Comunicación complementaria el 16 de abril de 1997 [2], la Comisión Europea ha dado respuesta a los deseos del Consejo de Ministros y del Comité. Esta Comunicación presenta, en efecto, un marco comunitario global y propuestas concretas de actuación para la puesta en marcha de un mecanismo de evaluación comparativa de rendimiento o benchmarking, que se puede traducir literalmente por «bases de referencias» o comparación de resultados.

[1] DO C 39 de 12. 2. 1996.

[2] Doc. COM(97) 153 final.

2. Análisis de la competitividad europea efectuado por la Comisión

2.1. Las principales razones formuladas en la Comunicación para explicar el retraso económico de los países de la Unión Europea son el bajo índice de las inversiones inmateriales (en formación e investigación, principalmente), de la innovación y de las inversiones fijas en bienes de equipo. Es sobre todo la interacción entre estos factores diferentes lo que resulta determinante para la competitividad. Asimismo, la Comunicación hace referencia a las dificultades de carácter estructural, como la falta de movilidad de la mano de obra, el alto coste administrativo de la infraestructura del transporte, los elevados déficit públicos y la elevada cuota de la fiscalidad en el PIB, que ha aumentado en la Unión Europea del 34 % al 43 % entre 1970 y 1995.

2.2. Al analizar el crecimiento de la industria, la Comisión observa que ha disminuido la cuota de la Unión Europea en los mercados de exportación de la OCDE. Las cuotas de mercado de la Unión Europea se han reducido en zonas de elevado crecimiento, como Extremo Oriente y América Latina. En el transcurso de los diez últimos años, el valor añadido de la industria ha aumentado con más lentitud en la Unión Europea (2,4 %) que en los Estados Unidos (3 %) o en Japón (3,8 %). De los sectores manufactureros, sólo los alimentos, las bebidas, el tabaco, la madera y los muebles registraron en la Unión Europea ganancias de productividad equivalentes o superiores. Estos sectores disfrutaron de un índice de inversión más elevado en la Unión Europea que en países competidores.

2.3. Al considerar la estructura de los costes, el análisis muestra que éstos son en general más elevados en la Unión Europea: los precios son más altos en el sector de las telecomunicaciones y en el energético, los tipos de interés se han situado en los últimos años por encima de los de Estados Unidos y Japón. En cambio, el análisis de los costes salariales no aporta una respuesta clara, y se admite la dificultad de establecer una comparación precisa debido a la complejidad estructural de este tipo de costes. Sin embargo, la Comisión señala que los costes salariales unitarios (evolución de la masa salarial respecto a la producción) están disminuyendo ligeramente desde 1992. La Comisión debería explicar y comentar estos datos.

2.4. En el ámbito de las inversiones, tanto materiales como inmateriales, el retraso experimentado por la Unión Europea es muy preocupante. La Comunicación pone sobre todo en evidencia los datos relativos a investigación y desarrollo. A este respecto, el Comité opina también que la Comisión debería comentar estos datos de forma más extensa, principalmente en cuanto a las inversiones en investigación y desarrollo.

2.5. En el capítulo «Factores determinantes de la competitividad» la Comisión atribuye los deficientes resultados de la industria europea a dos causas principales: el mal funcionamiento de los mercados y la escasez de capacidad innovadora. Con respecto a la fluidez de los mercados, la Comunicación menciona, sin un orden establecido, la falta de liberalización en algunos sectores infraestructurales clave (telecomunicaciones, transportes), las deficiencias existentes en el funcionamiento del mercado de capitales (en especial, los obstáculos a las actividades de los fondos de pensiones), la falta de flexibilidad del mercado de trabajo, las trabas a la movilidad profesional y la reglamentación del mercado de trabajo.

2.6. En ese mismo capítulo sobre «Factores determinantes de la competitividad», la Comisión enumera los factores que frenan la innovación: las inversiones inmateriales insuficientes, las deficiencias en los sistemas de formación y educación, principalmente su inadaptación a las necesidades de los agentes económicos, la falta de movilidad de la mano de obra, las deficiencias del sistema de investigación europeo, orientado además de manera insuficiente hacia el mercado, las dificultades existentes a la hora de valorizar y difundir los resultados de las investigaciones, el retraso en la aplicación de los sistemas de control de la calidad, así como las deficiencias en los mecanismos de financiación de la innovación (capital de riesgo, capital de lanzamiento) y de las pequeñas y medianas empresas. A este respecto, habría sido útil que en su análisis de la competitividad la Comisión hubiera tenido en cuenta un enfoque territorial, basado en las regiones.

3. Propuestas del Comité sobre la evaluación de la competitividad

3.1. La Comisión Europea señala dos factores esenciales para medir el nivel de competitividad: la productividad y la tasa de empleo. Sin embargo, la Comisión admite en su Comunicación que estos dos factores no bastan por sí solos para resumir este fenómeno. Si se afirma que la competitividad es un medio para alcanzar un nivel de vida mejor y aumentar el bienestar de la población, el grado de protección medioambiental, el uso racional de los recursos energéticos o el nivel de delincuencia pueden considerarse igualmente criterios a tener en cuenta, junto con el grado de protección social.

3.2. Cabe extrañarse de que en la Comunicación no se haga ninguna referencia a los tipos de cambio y a las fluctuaciones monetarias dentro y fuera de la Unión Europea, ya que en numerosos sectores industriales estos factores pueden resultar determinantes para los márgenes de beneficio de las empresas y sus cuotas de mercado. Sin embargo, se trata de factores circunstanciales sobre los que una empresa, un sector o una región no ejercen un control real.

3.3. Por ello, el Comité llama la atención de la Comisión Europea sobre el riesgo de un análisis demasiado general que englobe, desordenadamente, demasia-

dos factores difícilmente comparables. En efecto, la competitividad es siempre relativa y los resultados del análisis pueden ser completamente diferentes dependiendo de si la comparación se hace con los Estados Unidos, con Japón o con los países asiáticos de economía emergente. La competitividad de una empresa se mide en relación con sus competidores, mientras que la de una región puede analizarse en función de su capacidad para atraer inversores, crear empleo o valor añadido.

3.4. Los análisis de la Comisión privilegian el concepto de una competitividad global de la Unión con relación a sus competidores. Sin embargo, el Comité opina que un enfoque demasiado global y generalizado no resulta favorable a las medidas prácticas de comparación de resultados. En lo que se refiere a las condiciones marco de la competitividad, convendría seleccionar ámbitos concretos que puedan ser objeto de un análisis objetivo y operativo. Por ello, el Comité preferia un enfoque por sectores que permitiese diferenciar de manera adecuada la importancia relativa de los distintos factores, como la investigación y el desarrollo en el sector biotecnológico o el coste de la mano de obra y la mercadotecnia en el sector textil y de la confección. Por otra parte, el Comité subraya la importancia, para un enfoque territorial de los factores relativos a la competitividad, de considerar la dimensión regional o de enclaves de puestos de trabajo, que permite un análisis más exacto de las condiciones generales: la fiscalidad local, las infraestructuras, las inversiones en investigación, la difusión desde un ámbito universitario, la creación de empleo y de empresas y las inversiones extranjeras. Una comparación de resultados demasiado global se asemejaría a los análisis existentes y tendría menos efectos operativos. En cuanto al establecimiento de empresas extranjeras, por ejemplo, el concepto de territorio es a menudo mucho más significativo en términos regionales que el de Estado. Por lo tanto, convendría aproximar el nivel de análisis al nivel de decisión adecuado que puede variar dependiendo de qué factores se estudien y en qué países (por ejemplo, en Alemania son los Estados federados los que son competentes en materia de educación).

3.5. Muchos de los elementos mencionados en el análisis de la Comisión son de hecho factores relativos al crecimiento o al bienestar, más que a la competitividad. En efecto, la evaluación del rendimiento de un sistema educativo, por ejemplo, se lleva a cabo en función de las necesidades y aspiraciones de una población. Estas necesidades pueden variar considerablemente de un país a otro, y resulta difícil apreciar cómo se podría establecer una «escala» de resultados en este ámbito. El bienestar de la población es también en sí mismo un factor de competitividad.

3.6. En el marco de un ejercicio comparativo como el «benchmarking», el Comité desearía que la Comisión se atuviera a una definición más rigurosa y metódica de la competitividad en torno a tres principios clave:

3.6.1. Una diferenciación clara entre las acciones de «benchmarking» a nivel de empresa y las relativas a las condiciones generales.

3.6.2. Una jerarquización y una diferenciación de los distintos factores de la competitividad: las condiciones generales de competitividad (infraestructuras, formación), la competitividad de los productos (precios, factores «externos al precio» como la calidad, el servicio posventa, etc.), los resultados de la competitividad (cuotas de mercado para las empresas, creación de puestos de trabajo en zonas determinadas).

3.6.3. Una evaluación comparativa diferenciada según las empresas, sectores o territorios con los que se quiere hacer la comparación: por ejemplo, en determinados sectores industriales esta evaluación se haría en relación con los principales competidores mundiales, mientras que en lo relativo a los territorios, permitiría comparar situaciones diferentes dentro y fuera de la Unión Europea.

3.7. A partir de esta definición más rigurosa, el Comité seleccionaría los ámbitos de análisis siguientes:

3.7.1. En lo que se refiere a los territorios, el Comité desearía dar prioridad a la evaluación comparativa de la competitividad de regiones o de enclaves de puestos de trabajo (posiblemente zonas fronterizas) dentro de la UE. Determinar las causas del éxito de una u otra región dentro de la Unión y aplicar esos métodos a las regiones menos favorecidas sería instructivo incluso si fuera necesario incluir también en el análisis a regiones o zonas de terceros países (Japón, Norteamérica, Australia, Nueva Zelanda) que puedan tener unas condiciones socioeconómicas comparables a las de la Unión Europea.

3.7.2. La comparación de resultados («benchmarking») es un método muy utilizado ya por las grandes empresas, sobre todo las multinacionales. Se trata de una actividad que entra dentro de su competencia y que en sí misma no puede entrar en el marco de la acción pública. Por lo tanto, la contribución comunitaria debería situarse a nivel del intercambio de información y de un enfoque selectivo por sectores de actividad, complementado por análisis específicos sobre las PYME y la creación de empresas. En este caso, el enfoque debería hacer abstracción de cualquier limitación territorial y englobar a la vez empresas europeas con filiales en terceros países y empresas de terceros países con filiales en la Unión Europea. En este contexto, los análisis internos de las empresas, sobre todo las multinacionales,

serían muy instructivos a la hora de determinar los factores que se deben tener en cuenta.

3.8. De la combinación de los enfoques territorial y sectorial (incluidos los análisis sobre las PYME y la creación de empresas) se podrían extraer resultados esclarecedores sobre las mejores prácticas y métodos que deben utilizarse para reforzar la competitividad europea. En este ámbito, y con el fin de evitar análisis globales sin aplicación directa posible, el Comité sugiere que la Unión Europea (sobre todo el Consejo y la Comisión) debería estudiar los ámbitos donde tiene la intención de tomar iniciativas. En el sector fiscal, en el relativo al funcionamiento del mercado interior o en el de las iniciativas comunitarias en materia de desarrollo regional y de investigación y desarrollo, la evaluación comparativa de los resultados de la Unión y los Estados, en relación con otras partes del mundo, sería una excelente ayuda en el proceso de toma de decisiones.

4. La comparación de resultados o «benchmarking»

4.1. La comparación de resultados o «benchmarking» es un método que consiste, tras un análisis que permite establecer las diferencias de resultados y sus causas, en valorizar y difundir los procesos que originan los mejores resultados. En realidad, es un método análogo a un mecanismo permanente de transmisión del know-how y de intercambio de información sobre mejores prácticas, a partir de un análisis económico de los términos y criterios de competitividad.

4.2. El Comité subraya el interés de este método como ayuda objetiva en la adopción de decisiones. El «benchmarking» permite, en efecto, establecer hechos objetivos a partir de los cuales los agentes interesados deben extraer sus consecuencias. En todo caso, este método debe poder aportar decisiones operativas.

4.3. El Comité apoya, pues, la iniciativa de la Comisión Europea de elaborar un programa europeo de comparación de resultados en colaboración con la industria y los Estados miembros. Este programa debería comenzar con la realización de proyectos piloto a modo de prueba para dar validez al método.

4.4. La comparación de resultados debe ser un proceso de carácter continuo y evolutivo, dado que la excelencia y el rendimiento, conceptos relativos, están en constante evolución. Por lo tanto, tal ejercicio sólo tendrá sentido si posee una duración considerable en el marco de proyectos piloto plurianuales.

4.5. El propósito del ejercicio de «benchmarking» es conseguir una cierta objetividad. Para ello es imprescindible considerar sólo hechos y realidades (datos objetivos), basarse en el consenso de las partes interesadas y, si fuera necesario, de la opinión pública. A nivel de empresa, los empleados deberían participar activamente en este proceso, al igual que todas las fuerzas socioeconómicas a nivel territorial. Sólo mediante el uso de datos objetivos y un consenso sobre el método puede ser eficaz la comparación de resultados. En efecto, no es posible transponer buenas prácticas sin el consentimiento de los que las van a aplicar. Si los proyectos piloto comunitarios persiguen la objetividad y el consenso, contribuirán de manera efectiva a la concienciación general sobre los factores y medios necesarios para reforzar la competitividad.

4.6. Si este método se aplica directamente a nivel de empresas, serán éstas las únicas responsables. Sin embargo, una serie de programas, tanto públicos como privados, buscan fomentar la comparación de resultados en el sector de las pequeñas y medianas empresas (en particular, el Ministerio de Industria y Comercio del Reino Unido). En este caso, la actuación comunitaria consistiría en organizar el intercambio de experiencias entre los Estados miembros y en poner en marcha una «red europea de información». El Comité sugiere que se ponga en práctica un proyecto piloto en el ámbito de la asistencia y el apoyo a la creación de empresas, partiendo del análisis de los trabajos ya efectuados por la DG XXIII en el marco de medidas concertadas de intercambio de buenas prácticas. Además de las regiones comunitarias ya analizadas, se seleccionaría una serie de países o territorios dentro o fuera de la Unión Europea donde se pondrían en marcha operaciones piloto de intercambio de mejores prácticas.

4.7. Asimismo, la Comisión sugiere que se utilice este método para analizar y desarrollar los factores de competitividad en determinados sectores a escala comunitaria. Sectores como la industria química, la biotecnología, el textil-confección y la industria del automóvil podrían analizarse en primer lugar, al haber sido ya objeto de estudio a nivel comunitario. Conviene que se elijan con atención los sectores y las referencias de comparación, ya que la comparación de resultados, como ayuda objetiva a la decisión, no puede hacer abstracción de las realidades socioeconómicas y culturales que pueden explicar o justificar las diferencias de las condiciones marco que actúan sobre la competitividad, principalmente en el plano social. Además, el «benchmarking» debe prestar atención al análisis del rendimiento de las empresas con una posible estrategia multinacional, lo que permitiría estudiar las estrategias respectivas en materia de internacionalización y sus

resultados, así como el atractivo de determinados países o territorios.

4.8. En el ámbito territorial, el Comité sugiere en primer lugar que se efectúe un estudio sobre los factores más importantes que inciden en el rendimiento de un territorio determinado (utilizando también los resultados extraídos de los análisis de grandes empresas). La segunda etapa consistiría en la elección de las regiones o zonas interregionales transfronterizas donde existiera un consenso político, económico y social sobre esta experiencia. Además de las regiones comunitarias, se podrían incluir en el análisis regiones análogas de terceros países para su comparación. A partir de los resultados de dicho estudio, la evaluación de los factores de rendimiento de estas regiones se llevaría a cabo en estrecha colaboración con los agentes socioeconómicos interesados. Y, a partir de los resultados obtenidos, se elaborarían proyectos de prueba de transmisión de know-how con la ayuda de los Fondos estructurales europeos (artículo 10 del FEDER).

4.9. En el ámbito del análisis comparativo de las condiciones económicas generales que prevalecen en la Unión Europea (el coste y la calidad de los servicios básicos, el transporte, la energía, las telecomunicaciones, la información y la administración, los factores generales de productividad, el coste del trabajo, el coste del capital, la fiscalidad, el nivel de competencias y de cualificaciones, el desarrollo de la innovación, la eficacia en el sector medioambiental), el Comité, por las razones ya mencionadas, apoya la realización de estudios piloto en áreas concretas para las que facilitarían la adopción de decisiones a nivel comunitario, por ejemplo sobre la eficacia de los programas de investigación y desarrollo y de las actuaciones de desarrollo regional, los regímenes fiscales aplicados a la empresa, la eficacia del mercado interior europeo o la movilidad de la mano de obra. Para un análisis más general, sería sin duda más acertado remitirse a trabajos del tipo «World Competitiveness report».

4.10. En las conclusiones de la Comunicación se hace asimismo referencia a una política europea de fomento de la calidad que es objeto de un documento de trabajo separado, donde se proponen cinco acciones comunitarias específicas: un premio europeo a la calidad, un plan de «benchmarking» de la calidad, una semana europea de la calidad, un observatorio europeo de la calidad y un sistema europeo para la formación de profesionales de la calidad. El Comité desearía obtener una información más detallada sobre este programa (presupuesto, programa, coherencia con el sistema de «benchmarking»).

5. Conclusiones

5.1. Las dos comunicaciones presentadas al Comité Económico y Social constituyen una base de trabajo adecuada para el establecimiento de un instrumento de evaluación comparativa de rendimiento («benchmarking»). El Comité subraya la necesidad de una gran coherencia entre esta iniciativa y la aplicación de las demás políticas comunitarias, en particular las de investigación y desarrollo, innovación, política de cohesión económica y social y la política empresarial.

5.2. El Comité aprueba el concepto de «benchmarking» siempre y cuando se trate realmente de un proceso continuo, basado en datos objetivos y que abarque ámbitos bien definidos, con el fin de aportar ayudas efectivas a la decisión en áreas específicas con perspectivas operativas que permitan la difusión de las mejores prácticas:

5.2.1. ayuda a la decisión sobre las condiciones marco en sectores prioritarios que entren dentro del área de competencias y actividades de la Unión (la fiscalidad de las empresas, la investigación y el desarrollo, el funcionamiento del mercado interior, la política regional, las políticas a favor del empleo y de la creación de empresas, la movilidad de la mano de obra dentro de la Unión Europea);

5.2.2. ayuda a la decisión para las empresas a nivel sectorial en cuanto a estrategias industriales y comerciales y a la localización de las inversiones;

5.2.3. proyectos piloto de transmisión de mejores prácticas, principalmente a nivel territorial, en materia de ayuda a la creación de actividades, estimulación del desarrollo local y desarrollo de actividades de formación y de investigación con objeto de reforzar el crecimiento económico y la innovación.

5.3. El Comité insiste en que estas propuestas deberían llevarse a cabo sin dilación y sugiere principalmente la realización de proyectos piloto de prueba, cuyos objetivos y modalidades serían concertados con las partes interesadas, incluidos los agentes socioeconómicos. El Comité se congratula de que la Comisión, en respuesta a sus deseos y a los del Consejo, presente una Comunicación complementaria en la que se incluya un calendario detallado de aplicación de estas propuestas.

5.4. A este respecto, el Comité solicita participar activamente en la determinación de los temas seleccionados por medio de la experimentación, el análisis de los criterios de referencia y el lanzamiento y seguimiento de los proyectos piloto de este programa. El Comité podría dirigir conjuntamente determinadas operaciones experimentales de «benchmarking». En este sentido, el Comité subraya la importancia capital de una participación real de los agentes económicos y sociales interesados, desde la fase inicial del «benchmarking», en la elección de los temas y en el proceso de realización, con el fin de garantizar su éxito.

5.5. El Comité recomienda a la Unión Europea que someta sus propias políticas al «benchmarking», a fin

de evaluar la eficacia de las mismas (mercado interior, política regional, investigación y desarrollo).

5.6. El Comité propone a la Comisión Europea que, en los trabajos de evaluación de la competitividad de las condiciones marco, integre la dimensión regional, que permite determinar mejor los factores de rendimiento en numerosos ámbitos: apoyo a la innovación, desarrollo de los recursos humanos, difusión y utilización de las tecnologías de la información, etc.

Bruselas, el 9 de julio de 1997.

El Presidente

del Comité Económico y Social

Tom JENKINS

Dictamen del Comité Económico y Social sobre la «Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social y al Comité de las Regiones sobre "Europa en la vanguardia de la sociedad mundial de la información: Plan de Actuación móvil"»

(97/C 296/04)

El 29 de noviembre de 1996, de conformidad con el artículo 198 del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea, la Comisión decidió consultar al Comité Económico y Social sobre la comunicación mencionada.

La Sección de Industria, Comercio, Artesanía y Servicios, encargada de preparar los trabajos en este asunto, aprobó su dictamen el 4 de junio de 1997 (Ponente: Sr. Pellarini).

En su 347º Pleno (sesión del 9 de julio de 1997), el Comité Económico y Social ha aprobado por 119 votos a favor y un voto en contra el presente Dictamen.

1. Introducción

1.1. El Comité Económico y Social ha sido invitado a pronunciarse sobre la Comunicación de la Comisión en la que se hace un balance de la estrategia adoptada por la Unión Europea en julio de 1994 [1], para que la sociedad de la información se convierta en una realidad en Europa.

1.2. La Comunicación constituye la continuación de la Comunicación presentada en julio de 1996 sobre las prioridades [2], en la que se anunciaba la presentación de un Plan de actuación móvil, revisado y actualizado, para la segunda fase de la estrategia de la UE de cara a la realización de la sociedad de la información.

1.3. El Plan de actuación móvil es el resultado de «una profunda reflexión en torno a la sociedad de la información, que ha permitido acotar cuatro nuevas áreas prioritarias» (véase capítulo II):

— mejorar las condiciones en que operan las empresas, en un entorno liberalizado de telecomunicaciones, con nuevas medidas en favor de las PYME;

— invertir en el futuro, privilegiando la escuela y los jóvenes;

— privilegiar la dimensión humana, favoreciendo la cohesión y el empleo;

— tener en cuenta la importancia de la cooperación mundial, para la definición de normas de alcance mundial referidas al acceso al mercado, derechos de la propiedad intelectual, protección de la intimidad y protección contra los usos ilícitos, etc.

---

[1] «Hacia la sociedad de la información en Europa: Plan de actuación» (doc. COM(94) 347 de 19. 7. 1994).

[2] «La sociedad de la información: las nuevas prioridades surgidas entre Corfú y Dublín» (doc. COM(96) 395 final).

1.4. El objetivo del Plan es «confeccionar una lista de todas las acciones importantes, sobre todo las de carácter jurídico, necesarias para seguir implantando en Europa la sociedad de la información» (véase capítulo III). A este respecto, el anexo a la Comunicación recoge las principales medidas comunitarias relativas a la sociedad de la información.

1.5. Así pues, el documento cumple las siguientes funciones:

— sirve de instrumento de orientación para los Estados miembros y las instituciones comunitarias;

— ayuda a las empresas a planificar mejor las inversiones;

— ofrece información completa a todas las partes sociales interesadas, permitiéndoles manifestar a tiempo sus observaciones y propuestas;

— proporciona a la Comisión un instrumento sumamente útil de gestión interna.

2. Observaciones generales

2.1. El documento de la Comisión constituye, sin lugar a dudas, un instrumento de gran interés y valor estratégico, ya que la sociedad de la información será una fuente de oportunidades económicas y sociales para todos los Estados miembros y para la propia Unión Europea.

2.2. Como ya ha hecho en repetidas ocasiones [1], el Comité reitera su convencimiento de que la construcción de la sociedad de la información constituye un reto complejo, y valora positivamente la iniciativa de revisar el programa de acción.

2.3. Los esfuerzos de los Estados miembros y de la Unión Europea, como entidad política y económica, deben tender a definir y crear un «modelo europeo» de la sociedad de la información.

2.4. Este modelo no puede consistir únicamente en la consecución de los mayores niveles tecnológicos ni preocuparse únicamente de los importantes aspectos relacionados con la reglamentación legislativa o de los efectos económicos, financieros y comerciales.

2.4.1. El modelo europeo de la sociedad de la información debe poder garantizar la mayor competitividad y la integración más completa en el mercado mundial, pero deber tener en cuenta, en la misma medida, las repercusiones sociales en términos de empleo, cohesión, igualdad de oportunidades para todos y los aspectos culturales.

2.5. Como ha afirmado la Comisión en su «Libro verde —Vivir y trabajar en la sociedad de la información: prioridad para las personas» [2]—, la «dimensión humana» constituye una prioridad ineludible. Para evitar que esta afirmación se reduzca a una «declaración de intenciones» sin resultados concretos deberá actuarse de modo que la estrategia y las opciones operativas sobre la sociedad de la información respondan efectivamente a las necesidades reales de las empresas, personas, interlocutores sociales y agentes culturales.

2.6. El conjunto de las medidas expuestas en el Plan de actuación móvil, con algunos objetivos de gran importancia ya alcanzados, junto con otras intervenciones en curso y el programa futuro, representan ciertamente una respuesta estructurada a estas necesidades.

2.7. No obstante, la diversidad de intereses en juego y sobre todo la importancia vital del reto que constituye la sociedad de la información para el desarrollo económico y social, e incluso para el papel político de la Unión Europea, obligan a todos los actores institucionales a desarrollar al máximo su sentido crítico a la hora de examinar las estrategias y programas.

3. Observaciones

3.1. El Plan de actuación móvil que, como afirma la Comisión, debe ser considerado como «el resultado de una profunda reflexión en torno a la sociedad de la información» (véase quinto párrafo del Capítulo II), constituye también la ocasión de evaluar no sólo el grado de desarrollo de los distintos programas e iniciativas en favor de la sociedad de la información, sino también de proceder a una apreciación global de tipo político.

3.2. Con el presente dictamen, el Comité desea pronunciarse sobre la estrategia adoptada hasta ahora, identificar una serie de prioridades y reiterar observaciones formuladas en sus recientes dictámenes sobre la sociedad de la información, si no se les ha dado curso.

3.3. En efecto, algunos problemas de gran envergadura saltan a la vista cuando se examinan atentamente los programas contenidos en el Plan de actuación móvil.

3.4. Ante todo se plantea la cuestión de los plazos futuros, en particular en el ámbito de las telecomunicaciones, y de la trayectoria que la Unión Europea está siguiendo para realizar la sociedad de la información.

3.5. Si se examinan todas la acciones en curso y las que aún quedan por acometer se constata el riesgo de llegar a la fecha del 1 de enero de 1998 sin la reglamentación mínima necesaria en el momento de la liberalización de las telecomunicaciones .

---

[1] Dictamen sobre la Comunicación «La sociedad de la información: las nuevas prioridades surgidas entre Corfú y Dublín» y sobre la Comunicación «Las implicaciones de la sociedad de la información en las políticas de la Unión Europea — Preparación de las próximas etapas», DO C 66 de 3. 3. 1997, p. 70.

[2] Doc. COM(96) 389 final.

3.6. A este respecto, cabe recordar que recientemente el Comité manifestó su sorpresa de que la Comisión «se atenga a la aplicación estricta de su calendario, cuando considera que un marco reglamentario claro y estable es fundamental para el desarrollo de la sociedad de la información» ([1]).

3.7. Observando atentamente las medidas específicas para las que el proceso de toma de decisiones aún no ha concluido, o incluso todavía no ha comenzado (véase cuadro Anexo 1), se observa que aún están pendientes de aprobación algunas directivas y decisiones importantes ([2]), sin las cuales sólo se aprovecharían parcialmente las posibilidades que brindan el proceso de liberalización de las telecomunicaciones y la construcción de la sociedad de la información, y cabría el peligro de que se agraven algunos desequilibrios económicos y sociales.

3.8. Naturalmente, esto no quiere decir que haya que poner en tela de juicio la fecha prevista para la liberalización; con todo, los organismos comunitarios deberán comprometerse al máximo para llegar a la cita del 1 de enero de 1998 con el máximo de normas definidas que permitan posteriormente una liberalización útil para ciudadanos y empresas.

3.9. Los Estados miembros deberán esforzarse igualmente por alcanzar lo antes posible una convergencia de normas en materia de telecomunicaciones, en particular en lo relativo a los servicios audiovisuales.

4. Problemas prioritarios

4.1. En primer lugar se plantea un problema de orden general y político. Los Acuerdos de Ginebra sobre la liberalización de la telefonía de base y el acuerdo que deberá celebrarse próximamente sobre la tecnología de la información ([3]) abren perspectivas totalmente nuevas pero ciertamente portadoras de grandes oportunidades. Se ha calificado a las telecomunicaciones de «petróleo del año 2000»; las cifras son elocuentes: en 1995, se vendieron 50 millones de ordenadores y menos de 35 millones de automóviles.

4.2. No obstante, para obtener los beneficios reales de la liberalización deberá esperarse al menos cuatro o cinco años: pese a que el acuerdo entrará oficialmente en vigor el 1 de enero de 1998, buena parte de los 69 países que lo han firmado efectuarán las reformas más radicales en los cinco años siguientes.

4.3. La liberalización podrá beneficiar sobre todo a los grandes grupos y a los países más fuertes en el plano tecnológico e industrial. Deberá superarse aún la prueba de la competencia real. British Telecom, tras diez años de liberalización, tiene todavía más del 80 % del mercado de la telefonía fija del Reino Unido, mientras que en otros Estados miembros (por ejemplo, en Italia) este mercado aún está dirigido al 100 % por una sola sociedad.

4.4. Cabe el riesgo de que los problemas fundamentales se resuelvan a favor de quienes puedan ejercer con mayor fuerza presiones políticas. La convergencia cada vez más estrecha y frecuente en diferentes países, entre propiedad de empresas de telecomunicaciones y de empresas de medios de comunicación constituye un factor de condicionamiento que debería ser limitado mediante mayores controles, en el respeto de las normas comunitarias sobre competencia.

4.5. El Comité reafirma una vez más, como ya lo ha hecho reiteradamente ([4]), que la definición de las posibilidades de acceso prioritario tanto en el sector de las telecomunicaciones como en el de los medios de comunicación (medidas 106 y 111 de la Comunicación) y el examen de las consecuencias de las diferentes convergencias (Libro verde previsto como medida 114), constituyen una prioridad absoluta para evitar que la liberalización se traduzca paradójicamente en un proceso de concentración y disminución del pluralismo.

4.6. Además, con la liberalización se multiplicarán considerablemente las propuestas de servicios; deberán alcanzarse soluciones remunerativas y equitativas al problema de la distribución de los costes entre propietarios y explotadores de los cables, proveedores de programas y usuarios.

4.7. Otra cuestión todavía no resuelta del todo es la del servicio universal. No se trata únicamente de dar contenidos y definir la noción de servicio universal, cosa que ya se ha hecho, sino también de indicar quién y qué es lo que se paga, garantizando al mismo tiempo la igualdad de condiciones para todos los agentes y para quienes deseen entrar en la prestación de servicios tras la liberalización.

4.8. Además, ¿cómo se garantizarán y quién se hará cargo de los costes que supone el acceso a la red de carácter social, como la de los hospitales, universidades y escuelas? ¿Cómo se garantizará la cobertura territorial no remunerativa?

([1]) Dictamen sobre la Comunicación «La sociedad de la información: las nuevas prioridades surgidas entre Corfú y Dublín» y sobre la Comunicación «Las implicaciones de la sociedad de la información en las políticas de la Unión Europea — Preparación de las próximas etapas», DO C 66 de 3. 3. 1997, p. 70, punto 3.2.

([2]) Se trata, en particular, de las medidas previstas por la Comisión en los números 109 - 110 - 111 - 112 - 113 - 120 - 200 - 201 - 202 - 203 - 204 - 205 - 207 - 208 - 209 - 210 - 211.

([3]) La Comisión Europea ha aprobado los términos de un acuerdo que será objeto de una recomendación al consejo: La UE reducirá los aranceles para semiconductores en tres fases hasta 1999; los Estados Unidos eliminarán los aranceles sobre las exportaciones de la UE por un valor de 2 300 millones de ecus en 1997. En consecuencia, la industria de semiconductores de la UE participará plenamente en el acuerdo celebrado entre compañías de semiconductores de los Estados Unidos y Japón.

([4]) DO C 66 de 3. 3. 1997, p. 70 Ibídem, punto 3.3, donde se recuerdan asimismo anteriores tomas de posición del CES.

4.8.1. Deberá aclararse este importante problema antes de 1998, definiendo los principios de financiación de los costes de carácter social que podrían ser atribuidos al servicio universal.

4.8.2. Dejar este problema para después de la liberalización podría plantear mayores dificultades.

4.9. Por consiguiente, en los próximos meses, deberán perfeccionarse tres medidas con absoluta prioridad para una liberalización efectiva: las directivas previstas en las medidas 203, 204 y 205, que aún no han llegado al final de la vía del proceso de toma de decisiones y que se refieren a la interconexión y al servicio universal.

4.10. Otro problema delicado que precisa una decisión rápida es el de la protección de los servicios codificados (medida 113), que es esencial para la confidencialidad a la que tienen derecho los ciudadanos. También en este ámbito, conviene que Europa desarrolle tecnologías innovadoras y originales.

4.11. En materia de competitividad, existen aún muchas incertidumbres en el sector de la televisión, sobre todo en lo referente a las pantallas anchas y los servicios avanzados (medidas 109 y 201). A este respecto, existe el riesgo de que se produzcan retrasos que recaerían gravemente en la industria europea.

5. Importancia estratégica de la administración pública

5.1. Otro problema de gran importancia es el de los retrasos considerables y las reticencias de la administración pública.

5.2. La propia Comisión, enumerando los principales obstáculos al desarrollo de la sociedad de la información, cita en primer lugar la «inercia en los esquemas organizativos» (véase capítulo II, párrafo 4º).

5.3. Esta cuestión reviste un carácter general y prioritario, porque muchos servicios esenciales para los ciudadanos y las empresas están dirigidos por la administración pública. Entre los obstáculos que han impedido la penetración de la sociedad de la información, éste es particularmente grave. Por consiguiente, es importante que el desarrollo de la sociedad de la información en la administración pública constituya una de las prioridades a las que la Unión y los Estados miembros deben destinar recursos.

5.4. Paralelamente a las inversiones para la adaptación tecnológica de las administraciones públicas, el problema de los recursos humanos utilizados en los servicios públicos reviste una importancia esencial. Deberán apoyarse y reforzarse los programas dirigidos a la formación y recualificación de los funcionarios públicos.

6. Hacia un modelo europeo de sociedad de la información

6.1. El CES reitera su convencimiento, ya expresado en el Libro verde — Vivir y trabajar en la sociedad de la información [1], de que la sociedad de la información debe construirse en la Unión desarrollando con coherencia un «modelo europeo». El CES identifica en esta construcción la estrategia global que debe ser desarrollada mediante el Plan en su conjunto y con las distintas medidas que contiene.

6.2. Por modelo europeo cabe entender no sólo respuestas de carácter tecnológico e industrial, sino también respuestas sobre calidad de vida, cohesión, participación democrática, igualdad de oportunidades y pluralismo cultural.

6.3. La concepción y realización de este modelo europeo de la sociedad de la información es tanto más necesaria cuanto que en los distintos Estados miembros, y aún más en los Estados que han pedido asociarse a la Unión, como los PECO, la construcción de la sociedad de la información presenta niveles de desarrollo muy diferentes. Por tanto, hay mucho trabajo que realizar, no sólo para crear lo que falta, sino también para hacer compatible y homogéneo lo que existe.

6.4. Hay que evitar el riesgo de una sociedad de la información liberalizada pero que presente grandes disparidades tanto verticalmente, por categorías sociales, como horizontalmente, por zonas geográficas y países.

6.5. Conviene llamar la atención de la Comisión sobre, al menos, tres problemas relativos a la construcción de una sociedad de la información según un modelo europeo: la protección de los menores, la formación e información, no sólo de los jóvenes sino también de los adultos, y la cohesión.

6.6. Mediante decisiones operativas rápidas y acciones significativas, deberá reforzarse la estrategia de protección de los menores y lucha contra los contenidos ilícitos en Internet. La Comisión ya ha realizado un excelente trabajo plasmado en una Comunicación y un Libro verde [2] sobre los que está realizando una amplia consulta.

---

[1] Dictamen «Vivir y trabajar en la sociedad de la información: prioridad para las personas»; DO C 206 de 7. 7. 1997.

[2] Comunicación de la Comisión «Contenidos ilícitos y nocivos en Internet», doc. COM(96) 487 final y «Libro Verde sobre la protección de los menores y de la dignidad humana en los nuevos servicios audiovisuales y de información», doc. COM(96) 483 final.

6.6.1. En julio de 1997 se celebró la Conferencia internacional sobre estos temas espinosos, propuesta por Alemania (y aceptada por el Consejo de Industria del 8 de octubre de 1996), a la que fueron invitados los organismos especializados de las Naciones Unidas. Aunque no se explicita claramente, el Comité entiende que se trata del objetivo de la medida 131.

6.7. En cuanto a la formación, la afirmación de la Comisión en el punto II.2 de su Comunicación sobre el Plan de actuación móvil resulta, cuanto menos, incompleta y discutible: «En definitiva, la sociedad de la información viene a ser un fenómeno generacional. Sólo si se llevan a cabo medidas específicas dirigidas a las jóvenes generaciones, se crearán las condiciones óptimas para que la población en general acceda a la sociedad de la información y le dé su aceptación».

6.7.1. Esto sorprende aún más si se considera que en el mismo párrafo, citando la iniciativa «Aprender en la sociedad de la información», la Comunicación habla, por el contrario, de «aprendizaje durante toda la vida».

6.7.2. No basta con dirigirse a los jóvenes, sino que también los adultos deberán ser objeto de iniciativas de información y formación encaminadas a un uso consciente y útil de las oportunidades brindadas por la sociedad de la información.

6.7.3. Por último, deberá prestarse una atención particular, por una parte, a los formadores y, por otra, a todos los agentes de la comunicación con el fin de que las acciones emprendidas tengan un impacto amplio y duradero.

6.8. La cohesión económica y social, por su parte, podría hallar en la sociedad de la información grandes oportunidades de reforzarse, pero también peligros nuevos y reales.

6.8.1. En efecto, ya hoy la combinación de los gastos que habrá que soportar y los conocimientos que habrá que poseer no favorece el acceso y amenaza incluso con excluir a numerosos grupos sociales del disfrute de los servicios más ricos en contenido y tecnología. Cabe temer que el desarrollo ulterior de la sociedad de la información excluya aún más a los que no trabajan, a las personas mayores y a los grupos de población con bajos ingresos.

6.8.2. En este sentido conviene apreciar toda la importancia de la medida 112 relativa a la elaboración de una comunicación sobre «cohesión y sociedad de la información» [1], centrada en el papel potencial de los Fondos estructurales en este sector, sobre la que el CES ha sido consultado y deberá elaborar un dictamen.

[1] Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social y al Comité de las Regiones — «La cohesión y la sociedad de la información» (doc. COM(97) 7 final).

7. Conclusiones

7.1. El Comité es consciente de que la creación de la sociedad de la información es un proceso largo y complejo, con renovadas situaciones hipotéticas que brinda importantes posibilidades de desarrollo económico y social. Este proceso implicará opciones que no podrán ser tomadas por separado, sino que deberán ser definidas dentro del contexto general, teniendo en cuenta las implicaciones jurídicas, organizativas, económicas, sociales y culturales.

7.2. El Comité confirma la posición ya expresada en reiteradas ocasiones a propósito de la necesidad de construir un «modelo europeo» de la sociedad de la información, teniendo en cuenta en la misma medida la integración y la competitividad del mercado mundial, así como las repercusiones sociales y culturales.

7.2.1. Este modelo europeo de sociedad de la información debe aportar una respuesta no sólo a las exigencias legítimas de desarrollo tecnológico y rentabilidad económica, sino también a las necesidades de democracia, pluralismo, cohesión y mejora de la calidad de vida.

7.3. El Comité manifiesta su satisfacción por los esfuerzos y compromisos de la Comisión y de todos los organismos comunitarios respecto del Plan de actuación móvil y, a pesar de estar sorprendido por la brevedad de los plazos, manifiesta su deseo de que, de cara a la cita del 1 de enero de 1998, se defina un marco reglamentario seguro para dirigir la liberalización, garantizando la competencia y el pluralismo.

7.3.1. El Comité seguirá con atención el compromiso de la Comisión en lo relativo a la aplicación de las normas indispensables para alcanzar una liberalización que constituya un fuerte estímulo para el mercado de las telecomunicaciones, pero también una respuesta a las exigencias de los ciudadanos y de las empresas.

7.3.2. En particular, el Comité insta a la Comisión a que aplique todas las medidas previstas en el Plan de actuación móvil dirigidas a la gestión correcta del servicio universal, de la concesión de autorizaciones y de la protección de la intimidad de los ciudadanos.

7.4. El Comité manifiesta su preocupación ante el riesgo de que grandes grupos sociales menos favorecidos, como los desempleados, los ancianos y las familias con bajos ingresos queden excluidos del acceso a estas oportunidades.

7.4.1. La Unión Europea y los Estados miembros deberán comprometerse para evitar que se construya una sociedad de la información muy liberalizada pero también muy heterogénea, tanto verticalmente, para los grupos sociales, como horizontalmente, para las regiones más o menos desfavorecidas.

7.5. Deberá atribuirse gran importancia al papel de la administración pública en la construcción de la sociedad de la información. Con este fin, deberán reactivarse y reforzarse los programas de modernización tecnológica de los servicios públicos y realizar un amplio programa de formación de funcionarios públicos.

7.6. El Comité llama la atención de la Comisión sobre el problema de la información y formación no sólo de los jóvenes, sino también de los adultos, para garantizar la posibilidad de un uso generalizado y consciente de las oportunidades que brinda la sociedad de la información.

7.7. Deberá prestarse gran atención igualmente a la protección de los menores, tanto en lo que respecta a los contenidos de los servicios audiovisuales como al uso de Internet. El Comité manifiesta su deseo de que se le informe sobre todas las iniciativas destinadas a resolver este delicado problema y, en particular, espera que en la Conferencia internacional celebrada en Alemania se definan instrumentos eficaces que ayuden a las familias a controlar y orientar a los menores en la utilización de los medios de comunicación electrónicos.

Bruselas, el 9 de julio de 1997.

El Presidente

del Comité Económico y Social

Tom JENKINS

CUADRO

Medidas previstas para la sociedad de la información

Sector	Nº	Plazos	Nº	Comunicaciones	Decisiones	Directivas	Recomendaciones	Libros Verdes	Libros Blancos	Negociaciones	Conferencias	Otros
Competitividad de las empresas	47	C1	24	10	1	7	1	5				
		B1	8		3	5						
		A1	15	9	2	3		1				
Invertir en el futuro	14	C2	2	2								
		B2	5		5							
		A2	7	3	2	2						
Ciudadanos	28	C3	11	3	4	1		2	1			
		B3	8		2	2					2	2
		A3	9	3	1			5				
Globalización	15	C4	2								2	
		B4	7		1					3	1	2
		A4	6	1							5	
Total	104		104	31	21	20	1	13	1	3	10	4

Nota: C = Acciones concluidas.
B = Acciones por concluir.
A = Acciones futuras.

Dictamen del Comité Económico y Social sobre el «Libro Verde sobre las restricciones verticales en la política de competencia comunitaria»

(97/C 296/05)

El 28 de enero de 1997, de conformidad con el artículo 198 del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea, la Comisión decidió consultar al Comité Económico y Social sobre el «Libro Verde sobre las restricciones verticales en la política de competencia comunitaria».

La Sección de Industria, Comercio, Artesanía y Servicios, encargada de preparar los trabajos en este asunto, aprobó su dictamen el 4 de junio de 1997 (Ponente: Sr. Regaldo).

En su 347º Pleno (sesión del 9 de julio de 1997), el Comité Económico y Social ha aprobado por 120 votos a favor, 1 voto en contra y 2 abstenciones el presente Dictamen.

1. Introducción

1.1. El Libro Verde sobre las restricciones verticales en la política de competencia comunitaria debe ser acogido favorablemente porque presenta, sobre la base de un detallado análisis del contexto económico y jurídico en el que se enmarcan y de las críticas formuladas sobre su aplicación, una serie de pistas de reflexión (opciones) para invitar a formular observaciones al objeto de que la Comisión disponga de todos los elementos necesarios para determinar la orientación y las modalidades de la futura política comunitaria en esta materia.

1.2. La importancia de esta política se pone de manifiesto por el hecho de que los acuerdos entre productores y distribuidores (es decir, las restricciones verticales), destinados a mejorar la eficacia de la distribución entre las empresas y a facilitar la penetración en nuevos mercados, contribuyen de manera significativa a la realización de dos objetivos fundamentales perseguidos por la política de competencia: promover la integración de las economías de los Estados miembros en un único mercado interior y mantener una competencia real en todo el territorio de la Comunidad, condiciones ambas determinantes para la competitividad de la economía europea, la cohesión económica y social y la promoción del bienestar de los consumidores.

1.3. Aunque se trate de actos encaminados a fomentar la eficacia y la integración de los mercados, las restricciones verticales pueden utilizarse para producir el efecto contrario; por consiguiente, debido a la relevancia de su influencia positiva o negativa, durante los últimos treinta años han sido objeto de una particular atención en el ámbito de la política de competencia comunitaria: el balance de su aplicación es substancialmente positivo.

1.4. A pesar de que la política comunitaria relativa a las restricciones verticales se haya desarrollado para adaptarse a los cambios de la economía y de la sociedad, la Comisión considera necesario proponer una revisión de la misma porque:

— ya se ha aprobado la mayor parte de la legislación para la libre circulación de productos en el mercado único;

— los reglamentos que regulan las restricciones verticales expirarán en breve;

— se han producido cambios muy importantes en los métodos de distribución que pueden repercutir en la política de competencia;

— la doctrina económica actual hace hincapié en la importancia de la estructura del mercado para determinar los efectos de las restricciones verticales.

1.5. El Libro Verde, en su examen del conjunto de relaciones verticales en la cadena de producción, tiene en cuenta en particular cuatro tipos de acuerdos, para cada uno de los cuales la Comisión ha ido elaborando desde hace años una política específica concretada en reglamentos, decisiones o en la propia práctica de la Comisión:

Acuerdos de distribución en exclusiva:
Reglamento de exención por categorías 1983/83, que expira el 31 de diciembre de 1997.

Acuerdos de compra en exclusiva: (incluidos los regímenes particulares para la cerveza y los distribuidores de gasolina):
Reglamento de exención por categorías 1984/83, que expira el 31 de diciembre de 1997.

Acuerdos de franquicia:
Reglamento de exención por categorías 4087/88, que expira el 31 de diciembre de 1999.

Acuerdos de distribución selectiva:
Varias decisiones.

En este sentido, el Comité destaca la absoluta necesidad de que los actuales Reglamentos sobre los acuerdos de distribución en exclusiva y de compra en exclusiva, Reg. 1983/83 y 1984/83 respectivamente, que expiran a finales de 1997, se prorroguen al menos hasta el 31 de diciembre de 1999 para permitir que su revisión tenga lugar en concordancia con la del Reglamento sobre los acuerdos de franquicia cuya fecha prevista de expiración es el 31 de diciembre de 1999

1.6. La Comisión invita, pues, al Comité Económico y Social a emitir un dictamen sobre el Libro Verde en lo

que se refiere al futuro de la política de competencia en materia de restricciones verticales sobre la base de una lista, no exhaustiva, que prevé cuatro opciones:

— opción I: Mantener el sistema actual,

— opción II: Exenciones por categorías más amplias,

— opción III: Exenciones por categorías más específicas,

— opción IV: Reducir el ámbito de aplicación del apartado 1 del artículo 85.

2. Consideraciones generales

2.1. El Libro Verde de la Comisión sobre las restricciones verticales se inserta en el contexto más amplio de la política de competencia sobre la que el Comité Económico y Social ha tenido recientemente ocasión de pronunciarse con el dictamen sobre el XXV Informe sobre la política de competencia [1].

2.2. En dicho dictamen, el Comité destacaba una serie de puntos que cabe reseñar en el presente dictamen por su validez y por lo que implican para las restricciones verticales: la creciente complejidad de los fenómenos económicos, la seguridad jurídica como factor positivo para una correcta política de competencia, la necesidad de examinar con la necesaria flexibilidad y a la luz del artículo 85/3 las sociedades cooperativas y el papel de las tecnologías de comunicación y su impacto en los acuerdos. En referencia específica a la cooperación vertical, el Comité pedía a la Comisión que reconsiderase con la necesaria flexibilidad las cooperaciones en sentido vertical, que no deben necesariamente encontrarse en el ámbito de prohibición del artículo 85 del Tratado de Roma.

2.3. El Comité acoge favorablemente el Libro Verde porque, además de responder a estas exigencias, pone en marcha un proceso de revisión de un asunto muy sensible para la política de competencia, la competitividad de las empresas y la integración del mercado interior.

2.4. El asunto de la distribución es en realidad extremadamente importante y afecta directamente al mundo económico productivo, a las empresas y a los consumidores.

2.5. El análisis que la Comisión lleva a cabo en el Libro Verde sobre la estructura de la distribución está realmente bien equilibrado y tiene en cuenta de manera adecuada los cambios en curso, aunque señala dificultades para determinar tendencias netas debido a que el mercado no es homogéneo y existen diferencias lingüísticas, culturales y económicas en cada Estado miembro que determinan diferencias en las estructuras de distribución.

2.6. En los trabajos de prospección de la competencia es muy importante captar los cambios estructurales que se están produciendo en la distribución, originados por un mercado cada vez más competitivo y abierto cuya demanda evoluciona constantemente, al objeto de introducir los cambios necesarios a la política actual en materia de restricciones verticales.

2.7. Además, el nuevo contexto competitivo en el que se desenvuelven las empresas en los albores del siglo XXI es completamente diferente del de los años 60, cuando se adoptaron los reglamentos de base para la aplicación del artículo 85 del Tratado de Roma, y exige que se superen parcialmente las teorías económicas y jurídicas basadas en la interpretación que anteriormente se hizo del artículo 85, en particular de los reglamentos de exención por categorías.

2.8. El Libro Verde pone de manifiesto el surgimiento de nuevas exigencias tanto de la oferta como de la demanda que comportan, debido a la creciente utilización de las tecnologías informáticas, nuevos tipos de relaciones mucho más estables, y más integradas que en el pasado, entre suministradores, productores y distribuidores, permitiendo que estos últimos obtengan las informaciones del mercado y orienten a los suministradores sobre la demanda de los consumidores.

2.9. Otros cambios estructurales significativos son los relativos a la concentración y desarrollo del comercio independiente organizado y formado principalmente por PYME en forma de cooperación comercial (grupos compradores — uniones voluntarias); por otra parte, en el Libro Verde se presta una atención particular a las frecuentes variaciones en las relaciones de fuerza entre suministradores, productores y distribuidores, por los efectos que puedan tener en el mercado los nuevos tipos de cooperación entre estos grupos.

2.10. El Comité está de acuerdo con el enfoque de la Comisión, reflejado en el Libro Verde, en lo que se refiere a la necesidad de promover y mantener mercados integrados y competitivos y llevar a cabo una política de competencia eficaz al objeto de defender los intereses de los consumidores y fomentar la competitividad de las empresas, en particular de las PYME.

2.11. En este sentido, la Comisión debería sin embargo tener en cuenta, en la revisión de la política de competencia vertical, que la cooperación comercial (grupos compradores — cadenas voluntarias) entre PYME independientes no tiene efectos competitivos ni distorsiones en el mercado, ya sea a nivel horizontal o vertical, distintos de los de un sistema clásico de franquicia.

2.12. En opinión del Comité, es pues necesario considerar de la misma manera las realidades económicas similares que producen en el mercado efectos horizontales o verticales comparables, aunque sus estructuras jurídicas puedan ser en algunos aspectos diferentes.

[1] DO C 75 de 10. 3. 1997.

2.13. Por consiguiente, el Comité desea, de manera más general, soluciones para las PYME que les permitan entrar con facilidad en el ámbito de aplicación de los reglamentos de exención por categorías, al objeto de alentarlas a afrontar de manera adecuada la globalización de los mercados.

2.14. El Comité está de acuerdo con la opinión expresada por la Comisión sobre la validez global de la política llevada a cabo hasta ahora en materia de restricciones verticales.

2.15. La experiencia parece demostrar además que la competencia en el mercado interior ha funcionado en lo que se refiere tanto a la estructura de los precios como al desarrollo de los intercambios paralelos y del arbitraje y al acceso al mercado de nuevos productores y distribuidores.

2.16. El Libro Verde deja entrever claramente la necesidad y conveniencia de proceder a un cambio sustancial, durante los próximos años, de la política de competencia comunitaria en materia de restricciones verticales .

2.17. El Comité observa no obstante que esta necesidad, que habrá que concretar a la luz de las opciones prospectadas, debe situarse en un contexto de actualización y modernización del aparato normativo y reglamentario existente y no de su abandono.

2.18. Los actuales reglamentos de exención por categorías, sin lugar a dudas demasiado rígidos y con frecuencia de interpretación difícil, deberán revisarse y adaptarse con flexibilidad para que sean compatibles con las exigencias de la nueva práctica de cooperación entre empresas, estén en condiciones de ofrecer suficiente margen al desarrollo de nuevas formas de distribución y confieran la necesaria seguridad jurídica a los acuerdos que lleguen a alcanzarse.

2.19. En cuanto al análisis económico de las restricciones verticales, las conclusiones señaladas en el Libro Verde confirman las orientaciones anteriormente expresadas por el Comité. En particular, se insiste en la importancia de la estructura de mercado para la valoración de las consecuencias de las restricciones verticales y destaca la necesidad de centrar la atención en el impacto que tengan en el mercado más que en el contenido formal de los acuerdos. Un interés particular reviste la oportunidad de reservar un trato más favorable a las restricciones verticales acompañadas de inversiones relevantes materiales o inmateriales.

2.20. La lista de los criterios señalados en las conclusiones del análisis económico, en el apartado 85 del Libro Verde, representa para el Comité una base útil que deberá tenerse en cuenta para valorar la eficacia de la distribución y para definir las orientaciones políticas y las reglas generales de la política de competencia correspondiente, en el respeto de la seguridad jurídica que tan necesaria es para las empresas.

2.21. El Comité destaca la necesidad de formular algunas precisiones y establecer una coordinación entre la Comunicación de la Comisión sobre los acuerdos de menor importancia —«de minimis», COM(96) 722 final— y las opciones señaladas en el Libro Verde, en particular la opción IV que prevé la presunción rebatible de compatibilidad con el apartado 1 del artículo 85 hasta una cuota de mercado del 20 %. En opinión del Comité, la relación entre ambas debe interpretarse del modo siguiente:

a) La Comunicación sobre los acuerdos «de minimis» debería aplicarse inmediatamente después de su aprobación, mientras que la presunción de compatibilidad de la opción IV se ha de aplicar a aquellos Reglamentos sobre exenciones por categorías o Comunicaciones que a su debido tiempo vayan adoptándose como consecuencia de las consultas en torno al Libro Verde.

b) La presunción rebatible de compatibilidad con el apartado 1 del artículo 85 de la opción IV tiene por objeto aplicar a todas las restricciones verticales, y no sólo a las relativas a los Reglamentos sobre exenciones, una forma de declaración negativa similar a la prevista en la Comunicación «de minimis» (no aplicabilidad del apartado 1 del artículo 85 hasta una cuota prevista del 10 % del mercado), con la excepción de que, entre el 10 y el 20 % de la cuota de mercado, podría hallarse un acuerdo en el ámbito de aplicación del apartado 1 del artículo 85 si, sobre la base de un análisis cualitativo, se considerara que pone trabas a la competencia

3. Observaciones particulares sobre las opciones

3.1. *Opción I — Mantener el sistema actual*

La Comisión señala las ventajas del sistema actual (véase Capítulo V). Sin embargo, tiene también algunos inconvenientes, de los que se citan algunos ejemplos a continuación:

3.1.1. Las exenciones por categorías se basan en la forma de los acuerdos y son demasiado rígidas. No logran dar cabida a determinadas formas de distribución que representan adaptaciones dinámicas a las condiciones cambiantes del mercado.

3.1.2. Para los acuerdos de distribución vertical entre empresas en mercados de productos caracterizados por su alto nivel competitivo no debería ser necesario notificar cada exención individual, debido a que en estos casos la competencia apenas se ve afectada.

3.1.3. Es necesario reconocer en mayor medida el hecho de que las formas horizontales de cooperación entre PYME de distribución no representan necesariamente restricciones a la competencia en los términos del apartado 1 del artículo 85 (véase Gottrup Klim) y que deberían ser objeto de una presunción rebatible de compatibilidad negativa o, si están incluidas en el ámbito del apartado 1 del artículo 85, de un reglamento de exención por categorías.

3.1.4. Por consiguiente, y en aras de un mayor equilibrio, el Comité no es favorable al mantenimiento del statu quo.

3.2. *Opción II — Exenciones por categorías más amplias*

En principio, el Comité no se opone a la ampliación de las exenciones por categorías.

3.2.1. El Comité aprueba las siguientes medidas para ganar flexibilidad en general:

— las exenciones por categorías abarcarían no sólo las cláusulas enumeradas sino también a otras que sean similares o menos restrictivas;

— la inclusión de cláusulas prohibidas no implicaría necesariamente la denegación del beneficio de la exención para el resto del acuerdo. La normativa actual, fortalecida por la sentencia del Tribunal de Justicia en el caso Delimitis, impone una penalización desmesurada por deficiencias en la redacción de los acuerdos o por una valoración errónea de las consecuencias de los efectos anticompetitivos de los mismos;

— la exención por categorías podría aplicarse a aquellos acuerdos celebrados entre más de dos partes;

— el Comité tiene sus dudas en cuanto a las ventajas de una exención por categorías para la distribución selectiva. Existen numerosas sentencias del Tribunal de Justicia y decisiones de la Comisión que pueden servir de orientación al respecto. Todo ello podría ser posteriomente objeto de una comunicación de la Comisión, pero en la situación actual no parece que sea necesaria una exención;

El Comité celebraría asimismo la incorporación de un procedimiento de no oposición a los reglamentos de distribución, exceptuando el reglamento sobre los acuerdos de franquicia. Tal procedimiento podría ser de utilidad para empresas en dificultad o casos particulares y, en la medida en que se considere que no suponen una carga excesiva para la Comisión, deberían ponerse en práctica.

3.2.2. El Comité respaldaría también las siguientes medidas específicas, que figuran en el apartado 284 del Libro Verde, destinadas a lograr una mayor flexibilidad:

— se podría ampliar el ámbito de aplicación de las exenciones por categorías para la distribución exclusiva y la compra exclusiva, de forma que abarcasen a los servicios o permitiesen al distribuidor transformar o procesar los productos objeto del contrato; se podría permitir a los distribuidores que añadiesen un valor significativo modificando la identidad económica de los productos sin dejar de acogerse a la exención por categorías; esto permitiría que acuerdos como los de franquicia industrial o de licencia de marcas, que son formas importantes de distribución, se acogieran a una exención por categorías;

— se podría ampliar la exención por categorías para acuerdos de compra exclusiva de forma que abarcase tanto el suministro parcial como exclusivo;

— se podría ampliar la exención por categorías para acuerdos de franquicia de forma que abarcase el mantenimiento del precio máximo como excepción del principio general según el cual no se eximiría al mantenimiento de precios; de esta manera, las organizaciones de franquicia podrían ofrecer al consumidor ventajas similares a las que ofrecen las organizaciones de grandes empresas a través de operaciones integradas;

— las asociaciones de minoristas independientes podrían beneficiarse de los reglamentos de exenciones por categoría, siempre que fueran pequeñas y medianas empresas y que la cuota de mercado de dichas asociaciones se mantenga bajo un umbral determinado;

— el Comité tiene sus dudas en cuanto a la conveniencia de establecer un procedimiento de arbitraje para aquellos distribuidores a los que se haya denegado el acceso a una red de distribución selectiva en virtud de las normas de competencia. Esta cuestión parece tener más que ver con el derecho civil que con la legislación que regula la competencia. Es más, como se señalaba en la sentencia sobre el caso Galec/Centres Leclerc [1], corresponde a los jueces nacionales decidir si los criterios de selección aprobados por la Comisión han sido aplicados, en un caso concreto de denegación de acceso, de una manera discriminatoria o desproporcionada y, si fuera así, aplicar el ordenamiento jurídico nacional para poner remedio a esa situación [2];

El Comité insta a la Comisión a ampliar la aplicación de las exenciones por categorías a acuerdos celebrados a un nivel superior en la cadena de distribución (entre productores y suministradores de los factores de producción necesarios) (frase entre paréntesis: modificación llegada 29-5). Cuanto mayor sea el alcance de las exenciones por categorías, menor será la necesidad de notificar caso por caso los acuerdos verticales que no plantean riesgos anticompetitivos.

3.3. *Opción III — Exenciones por categorías más específicas*

3.3.1. Al examinar la opción III, habría que llamar la atención del Comité en relación con su Dictamen sobre determinadas categorías de acuerdos de transferencia tecnológica [3], en el que se oponía a la inclusión de cuotas de mercado como condición previa a la exención por categorías para acuerdos verticales como los de transferencia tecnológica. Añadir el cálculo de las cuotas de mercado que permiten beneficiarse de las exenciones

[1] Sentencia del Tribunal de Primera Instancia de 12. 12. 1996, caso nº T 19/92.

[2] Cabe señalar que el ECOSOC se pronunció favorablemente a la puesta en práctica de procedimientos de arbitraje en el sector del automóvil (Reg. 1475/95 — Dictamen CES: DO C 133 de 31. 5. 1995). Sin embargo, los procedimentos de arbitraje no hacen referencia al acceso a la red.

[3] DO C 102 de 24. 4. 1995.

por categorías a la tarea de ajustar el acuerdo a las exigencias detalladas de la exención encarecería el proceso y reduciría su eficacia como sistema de regulación. El Comité señalaba también que el problema de las posiciones dominantes en el mercado puede regularse a través del artículo 86. Es más, la Comisión puede disponer de la facultad de privar de las ventajas de una exención por categorías en caso de acuerdos anticompetitivos cuyas partes firmantes ostenten una cuota de mercado superior al 40 %. Este aspecto técnico fue el que finalmente se aprobó para la exención por categorías en los acuerdos de transferencia tecnológica.

3.3.2. Es cierto que en la distribución no se plantea el problema de la existencia de cuotas cercanas al 100 % que a veces se presenta en algunos mercados de innovación. No obstante, la opción III añadiría nuevos trámites normativos a la distribución. En opinión del Comité, no es evidente que la introducción de elementos de flexibilidad como los indicados en el apartado 284, a saber, las sugerencias de la opción II, representen una compensación adecuada. Parece limitado el alcance de la flexibilidad que podría introducirse en relación con las exenciones por categorías.

3.4. *Opción IV — Reducir el ámbito de aplicación del apartado 1 del Artículo 85*

3.4.1. El Comité valora positivamente la oportunidad estratégica que brinda la opción IV. Debería haber más flexibilidad en caso de acuerdos entre partes cuyas cuotas de mercado no sean importantes. Actualmente, la legislación sobre la competencia impone gastos innecesarios a este tipo de partes contratantes. El Comité acoge favorablemente la propuesta de la Comisión de una nueva Comunicación sobre acuerdos de menor importancia.

3.4.2. El Comité considera que sería deseable aplicar la presunción rebatible de compatibilidad a determinadas formas horizontales de cooperación así como a algunas verticales. Una presunción rebatible de compatibilidad, con arreglo al apartado 1 del artículo 85 —presunción de declaración negativa—, en que ambas partes, conjuntamente, ostenten una cuota de mercado en el territorio abarcado por el contrato inferior a un nivel dado es, en opinión del Comité, la mejor forma de resolver este asunto.

Bruselas, el 9 de julio de 1997.

3.5. *Opción IV — Variante I*

3.5.1. El Comité observa que la nueva Comunicación de la Comisión sobre acuerdos de menor importancia dejará, en cualquier caso, la vía libre a acuerdos verticales en que las partes ostenten una cuota de mercado inferior al 10 %.

3.5.1.1. El Comité recomienda encarecidamente la opción IV, variante I, que ofrece una presunción rebatible de compatibilidad con el apartado 1 del artículo 85 para acuerdos verticales de distribución en los que las partes tengan una cuota de mercado inferior al 20 %.

3.5.2. Esto representa una «zona de seguridad» ante la Comisión para restricciones verticales distintas del sistema de precios de reventa mínimos y de las trabas al comercio paralelo y a las ventas pasivas u otras contenidas en los acuerdos de distribución entre empresas competidoras.

3.5.3. El Comité observa que esta «zona» es «segura» solo desde el punto de vista de la Comisión. No existe ninguna certeza sobre la manera en que el Tribunal vaya a aplicar el apartado 1 del artículo 85 a este tipo de acuerdos.

3.5.4. El Comité observa también que es necesario un análisis económico. La presunción podría ser rebatida por factores de mercado (véase punto 296).

3.5.5. El Comité considera no obstante que esta opción representa un avance porque reduce los trámites normativos de las partes firmantes de un acuerdo vertical de distribución, en particular si se trata de PYME. El Comité observa también que la Comisión presentará próximamente unas líneas directrices para la definición de mercados que ayudará a las partes interesadas en el cálculo de las cuotas de mercado.

3.6. *Opción IV — Variante II*

Por las razones antes señaladas en el punto 3.3, el Comité expresa sus reservas en cuanto a la variante II. Por otra parte, si la Comisión introdujera la opción IV, variante I, junto con exenciones por categorías de amplio alcance como las de la opción II, el Comité podría sugerir la introducción de un mecanismo, basado en algún tipo de procedimiento, para el control de acuerdos verticales de distribución con altas cuotas de mercado. Una posibilidad para ello podría ser la exigencia de que las empresas con una cuota de mercado superior al 40 % utilicen el procedimiento de no oposición.

El Presidente

del Comité Económico y Social

Tom JENKINS

Dictamen del Comité Económico y Social sobre el «Informe anual de la Comisión — Igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres en la Unión Europea — 1996»

(97/C 296/06)

El 13 de febrero de 1997, de conformidad con el artículo 198 del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea, la Comisión decidió consultar al Comité Económico y Social sobre el «Informe anual de la Comisión — Igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres en la Unión Europea — 1996».

La Sección de Asuntos Sociales, Familia, Educación y Cultura, encargada de preparar los trabajos en este asunto, aprobó su dictamen el 26 de junio de 1997 (Ponente: Sra. Drijfhout-Zweijtzer).

En su 347º Pleno de los días 9 y 10 de julio (sesión del 9 de julio), el Comité Económico y Social ha aprobado por 113 votos a favor, 2 en contra y 2 abstenciones el presente Dictamen.

1. Introducción

1.1. En el Cuarto Programa de acción comunitaria a medio plazo para la igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres (1996-2000) se emitió la idea de un informe anual sobre igualdad de trato entre mujeres y hombres. El CES apoyó esta iniciativa en su Dictamen de 22 de noviembre de 1995. El 12 de febrero de 1997, la Comisión aprobó el primer informe anual, correspondiente a 1996.

1.2. Según se expone en el prefacio, la Comisión trata de responder a tres objetivos principales: dar una expresión visible a las políticas comunitarias sobre igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres (visibilidad), fomentar el debate sobre los progresos que deben realizarse y las políticas que deben formularse (estrategia) y ofrecer un punto de referencia a la Comisión, a los Estados miembros de la UE y a los países candidatos a la adhesión (convergencia).

1.3. Además, el informe se propone pasar revista de modo equilibrado a los avances y las tendencias, tanto a escala europea como nacional. Sirve, por consiguiente, como instrumento para el seguimiento de la igualdad de oportunidades. Su primera parte refleja la estructura del Cuarto Programa de acción comunitaria. Se ha previsto dedicar la segunda parte de estos informes a un tema específico y de actualidad sobre la igualdad de oportunidades.

2. Observaciones generales

2.1. Ya en años anteriores, la Comisión desempeñó un papel muy importante en la elaboración de una política comunitaria en materia de igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres, en particular por medio de las propuestas legislativas que condujeron a la aprobación de las directivas sobre igualdad de trato y mediante la elaboración de programas de acción quinquenales. Cada uno de estos programas de acción ha servido siempre de estímulo para la celebración de un nuevo y amplio debate sobre la posición de la mujer. Esta política ha contribuido a potenciar la atención que se presta al tema de la igualdad de trato entre hombres y mujeres y a que se registren progresos reales en los Estados miembros, en parte gracias a la jurisprudencia del Tribunal del Justicia. La aprobación de este primer informe, muy completo, en materia de igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres en la UE no sólo viene a completar felizmente la política realizada hasta la fecha por la Comunidad, sino que además marca una nueva y constructiva etapa en el desarrollo de una política general y coherente de la UE en materia de igualdad de oportunidades. Se trata, pues, de una iniciativa muy meritoria que el CES acoge con particular satisfacción. El documento merece amplia difusión.

2.2. No obstante, tal como ya se observó con motivo de la presentación del Cuarto Programa de acción, todavía queda mucho por hacer. En este sentido, pues, cabe subrayar la importancia de la observación contenida en el informe de que la acción para promover la igualdad de trato requiere un enfoque ambicioso: «se trata de no limitar los esfuerzos a la aplicación de medidas específicas en favor de las mujeres, sino de movilizar explícitamente con vistas a la igualdad todas las medidas y políticas generales» (p. 10).

El cúmulo de información concreta y de datos estadísticos muy recientes que el informe proporciona en relación con los múltiples aspectos de la posición de las mujeres en el mercado laboral y su participación en la adopción de decisiones demuestra también que, desde un punto de vista general, la política que se ha realizado no ha producido (todavía) los efectos previstos y no siempre ha tenido resultados satisfactorios. Considerada como tal, esta información concreta añade pocos elementos nuevos a lo que ya se sabía. Con todo, reunir esta información en un único documento es sin duda de gran utilidad, en particular para los que no están encargados específicamente de la política en materia de igualdad de oportunidades, pero que en la práctica deben tenerla en cuenta o pueden verse llevados a abordarla. El gran énfasis puesto en el estado de la cuestión y la circunstancia de que a veces la información se remonta lejos en el tiempo sí puede llevar a plantearse la pregunta de si el presente documento de la Comisión debe calificarse propiamente de «informe anual». Por lo demás, tratándose de un primer informe, este planteamiento es bastante comprensible, pero con vistas al futuro cabe adoptar, a juicio del Comité, otra fórmula. En el punto 4 («Sugerencias y observaciones») del presente Dictamen se examina con más detalle esta cuestión.

2.3. En el mismo orden de ideas expresadas en el punto anterior, los objetivos pretendidos con un informe

anual de esta índole revisten también importancia. En el prefacio se menciona un cierto número de ellos y cabe preguntarse si estos objetivos no son demasiado amplios y ambiciosos. Desde diversos puntos de vista se puede observar, en efecto, que el informe no siempre cumple plenamente con las expectativas suscitadas por los mencionados objetivos.

2.4. Aunque el Comité es consciente de que ello puede atribuirse a la falta de competencias a escala comunitaria en determinados ámbitos, es preciso señalar que el equilibrio pretendido no siempre queda reflejado con claridad. Éste es sin duda el caso cuando se reproducen la evolución europea y nacional en determinados ámbitos; así, por ejemplo, a veces se presta amplia atención a la evolución de las políticas nacionales y una atención muy limitada a la comunitaria (véase, por ejemplo, el capítulo 2 y, en particular, el apartado 2.2), e inversamente (por ejemplo, en el capítulo 5 se esboza exclusivamente la evolución comunitaria). Además, existe también desequilibrio con respecto a la importancia que se concede a los respectivos temas y capítulos (o sus componentes): la exposición que se hace de determinados temas es insuficiente (véase en el capítulo 5 el relativo al «ejercicio de los derechos»).

2.5. La Comisión considera que el informe debe servir de instrumento de seguimiento de la política en materia de igualdad de oportunidades. Es evidente que, de este modo, la Comisión quiere darse la posibilidad de examinar el impacto que ha tenido la política comunitaria en los Estados miembros, cosa que efectivamente hace en relación con una serie de ámbitos. Y en lo que se refiere concretamente a la política estructural de la CE y a la aplicación de los Fondos estructurales, la Comisión sale airosa de su empeño. En otros casos, sin embargo, pueden aportarse mejoras (por ejemplo, «los servicios de atención a la infancia», «ejercicio de los derechos»). La naturaleza y el enfoque del informe son quizá la causa de que sólo exista una limitada evaluación (crítica) de la (propia) política. La fórmula diferente recomendada por el Comité ofrece al respecto más posibilidades para futuros informes (véase el punto 4.1).

Un asunto distinto es el de cómo fija la Comunidad las prioridades de su política, ahora concretamente que el presupuesto del Cuarto Programa de acción es restringido.

2.6. Al margen de lo que precede, cabe señalar que el enfoque adoptado en el informe, que se centra en la igualdad de oportunidades, es demasiado limitado. Da la impresión, en efecto, de que en materia de derechos las mujeres disfrutan ya de una posición de igualdad. Ambas igualdades tienen una importancia esencial: la igualdad de derechos constituye la base en que se asienta la igualdad de oportunidades. Existe el peligro de que este centrarse en la igualdad de oportunidades y la idea de cooperación e integración hagan perder de vista que la garantía de igualdad de derechos debe seguir siendo un punto permanente de atención. Que este peligro no es imaginario lo ilustra ya el hecho de que el informe presta muy poca atención a la aplicación de las directivas en materia de igualdad de trato por parte de los Estados miembros y aborda con seriedad igualmente escasa los problemas del ejercicio efectivo de los derechos que la legislación en la materia (comunitaria y nacional) concede a las mujeres. Refuerza esta impresión la circunstancia de que en el informe no se presta atención alguna al debate que actualmente se realiza en torno a la inclusión en el Tratado CE de un principio general de igualdad de oportunidades (véase también el Dictamen del CES sobre la sentencia Kalanke) [1]. La ausencia de una referencia de esta índole llama tanto más la atención cuanto que en el capítulo 4 del informe anual se incluye el texto de la Carta de Roma «Mujeres en favor de la renovación de la política y de la sociedad», de 18 de mayo de 1996, en la que se afirma: «Afirmamos [es decir, las ministras de diferentes Estados miembros de la Unión Europea] nuestro compromiso ante la necesidad de ampliar la igualdad entre mujeres y hombres en el nuevo Tratado de la Unión Europea». El Comité se ha pronunciado en el mismo sentido, tanto en el Dictamen sobre el Cuarto Programa de acción [2] como en el Dictamen sobre la propuesta de Directiva del Consejo por la que se modifica la Directiva 76/207/CEE [1].

2.7. Un último punto que merece atención es que la Comunidad recurre con creciente frecuencia a toda clase de instrumentos no vinculantes para dar forma a la política comunitaria. Todo hace pensar que la Comisión considera que las recomendaciones entrañan también obligaciones para los Estados miembros (véase p. 97 del documento de la Comisión). Y si no directamente, sí a través del principio de fidelidad a la Comunidad establecido en el artículo 5 del Tratado CE. Cabe preguntarse, además, de qué modo estos instrumentos y documentos llegan a las manos de los responsables encargados de aplicarlos (por ejemplo, el código de conducta en materia de igualdad de retribución) y cómo se regula el control de su seguimiento. El informe no ofrece información sobre estas cuestiones.

3. Observaciones particulares

3.1. *Capítulo 1: Establecimiento de la cooperación en una sociedad cambiante*

3.1.1. El carácter global e integrado de la nueva política de igualdad de oportunidades —aquirido en particular con la introducción del principio de integración de la igualdad entre los sexos— reviste un aspecto positivo. La integración de la dimensión de la igualdad se define en el informe anual del siguiente modo: «tener en cuenta sistemáticamente las prioridades y necesidades respectivas de las mujeres y de los hombres en todas las políticas y medidas». Con razón se señala al respecto que para la aplicación del principio de integración deben movilizarse simultáneamente los instrumentos jurídicos, los recursos financieros y la capacidad de análisis y de organización de la Comunidad. En el informe se subraya igualmente la necesidad de un sólido análisis estadístico en el que poder basar la política de igualdad de oportunidades. No obstante, el desarrollo de esta política

[1] DO C 30 de 30. 1. 1997, «Propuesta de Directiva del Consejo por la que se modifica la Directiva 76/207/CEE relativa a la aplicación del principio de igualdad de trato entre hombres y mujeres en lo que se refiere al acceso al empleo, a la formación y a la promoción profesionales, y a las condiciones de trabajo».

[2] DO C 39 de 12. 2. 1996.

es tan complicado y lento que, al margen de la integración, siguen siendo necesarias simultáneamente acciones específicas, en particular las acciones que fomentan las posibilidades profesionales y la independencia financiera.

Lamentablemente, el informe se limita a señalar lo compleja que resulta en la práctica la aplicación del principio de integración y los problemas que se deben afrontar. Aunque en él se ofrece una breve panorámica de las posibles estrategias en materia de integración para los diversos niveles de los distintos ámbitos políticos, no se profundiza en el análisis y no se mencionan las medidas que la Comunidad ha adoptado o se propone adoptar para hacer aceptar también en la realidad el principio de integración. Con la excepción de los Países Bajos, no se proporciona tampoco información sobre cómo aplican este principio los Estados miembros (ya sea, o no, a raíz de su introducción por parte de la Comunidad).

Por lo demás, la situación neerlandesa que se describe en el informe anual contiene dos interesantes elementos que merecerían un examen más detenido a escala comunitaria. Se trata, en primer lugar, de la aplicación de la denominada «Evaluación de los efectos de la emancipación» («Emancipatie Effectrapportage»), como instrumento de apreciación previa de la política proyectada. Quizá se pueda desarrollar también un instrumento de esta índole para la evaluación de la política comunitaria, en la cual por lo demás deberían participar igualmente los instrumentos que utilicen a tal objeto los Estados miembros. En segundo lugar, una evolución reciente intervenida en los Países Bajos muestra que la política de integración puede albergar un peligro si, por ejemplo, conduce a la supresión de los órganos consultivos especiales sobre cuestiones de emancipación (como ha sucedido en los Países Bajos con el Consejo de Emancipación), antes de saber con claridad cómo se pueden integrar y tener en cuenta en otros órganos (consultivos) cuestiones en materia de emancipación o igualdad de oportunidades.

Las conclusiones finales de la Comunicación de la Comisión «Incorporar la igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres en el conjunto de las políticas y acciones comunitarias» indican que en 1996 debería haberse realizado un considerable avance con respecto a la introducción y aplicación del principio de integración de la dimensión de la igualdad. En particular, deberían haberse adoptado medidas que permitiesen el seguimiento y la evaluación continuos de la acción emprendida y, a la luz de ello, establecer indicadores y procedimientos apropiados y analíticos. Además, se afirmaba que en el primer informe anual se presentarían la política y las medidas de los Estados miembros y la acción emprendida a escala comunitaria en este ámbito. El hecho de que en el informe existan apenas referencias en tal sentido permite suponer que en los Estados miembros se han registrado avances aún insuficientes, lo cual es lamentable.

3.1.2. El aumento progresivo de la aplicación del principio de igualdad de oportunidades en la política estructural de la Comunidad —y, por consiguiente, en la totalidad (actual) de los Fondos estructurales— y el influjo positivo que ello ha tenido, en particular en la ejecución de los recursos disponibles para la lucha contra el desempleo femenino de larga duración, son exponentes de una evolución alentadora. Pese a esta mejora, persiste la impresión de que la parte de los Fondos estructurales que se destina a las mujeres es demasiado poco importante. Por lo demás, lo mismo puede afirmarse respecto de los proyectos financiados en el marco de programas como SÓCRATES y LEONARDO. Si se desea que los Fondos y los programas fomenten la igualdad de oportunidades, es necesario un seguimiento y evaluación continuos desde la perspectiva de las diferencias socioculturales entre los sexos. Esto rige para todos los ámbitos en que se presenten obstáculos al fomento de la igualdad de oportunidades.

3.1.3. Teniendo en cuenta que el informe anual se dirige precisamente a un amplio público, debe observarse lamentablemente que en el apartado que lleva por título «Diálogo social e interlocutores sociales» se ha desaprovechado la oportunidad de examinar con más detenimiento los temas que debaten los interlocutores sociales en el marco del Protocolo sobre la política social. Así, por ejemplo, se presta poca atención a los resultados de la primera fase de las consultas, basadas en el Protocolo, sobre el respeto de la dignidad de hombres y mujeres en el trabajo.

El Comité, no obstante, desea subrayar explícitamente que la posibilidad que el Protocolo social ofrece a los interlocutores sociales de elaborar reglamentaciones por sí mismos no exime a la Comisión de su propia responsabilidad de desarrollar instrumentos propios en materia de igualdad de trato, y con menor razón aún cuando se trata de «temas difíciles».

3.2. *Capítulo 2: Mujeres y hombres en una economía cambiante*

3.2.1. Más de la mitad de este capítulo está dedicada al examen de los múltiples aspectos de la posición o participación de las mujeres en el mercado laboral. Una de las observaciones generales de mayor importancia es que siguen existiendo grandes diferencias de salario entre hombres y mujeres, mencionándose dos factores fundamentales que contribuyen al mantenimiento de estas diferencias: la concentración de las mujeres en los puestos de trabajo poco retribuidos y la segregación profesional en el mercado de trabajo. Como queda dicho, esta información proporciona pocos datos nuevos espectaculares. Sí ofrece, en cambio, la ocasión de subrayar explícitamente una vez más que uno de los objetivos más importantes de la política de igualdad de oportunidades es el derecho al trabajo y a la independencia financiera. La clara segregación que existe en el mercado del trabajo constituye tanto un obstáculo a la igualdad de oportunidades como un problema cualitativo en determinados ámbitos. Por tanto, la utilidad de la información puede residir en particular en el efecto inducido de sensibilización de los empresarios y otros responsables importantes hacia este tipo de problemas. Cabe lamentar que el informe no aborde los problemas relativos a la evaluación de los diversos tipos de trabajo. En efecto, la clasificación poco elevada que en los sistemas de evaluación del trabajo y retribuciones ocupa el trabajo realizado en particular por las mujeres es también una causa importante de la (demasiado) baja retribución salarial de las mujeres.

3.2.2. Los cambios intervenidos en el sistema educativo revisten importancia también para la superación de estos modelos. En el Dictamen del CES sobre la participación equilibrada de las mujeres y de los hombres en los procesos de toma de decisión [1] se afirma al respecto, por ejemplo, que es necesario estimular a los hombres, jóvenes o adultos, a elegir profesiones ejercidas tradicionalmente por las mujeres. En el terreno de la pedagogía se necesitan estudios e iniciativas para que las mujeres dispongan de mayor libertad de elección de carreras y adquieran más conciencia de este hecho, lo cual les permitirá acceder a nuevas profesiones y más variadas y, además, se verán estimuladas a desarrollar actividades por cuenta propia. Los sistemas de becas de formación y estudios han demostrado su utilidad en el sentido de que permiten a todos los trabajadores perfeccionar periódicamente sus conocimientos y competencias.

3.2.3. El apartado sobre las diferencias salariales es insuficiente, tanto en lo que se refiere al análisis como a las conclusiones. Según los datos muy limitados de EUROSTAT, las mujeres ganan por término medio un 20 % menos que los hombres. La base en que se apoya este porcentaje es poco consistente y parece aplicarse sólo al trabajo manual. Por ello, el Comité espera con gran interés los resultados del estudio de EUROSTAT, anunciado por la Comisión para junio de 1997, en el que se examinarán las diferencias salariales entre hombres y mujeres siguiendo nuevos criterios.

3.2.4. En este apartado se observa acertadamente que las diferencias entre las mujeres también aumentan. No obstante, cabe lamentar en especial que la posición de los «grupos de mujeres» más vulnerables o más débiles —como los representados por las mujeres en el contexto de la emigración, mujeres de minorías étnicas, mujeres de edad avanzada, familias monoparentales, mujeres que trabajan en la empresa familiar, se reintegran en la vida profesional y las minusválidas—, no se plantee globalmente o sólo se plantee de modo marginal. No sólo se trata del caso particular de las mujeres que desean y pueden trabajar, sino también de las mujeres que por su situación personal no están en condiciones de participar en el sistema laboral. Esta última categoría ocupa por lo general en la escala de ingresos una posición que puede calificarse de mala. El Comité considera que esta situación no se puede obviar satisfactoriamente con la mera observación de que las diferencias entre las mujeres aumentan, sino que la situación de estos grupos vulnerables requiere por parte de la Comunidad mayor atención y una actitud más activa. Es indispensable al respecto que EUROSTAT reúna rápidamente datos sobre estas categorías. El Comité, por lo demás, lamenta tener que observar que desde el punto de vista geográfico también existen importantes diferencias en la situación de las mujeres en la UE.

3.2.5. Representan una evolución positiva los programas plurianuales para mejorar la situación del empleo, elaborados por los Estados miembros a raíz de las cinco prioridades fijadas en el Consejo Europeo de Essen. En estas prioridades se pide explícitamente que se tenga en cuenta la difícil situación de las mujeres en paro. Aunque la mayoría de los países ha adoptado medidas en favor de las mujeres o específicamente destinadas a ellas, cabe lamentar que en la elaboración de los programas plurianuales sólo se haya reservado un papel secundario al tema general «igualdad de oportunidades para hombres y mujeres». En relación con la segunda serie de programas (1996), en el informe se observa que, con la excepción de Suecia, en el capítulo de la política general no incluyen tampoco la perspectiva de las diferencias socioculturales entre los sexos.

La posición insatisfactoria de las mujeres trabajadoras en la UE, combinada con el hecho de que en los programas plurianuales en favor del empleo no se incluye en la mayor parte de los casos la perspectiva citada —cuando ésta es precisamente una de las prioridades principales de la actual política comunitaria en materia de igualdad de oportunidades—, requieren una actitud activa por parte de la Comunidad. Aunque las medidas comunitarias (entre otras) se consideran de importancia capital, la Comunidad aparentemente no puede hacer mucho más que emitir declaraciones políticas con respecto al fomento de la igualdad de oportunidades (como el informe dirigido al Consejo de Madrid). Por tanto, es preciso observar que la acción emprendida hasta la fecha a escala comunitaria (con excepción de los Fondos estructurales) es demasiado general y poco concreta para incluir en la política llevada a cabo el principio de integración de la igualdad y la perspectiva de las diferencias socioculturales entre los sexos.

3.3. *Capítulo 3: La conciliación del trabajo y la vida familiar*

3.3.1. La maternidad desempeña un papel importante en la participación de las mujeres en el mercado laboral. Esto es de gran importancia desde el punto de vista de la combinación del trabajo con la vida familiar. El Comité expresa su preocupación por el hecho de que, en la dinámica actual de restricciones presupuestarias, en una serie de Estados miembros se recortan gastos en los presupuestos destinados a los servicios de cuidados a los niños, lo cual tiene una influencia negativa en la política en materia de igualdad de oportunidades. Por otra parte, la insuficiente prestación de servicios de apoyo a las familias podría tener como consecuencia que las mujeres sólo puedan aceptar trabajos atípicos, por debajo de su nivel, o no puedan hacerlo en absoluto.

Al margen de los niños, esta combinación puede verse dificultada también por la prestación de cuidados a personas de edad avanzada, a los padres o por enfermedad de la persona con que se convive. En el informe no se examinan estos problemas desde esta perspectiva más amplia y, por tanto, este último aspecto se omite por completo. Tampoco se tienen en cuenta, pues, las consecuencias que en este contexto tienen la combinación de trabajo y vida familiar y las carencias de una seguridad social adecuada.

Por otra parte, aunque en el informe se describe hasta cierto punto la situación de los Estados miembros con respecto a la oferta de servicios de cuidados a los niños,

[1] DO C 204 de 15. 7. 1996.

la conclusión de la Comisión es que, a partir de la información disponible, resulta difícil concluir si estos servicios cumplen los requisitos establecidos en la Recomendación sobre el cuidado de los niños y de las niñas (por ejemplo, ser asequibles económicamente y disponibles en todas las zonas, cuidado serio, etc.) No se dispone de un sistema uniforme para la recogida de datos normalizados y su interpretación. El Comité considera que la Comisión debería adoptar iniciativas que permitan crear un sistema de esta índole.

En el marco del Tercer y Cuarto Programas de acción para la igualdad de oportunidades se creó la «Red de atención a la infancia de la Comisión Europea». Dentro de esta red se plantea una serie de problemas que pueden tener influencia en las posibilidades de combinar trabajo y vida familiar, como la atención a la infancia, igualdad de derechos de los padres en lo que se refiere al acceso al trabajo y la parte asumida por los hombres en los cuidados a los niños. La red concedió desde el principio una gran importancia al aspecto cualitativo. La actividad de la red quedó interrumpida con la aprobación del Cuarto Programa de acción para la igualdad de oportunidades. La atención a la infancia (incluyendo en ella también la atención extraescolar) es un tema al que se concede demasiado poca atención y, no obstante, puede tener consecuencias negativas para la igualdad de oportunidades de hombres y mujeres. Por ello, el Comité considera que, si no se adoptan iniciativas comunitarias adecuadas que permitan resolver estos problemas, la red debería ser reactivada.

A este efecto negativo se puede añadir el efecto en la salud de las mujeres. Estudios recientes en Suecia y Noruega muestran que el doble peso del trabajo a tiempo completo y trabajo no retribuido en el hogar (no compartido precisamente por igual) está teniendo un efecto cada vez más grave en la salud de las mujeres.

3.3.2. Reviste un carácter positivo la detección de los posibles aspectos discriminatorios que, en los ámbitos de la política fiscal y de la seguridad social, pueden frenar la participación de las mujeres en el mercado del trabajo y, en este contexto, el aumento de la atención hacia el problema de la individualización de los sistemas fiscales y de seguridad social. Estos sistemas deben basarse en el individuo. Éste es el único punto de partida correcto. En tal sentido, no obstante, debe tenerse en cuenta hasta qué punto la supresión de los derechos derivados puede empeorar la situación financiera de (los grupos más vulnerables de) las mujeres si, al mismo tiempo, no se prevé una compensación adecuada (tema de la lucha contra la pobreza). Los estudios comparativos que actualmente se realizan en los Estados miembros pueden servir de base para futuras propuestas en la materia.

Además, se debería prestar atención igualmente a las posibles consecuencias que la privatización en el sector de la seguridad social puede tener para la posición de las mujeres en el mercado laboral y para la igualdad de trato de hombres y mujeres. Así, por ejemplo, la privatización del seguro de enfermedad en los Países Bajos tiene consecuencias para todos los trabajadores, pero son principalmente los que tienen un horario flexible y el personal doméstico —trabajos que por lo general, como es sabido, desempeñan las mujeres— los que se ven más afectados (en particular con respecto a la obtención del subsidio de enfermedad). Por otra parte, habría que examinar igualmente el hecho de que por regla general las reglamentaciones sobre la seguridad social no se adaptan a las formas del denominado trabajo atípico (que no es un trabajo a tiempo completo por una duración indeterminada), cuando son precisamente las mujeres las que realizan este tipo de trabajo. A juicio del Comité, este aspecto de la privatización se presta de modo excelente a un estudio más detenido por parte de la Comisión en un informe ulterior, especialmente en relación con sus efectos en las mujeres. Como prolongación de lo que precede, cabe recomendar quizá que en el informe siguiente se examinen los problemas relativos a la seguridad social prestando una mayor atención a su mutua conexión, es decir, teniendo en cuenta las Directivas existentes (79/7, 86/378, y también la 86/613 relativa a la aplicación del principio de igualdad de trato entre hombres y mujeres que ejerzan una actividad autónoma), así como la tercera propuesta de Directiva por la que se completa la igualdad de trato en el sector de la seguridad social.

3.4. *Capítulo 4: Fomento de una participación equilibrada de hombres y mujeres en la toma de decisiones*

3.4.1. La descripción pormenorizada de la situación actual que presenta el informe pone de manifiesto una vez más la situación de retraso de las mujeres. A finales de 1997 se tendrá una idea precisa de en qué medida la Recomendación sobre participación equilibrada de hombres y mujeres en la toma de decisiones, aprobada por el Consejo el 2 de diciembre de 1996, habrá tenido efectos reales para superar este retraso.

Cabe acoger favorablemente que la Comisión haya adoptado este objetivo con respecto a su propia política de personal, pero lamentablemente los resultados obtenidos parecen ser aún insuficientes. Con la condición de que su interpretación adquiera un contenido realmente concreto, puede servir de ejemplo para los Estados miembros, los interlocutores sociales, ONG, etc.

No obstante, en el marco de una evaluación y debate permanentes, es importante fijar objetivos cifrados y plazos para fomentar esta participación al nivel adecuado.

3.5. *Capítulo 5: Hacer posible que las mujeres ejerzan sus derechos*

3.5.1. Una primera observación que puede hacerse con respecto a este capítulo es que su contenido es más amplio de lo que permite suponer el título. Sólo una pequeña parte del capítulo trata efectivamente de los problemas relativos al ejercicio de los derechos que la legislación comunitaria (y también nacional) reconoce a las mujeres en materia de igualdad de trato.

Se describe en primer lugar el marco legal comunitario y los cambios que ha experimentado. No obstante, por

las razones que se exponen a continuación, dicha presentación es demasiado limitada e incompleta. Se mencionan únicamente las evoluciones que han tenido lugar a escala de la CE (en la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas y en la reglamentación). No se examina de modo global la aplicación y el mantenimiento de la legislación comunitaria y la política de los Estados miembros en la materia, cuando sería especialmente interesante conocer las carencias de esta última (por ejemplo, con respecto a la aplicación del concepto de discriminación indirecta). No tiene mucho sentido presentar la evolución que ha tenido lugar a escala comunitaria sin considerar simultáneamente su aplicación y respeto en los Estados miembros (donde, en definitiva, debe surtir efecto). Así, por ejemplo, es sorprendente que la información sobre la Directiva que establece el marco legal para la protección de la trabajadora embarazada se limite a reproducir su contenido. Aunque es posible que la Comisión no disponga de la indispensable información oficial de las autoridades nacionales sobre la aplicación de dicha Directiva (su aplicación debía intervenir antes de octubre de 1994), un informe de la Red de expertos jurídicos de la Comisión Europea ofrece información sobre el modo como esta Directiva se aplica en los Estados miembros.

Con excepción de ello, el informe se limita en exceso a hacer constar la evolución sin añadir nada sobre ella. Así, por ejemplo, cabe calificar de preocupante que, en materia de seguridad social, el Tribunal de Justicia parece adoptar una actitud cada vez más flexible en lo que se refiere a la justificación objetiva de la discriminación indirecta (preservación del equilibrio financiero, objetivo de una política social legítima).

3.5.2. En relación con el respeto de la legislación comunitaria en materia de igualdad de trato, la Comisión tiene una actitud poco crítica frente a sus propias actividades. El Comité tiene conocimiento de que la Red de expertos jurídicos ha afirmado en repetidas ocasiones que la Comisión debería intervenir con mayor energía en lo que se refiere al incumplimiento por parte de los Estados miembros de la aplicación y respeto de la legislación y ha propuesto a tal fin una estrategia basada en el artículo 169 del Tratado CE. Además, en relación con diversos Estados miembros se han formulado propuestas concretas de procedimientos en virtud del mismo artículo, pero hasta la fecha sólo se han iniciado 11 procedimientos por infracción.

Asimismo, se presta poca atención a los problemas con que se enfrentan las mujeres para exigir el cumplimiento de sus derechos en las jurisdicciones nacionales. El informe sólo menciona someramente que sobre este tema se ha celebrado una Conferencia bajo los auspicios de la Comisión, pero no dice nada sobre el detenido estudio que se llevó a cabo previamente en todos los Estados miembros. Y, sin embargo, este estudio puso de manifiesto la existencia de un gran número de obstáculos, como ausencia de conocimientos en la materia, costas y duración de las acciones judiciales y la reunión de pruebas y el reparto de la carga de la prueba. Además, entre los trabajadores que se siente discriminados existe el temor de acabar siendo víctimas de su propia acción. El resultado es a menudo que se desiste de iniciar una acción judicial contra el empresario. El estudio resalta, además, que la carga de la prueba sólo es uno de los muchos problemas que existen. Aunque el informe reproduce los requisitos establecidos por la Comunidad (es decir, el Tribunal de Justicia) para garantizar una protección efectiva de los derechos, no da ninguna indicación sobre la acción que a continuación podría emprenderse una vez identificados los obstáculos. La impresión que se obtiene es que en esta materia la Comunidad (Comisión) adopta una actitud de excesiva reserva.

3.5.3. En lo que se refiere a la atención detenida que se presta a la propuesta de la Comisión por la que se modifica la Directiva 76/207/CEE, el Comité recuerda que en su Dictamen de 25 de septiembre de 1996 no se suscribe dicha propuesta.

3.6. *Capítulo 6: Los avances de Pekín*

3.6.1. El Comité subraya una vez más la importancia de la Plataforma de Acción creada durante la Conferencia de Pekín, que examina los mismos temas principales y prioridades que la Unión Europea. Esto implica que, dentro de las actividades que la UE desarrolla en materia de igualdad de oportunidades para hombres y mujeres, la cooperación mundial debe ser una de las primeras prioridades.

Con respecto a este capítulo se puede señalar en particular que en 1996 se emprendieron pocas acciones y se registraron pocos avances.

4. Sugerencias y recomendaciones

4.1. Se debería dar quizá la preferencia a la realización de un balance general cada tres años, coincidiendo con la evaluación del Programa de Acción en vigor y aprovechando el impulso generado por la elaboración del siguiente. Es decir, elaborar un «Informe sobre el estado de la cuestión» en el que, basándose en informaciones concretas y estadísticas, se examine si la situación de la mujer ha mejorado realmente y, a raíz de ello, se seleccionen los puntos en los que la acción emprendida puede haber sido insuficiente. Los informes anuales (más sucintos) podrían servir igualmente de base para tal estudio, centrándose especialmente en los efectos específicos de una determinada acción o medida, comunitaria o nacional, de fomento de igualdad de oportunidades entre los hombres y las mujeres. Prolongando esta reflexión, parece deseable que el informe, por una parte, se centre en el efecto de la política y normativa comunitarias en los Estados miembros y, por otra, indique qué política y normativa de la Comunidad, nueva o complementaria, resultan necesarias.

Lo expresado en el prefacio del Informe objeto de examen implica que los próximos informes anuales seguirán manteniendo el mismo enfoque, es decir, se ajustarán a la estructura del Cuarto Programa de acción. Cabe preguntarse si este modo de proceder es oportuno. En primer lugar, la articulación interna en particular parece demasiado artificial, en el sentido de que algunos

temas aparecen dispersos en varios epígrafes y se plantean en diversos capítulos y, por consiguiente, se incurre en innecesarias repeticiones. Por otra parte, la evolución relacionada con la legislación comunitaria como tal en materia de igualdad de trato podría integrarse mejor en los capítulos correspondientes, ya que la política y la legislación no deberían examinarse disociadas.

No obstante, mayor importancia aún reviste el hecho de que la estructuración interna que se ha adoptado tiene por efecto que la información proporcionada queda con frecuencia en un nivel demasiado general. Quizá fuese recomendable destacar una serie de principios o puntos de acción y examinar cómo se integran y aplican en ámbitos específicos. Así, por ejemplo, se podría examinar la aplicación y el impacto del principio de integración en determinados sectores políticos (por ejemplo, transportes, agricultura, etc.).

4.2. En el presente Dictamen se incluye una serie de sugerencias, particularmente en el capítulo 3. Se reproducen a continuación brevemente y, además, se añade una serie de nuevas recomendaciones. La estrategia más eficaz a largo plazo sería desarrollar y mejorar la competencia y las cualificaciones de las mujeres y seguir fomentando las actitudes positivas hacia las jóvenes y las mujeres que comienzan la construcción de un hogar.

— Inclusión en el Tratado de un principio de igualdad de trato entre hombres y mujeres;

— objetivos cifrados y plazos para una participación equilibrada de las mujeres en los órganos de adopción de decisiones;

— realización de una campaña destinada a dar a conocer mejor un código de conducta sobre igualdad de retribución para trabajo equivalente;

— mejora de los estudios estadísticos sobre diferencias salariales entre hombres y mujeres, al objeto de poder evaluar los efectos de la política de igualdad salarial;

— análisis de las perspectivas del mercado laboral para las mujeres;

— estudio de las posibilidades de reforzar la posición de las mujeres en el mercado del empleo;

— estudio de la situación económica de los grupos de mujeres más débiles;

— adopción de iniciativas comunitarias en el sector de los servicios de cuidados a los niños o, si ello no es posible, reactivación de la «Red de atención a la infancia»;

— con el fin de facilitar la lectura del informe, las «digresiones» relativas a la situación o iniciativas de un Estado miembro o de la Comunidad en un determinado ámbito podrían reproducirse mejor reuniéndolas aparte en un anexo o al final de cada capítulo.

Bruselas, el 9 de julio de 1997.

El Presidente

del Comité Económico y Social

Tom JENKINS

Dictamen del Comité Económico y Social sobre la «Propuesta de Reglamento (CE) del Consejo por el que se fijan determinadas medidas técnicas de conservación de los recursos de la pesca en las aguas del mar Báltico, de los Belts y del Sund»

(97/C 296/07)

El 30 de mayo de 1997, de conformidad con los artículos 43 y 198 del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea, el Consejo decidió consultar al Comité Económico y Social sobre la propuesta mencionada.

La Sección de Agricultura y Pesca, encargada de preparar los trabajos en este asunto, aprobó su dictamen el 1 de julio de 1997 (Ponente: Sr. Kallio).

En su 347º Pleno de los días 9 y 10 de julio de 1997 (sesión del 9 de julio de 1997) el Comité Económico y Social aprobó por 120 votos a favor, 1 voto en contra y 3 abstenciones 3 el presente Dictamen.

1. Observaciones generales

1.1. La propuesta presentada por la Comisión tiene por objetivo codificar y simplificar la reglamentación relativa a la pesca en el mar Báltico y los actos comunitarios. El Comité considera que este objetivo está justificado y presenta un indudable interés. El procedimiento de codificación permitirá simplificar la legislación de los países del mar Báltico y de la UE y, gracias a ello, facilitar a más largo plazo el trabajo y la cooperación de los agentes económicos y de las autoridades competentes.

1.2. La propuesta de Reglamento no tendrá ninguna incidencia en el sector de la pesca ni para los profesionales de este sector, dado que no implica ninguna modificación de la normativa vigente en la materia. En consecuencia, no es necesario proceder a un examen de los aspectos económicos, sociales y sectoriales de la reglamentación relativa a la pesca.

1.3. Tras haber examinado la propuesta y haber comprobado que no contiene ningún error de fondo ni de forma, el Comité manifiesta su pleno apoyo al documento presentado por la Comisión.

2. Otras observaciones

2.1. En opinión del Comité, la Unión Europea debería extender la codificación de los acuerdos especiales a otros campos del Tratado. La orientación tomada por la Comisión tiene como resultado la armonización de la política pesquera y, por ende, contribuye a la cooperación entre los agentes económicos y políticos.

Bruselas, el 9 de julio de 1997.

El Presidente

del Comité Económico y Social

Tom JENKINS

Dictamen del Comité Económico y Social sobre la «Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo sobre el cometido actual y propuesto de la Comunidad en la lucha contra el consumo de tabaco»

(97/C 296/08)

El 23 de diciembre de 1996, de conformidad con el artículo 198 del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea, la Comisión decidió consultar al Comité Económico y Social sobre la comunicación mencionada.

La Sección de Medio Ambiente, Sanidad y Consumo, encargada de preparar los trabajos en este asunto, aprobó su dictamen el 3 de junio de 1997 (Ponente: Sr. Fuchs).

En su 347º Pleno de los días 9 y 10 de julio de 1997 (sesión del 9 de julio de 1997) el Comité Económico y Social ha aprobado por 86 votos a favor, 44 en contra y 13 abstenciones el presente Dictamen.

1. Introducción

1.1. Con el objetivo de reducir el impacto del consumo de tabaco en la salud pública de los ciudadanos europeos, la Comunicación propone un determinado número de opciones para nuevas acciones que tengan por objeto luchar contra el consumo de tabaco, tanto a nivel comunitario como de los Estados miembros. La Comunicación también contiene un elenco de las medidas y disposiciones comunitarias dirigidas a reducir el consumo de tabaco. En función de las reacciones a la presente Comunicación, la Comisión estudiará en el futuro la oportunidad de proponer otras medidas específicas.

1.2. A fin de subrayar la necesidad de otras acciones, la Comisión insiste en que los progresos logrados hasta el presente en la reducción de la incidencia del tabaquismo son decepcionantes. Más del 40 % de la población de la Comunidad sigue fumando y el número de muertes debidas al tabaquismo aumentará considerablemente en las próximas décadas. La Comunicación resalta especialmente la necesidad de medidas dirigidas a algunos grupos vulnerables como las mujeres, los jóvenes, las categorías socioeconómicas menos favorecidas y los no fumadores.

1.3. Las opciones sugeridas por la Comisión se basan en diversas iniciativas comunitarias, como el programa «Europa contra el cáncer» que cubre el período 1996-2000, y en un determinado número de directivas relativas especialmente a la prohibición de la publicidad televisiva de los productos del tabaco, las advertencias sobre la salud en el etiquetado de los paquetes de tabaco, la prohibición de comercializar algunos tipos de tabaco de uso oral y el contenido máximo admisible de alquitrán de los cigarrillos. La Comunicación, que responde a una Resolución del Consejo sobre la necesidad de combatir el consumo de tabaco en la Unión Europea, se basa en parte en las recomendaciones del Comité de expertos oncólogos de alto nivel del programa «Europa contra el cáncer».

1.4. Las opciones previstas cubren un amplio abanico de ámbitos como:

— la educación en materia de salud y campañas de sensibilización;

— recogida de datos y estudios epidemiológicos;

— las substancias que forman parte de la composición de un cigarrillo (alquitrán, nicotina y aditivos);

— el etiquetado;

— la imposición y los precios al detalle;

— las condiciones de venta y la publicidad;

— el tabaquismo pasivo;

— la colaboración con terceros países y organizaciones internacionales.

1.5. La Comisión divide estas opciones en dos grandes categorías: las que pueden proponerse y adoptarse a nivel comunitario y las que, teniendo en cuenta el principio de subsidiariedad y las disposiciones del artículo 129 del Tratado, sólo justifican la intervención de la Comisión a título de coordinadora.

2. Observaciones generales

2.1. El Comité acoge favorablemente la intención de la Comisión de intensificar la lucha contra el tabaquismo.

2.2. El Comité Económico y Social subraya la importancia que el dictamen del Comité de expertos oncólogos de alto nivel adoptado el 2 de octubre de 1996 (cuyas recomendaciones se recogen en el anexo a la Comunicación objeto de examen) reviste para la salud pública de la Comunidad.

2.3. El Comité insiste en la gran importancia que revisten la información, la sensibilización y la educación en materia de salud para prevenir el tabaquismo entre los niños y los jóvenes. Una intervención en este ámbito debe orientarse claramente hacia la concentración de los esfuerzos en estos grupos, ya que el tabaquismo comienza con frecuencia en la pubertad, o incluso antes, y cuanto más precoz es el inicio del consumo de tabaco, más tiempo se fuma. Asimismo, debe concederse especial protección a las mujeres embarazadas.

2.4. Sin embargo, el Comité es consciente de la importancia socioeconómica que reviste el sector del tabaco, sobre todo para el empleo. El Comité subraya la falta de posibilidades de reconversión económicamente viables en el sector agrícola para los productores de tabaco crudo. Por consiguiente, su situación debe ser objeto de una especial atención mediante el estudio, por ejemplo, de medidas que permitan obtener indicaciones concretas y adecuadas de reconversión hacia otras producciones agrícolas, o bien creando las condiciones para generar empleo en sectores no agrícolas. En todo caso el Comité, en consonancia con los dictámenes emitidos anteriormente, subraya la necesidad de una evaluación sistemática y continua de las medidas actuales y de las propuestas, con el fin de determinar su eficacia en la reducción del consumo de tabaco.

2.5. Respecto a las acciones que cabe emprender, el Comité parte del principio de que todo individuo tiene derecho a respirar un aire no viciado, pero no debe negarse la autonomía del fumador siempre que su comportamiento no cause daños a otras personas. En este orden de ideas, no se trata de estigmatizar a los fumadores en tanto que personas, sino de prevenir y modificar los comportamientos.

2.6. El Comité está de acuerdo con la Comisión en que «la Comunidad está en una buena posición para promover una mejor y más coherente estrategia global para combatir el tabaquismo». Por otra parte, el Comité hace suya la opinión de la Comisión de que la futura acción comunitaria en el ámbito de la sanidad deberá tener en cuenta el principio de subsidiariedad y el requisito de la proporcionalidad.

3. Observaciones específicas

3.1. Por lo que se refiere a las sustancias componentes de los cigarrillos, la Comisión propone evaluar los eventuales efectos para la salud de los aditivos añadidos a los productos del tabaco y estudiar la oportunidad de reducir más el contenido máximo de alquitrán permitido (actualmente 15 mg y a partir del 31 de diciembre de 1997, 12 mg, conforme a la Directiva 90/239/CEE del Consejo), así como la conveniencia de establecer un contenido máximo de nicotina.

El Comité considera que debe apoyarse en principio la limitación gradual de los contenidos de alquitrán y nicotina en el tabaco propuesta por el Comité de expertos oncólogos, si bien opina que aún debe demostrarse científicamente su eficacia para combatir el tabaquismo y las consecuencias para la salud.

Igualmente, el Comité se pregunta si la industria no utilizaría indebidamente esta reducción del contenido de alquitrán y nicotina en el tabaco para fines publicitarios, de forma que presenten los productos del tabaco como «ligeros». Esta minimización podría conducir a un aumento del tabaquismo.

3.2. Es necesario que la industria transformadora aporte la prueba del carácter no nocivo de los eventuales aditivos. Investigaciones realizadas en los Estados Unidos mostraron que a través de los aditivos se había procedido a manipulaciones para reforzar el efecto de la nicotina y aumentar así la dependencia del fumador. Esto debe prohibirse.

3.3. En relación con el etiquetado, la Comisión sugiere que se estudie si puede exigirse que las advertencias relativas a la salud sean más grandes y visibles que lo previsto en las directivas relativas al etiquetado 89/622/CEE y 92/41/CEE. El Comité acoge favorablemente esta propuesta y sugiere al respecto que se examine la posibilidad de ir más allá y prever un etiquetado suficientemente explícito para los aditivos de los productos del tabaco, como ocurre con los productos farmacéuticos y alimentarios.

3.4. En el marco de las directivas vigentes sobre la fiscalidad de los cigarrillos y productos del tabaco, la Comisión se propone incitar a los Estados miembros, en particular a aquellos en que el precio al por menor actual de los cigarrillos es inferior a la media comunitaria, a que utilicen su margen de maniobra en materia de fiscalidad para aumentar los impuestos.

El Comité apoya esta propuesta ya que un gran número de estudios científicos ha establecido que la accesibilidad de los productos del tabaco influye en los hábitos de consumo. Una armonización a la alza de los precios al consumo tendría un efecto disuasorio para los niños y jóvenes, ya que disponen de ingresos limitados. Los ingresos recaudados gracias a estos impuestos deberían destinarse en parte a campañas de información y a la adopción de medidas generales de protección de la salud para la prevención del tabaquismo y no incluirse en su totalidad en el presupuesto estatal. El Comité recomienda excluir este aumento de la indexación de los precios, en la medida en que se asigne a medidas destinadas a compensar los ingresos, para asegurar que no tendrá un efecto inflacionista.

En relación con los pasos propuestos para subir los impuestos, el Comité resalta la necesidad de llevar a cabo una lucha consecuente contra el contrabando de los productos del tabaco.

3.5. Debe resaltarse que la Comisión no presenta ninguna propuesta específica sobre la publicidad de los productos del tabaco. En particular no hace ninguna referencia a su propuesta de Directiva modificada del Consejo relativa a la publicidad de los productos del tabaco (doc. COM(91) 111 final — (SYN) 194) de 1991, que prevé la prohibición de toda publicidad directa o indirecta de estos productos (a excepción de la publicidad en los puntos de venta especializados).

En su Dictamen de 23 de septiembre de 1992 [1], el Comité insistió en que debía dejarse a la industria europea del tabaco la posibilidad de introducir, en el

[1] DO C 313 de 20. 11. 1992.

marco de un autocontrol, medidas vinculantes para la publicidad directa o indirecta. Hasta ahora, el autocontrol ha sido en gran medida insuficiente, por ello el Comité se adhiere al punto de vista del Comité de expertos oncológicos según el cual debería prohibirse la publicidad del tabaco, entre otras razones, porque es la causante de que los niños y los jóvenes empiecen a fumar.

3.6. Algunas sugerencias formuladas por la Comisión se refieren al consumo de tabaco en los lugares públicos y de trabajo. Está claro que estas propuestas, especialmente la relativa a la protección de los no fumadores en el marco del acuerdo sobre política social, merecen una atención particular, ya que, respetando el derecho del fumador a fumar, el no fumador tiene derecho a respirar un aire lo menos viciado posible. La ley limita el contenido de sustancias nocivas como el amianto y el benzol a los valores mínimos accesibles en la práctica. Para el humo del tabaco, el valor mínimo accesible es cero. Para defender el derecho de los no fumadores, deberían adoptarse todas las medidas posibles para reducir los niveles de humo de tabaco en el aire.

A este respecto, el Comité recuerda las experiencias positivas que se han llevado a cabo en algunos Estados miembros para la protección de los no fumadores mediante disposiciones legales, como en Finlandia. También es importante que los Estados miembros se preocupen de que su normativa (por ejemplo, la prohibición de fumar en los edificios públicos) se cumpla. En este sentido, el Comité considera indispensable el papel de los interlocutores sociales en la negociación de las medidas relativas al consumo de tabaco en los edificios públicos y en los lugares de trabajo, así como en la aplicación de dichas medidas.

3.7. En 1995, la Comunidad pagó, en el marco de la OCM del tabaco bruto, 993 millones de ecus de primas al sector, mientras que sólo el 1 % de esta cantidad se dedicó a la investigación y a medidas de sensibilización (a través del fondo para la investigación e información sobre el tabaco). La Comisión propone aumentar esta cuota al 2 %.

El Comité acoge favorablemente esta propuesta. Por otra parte, se invita a la Comisión a que examine si es posible promover una acción independiente de medidas de información y sensibilización selectiva.

Asimismo, el Comité considera que en el marco del programa «Europa contra el cáncer» convendría igualmente aumentar de manera substancial los recursos destinados a la prevención del tabaquismo (actualmente sólo 2 millones de ecus).

3.8. La adicción a la nicotina debería, de acuerdo con la propuesta de la Comisión y según un gran número de publicaciones científicas, incluirse en la categoría de dependencias.

3.9. Además, será necesario limitar aún más el acceso a los productos del tabaco, en particular para los niños y los jóvenes, por ejemplo, suprimiendo los distribuidores automáticos de cigarrillos con acceso libre. A este respecto, el Comité reconoce que algunos Estados miembros han puesto en práctica con éxito una serie de programas y alienta a todos los Estados miembros a que sigan desarrollando y aplicando programas de estas características.

Bruselas, el 9 de julio de 1997.

El Presidente

del Comité Económico y Social

Tom JENKINS

ANEXO

al Dictamen del Comité Económico y Social

Enmiendas rechazadas

Las siguientes propuestas de enmienda, que obtuvieron más de un cuarto de los votos emitidos, fueron rechazadas en el transcurso de los debates:

Punto 1.2

Sustitúyase dicho punto por el texto siguiente:

«1.2. La Comisión señala que la costumbre de fumar ha ido reduciéndose con el paso del tiempo, pero que dicha disminución se ha visto frenada en los últimos años. Asimismo, la Comisión indica que más del 40 % de la población de la Comunidad sigue fumando y prevé un rápido incremento de graves problemas de salud derivados del tabaquismo en las próximas décadas. La encuesta Eurobarómetro 41.0. registra una disminución aún más importante del número de fumadores y se afirma que sólo algo más de un tercio de los ciudadanos de la UE mayores de quince años son fumadores (35 %). Por otra parte, la Comunicación resalta especialmente la necesidad de tomar medidas dirigidas a algunos grupos vulnerables como las mujeres, los jóvenes, las categorías socioeconómicas menos favorecidas y los no fumadores.»

Exposición de motivos

Existe una divergencia entre los datos de la Comunicación y las cifras presentadas por Eurobarómetro, organismo oficial de la Comisión. Por consiguiente, conviene hacer una amplia referencia a los diferentes elementos de juicio disponibles como, por ejemplo, los datos recogidos en la publicación Eurobarómetro 41.0. sobre Europa y el tabaco del 21. 9. 1994, realizada por la Unidad de Salud Pública de la DG V/F/I.

Resultado de la votación

Votos a favor: 42, votos en contra: 92, abstenciones: 7.

Punto 2.5

Sustitúyase por el siguiente texto:

«A juicio del Comité, las medidas propuestas deberían basarse en el principio de que todo individuo tiene derecho a respirar un aire no viciado. No obstante, también se admite que los fumadores tienen derecho a fumar siempre que no perjudiquen ni importunen a sus semejantes. El Comité subraya el papel importante que compete a los interlocutores sociales en el establecimiento de directivas sobre el consumo de tabaco en el lugar de trabajo. El objetivo no es estigmatizar a los fumadores sino procurar desalentar el consumo de tabaco en el marco de las culturas nacionales y modificar las actitudes.»

Exposición de motivos

Los interlocutores sociales deberían intervenir siempre que se aborden cuestiones que afecten a las personas en el lugar de trabajo. La mejor solución es que las personas lleguen a un acuerdo in situ.

Resultado de la votación

Votos a favor: 51, votos en contra: 87, abstenciones: 10.

Punto 3.5

Sustitúyase el segundo párrafo de este punto por el siguiente texto:

«En su Dictamen de 23 de septiembre de 1992, el Comité se pronunció en contra de la prohibición de la publicidad del tabaco. El Comité proponía dar a la industria europea del tabaco la oportunidad de establecer, mediante arbitraje, medidas de autorregulación voluntarias de la publicidad directa e indirecta, en las que no se permita, en particular, que la publicidad vaya dirigida a la juventud o al ámbito deportivo. Conforme a esto, los productores de tabaco deberían abstenerse de incluir publicidad de sus productos en publicaciones de carácter esencialmente deportivo o destinadas a los jóvenes. Esta autorregulación ha funcionado satisfactoriamente.

Por tanto, en coherencia con la línea política que ha seguido hasta la fecha, el Comité reitera la opinión manifestada en su Dictamen de 23 de septiembre de 1992 y -considerando igualmente las experiencias adquiridas con el código de conducta voluntario- se pronuncia nuevamente en contra de una prohibición general de la publicidad del tabaco.»

Exposición de motivos

Se considera innecesaria.

Resultado de la votación

Votos a favor: 44, votos en contra: 90, abstenciones: 8.

Punto 3.8

Modifíquese este punto del modo siguiente:

«3.8. El Comité advierte que la Comunicación propone clasificar la adicción a la nicotina como dependencia, lo que permitiría su tratamiento mediante importantes programas comunitarios de salud pública. En su Dictamen de 29 de mayo de 1991 el Comité destacó ya que consideraba excesivo el término "adicción"».

Exposición de motivos

Es legítimo preguntarse si se trata de un enfoque adecuado el de clasificar determinados productos de venta legal de modo que permitan beneficiarse de programas comunitarios destinados sobre todo a las drogas ilegales. El Comité ha rechazado ya esta interpretación.

Resultado de la votación

Votos a favor: 49, votos en contra: 71, abstenciones: 5.

Dictamen del Comité Económico y Social sobre «La fiscalidad en la Unión Europea — Informe sobre la evolución de los sistemas tributarios»

(97/C 296/09)

El 18 de febrero de 1997, de conformidad con el artículo 198 del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea, la Comisión decidió consultar al Comité Económico y Social sobre «La fiscalidad en la Unión Europea — Informe sobre la evolución de los sistemas tributarios».

La Sección de Asuntos Económicos, Financieros y Monetarios, encargada de preparar los trabajos en este asunto, aprobó su dictamen el 10 de junio de 1997 (Ponente: Sr. Geuenich).

En su 347º Pleno de los días 9 y 10 de julio de 1997 (sesión del 9 de julio de 1997), el Comité Económico y Social ha aprobado por 93 votos a favor, 27 en contra y 19 abstenciones el presente Dictamen.

1. Introducción

1.1. En su documento de debate de 20 de marzo de 1996, titulado «La fiscalidad en la Unión Europea» (doc. SEC(96) 487 final), la Comisión ofrece una visión global de la política fiscal poniendo de manifiesto los principales desafíos a los que debe hacer frente la Unión Europea: la necesidad de generar crecimiento y empleo, la estabilización de los sistemas tributarios y la plena realización del mercado único en todos los ámbitos, incluido el de la fiscalidad.

1.2. En la reunión informal del Consejo ECOFIN celebrada en Verona el 13 de abril de 1996, los Ministros de Hacienda acogieron con interés el documento de la Comisión y coincidieron en la necesidad de profundizar en el estudio de estos temas, confiando esta misión a un Grupo de trabajo de alto nivel, de cuya creación y coordinación se encargaría la Comisión.

1.3. En su «Informe sobre la evolución de los sistemas tributarios», de 22 de octubre de 1996 (doc. COM(96) 546 final), la Comisión resume los puntos de vista de los miembros del citado Grupo acerca de las cuestiones planteadas inicialmente en el documento elaborado por la Comisión para el Consejo de Verona y presenta su propia evaluación, así como sus propuestas para el futuro.

1.4. En las observaciones que siguen, el Comité se refiere exclusivamente a los dos documentos antes mencionados. En los casos en que el Comité ya se ha pronunciado sobre algunos de los temas tratados en ellos, se hace referencia a los dictámenes correspondientes. En concreto se remite al Dictamen sobre la fiscalidad directa e indirecta, de 20 de diciembre de 1995 [1] y al Dictamen, aún en preparación, sobre el tema «Un sistema común de IVA — Programa para el mercado único».

1.5. Huelga mencionar que en el presente texto, al igual que en los documentos de referencia antes mencionados, solamente se analiza la fiscalidad que tiene incidencia comunitaria y cuyas estructuras nacionales o cambios estructurales afectan a los Estados miembros. Aquí se incluyen los impuestos sobre la renta de capital, y sobre las sociedades, de la fiscalidad del trabajo y de los impuestos sobre el consumo, principalmente el IVA, así como de los impuestos sobre la energía y los productos que constituyen un peligro para el medio ambiente.

2. Aumento de la presión fiscal sobre el trabajo

2.1. *Análisis de los documentos de la Comisión*

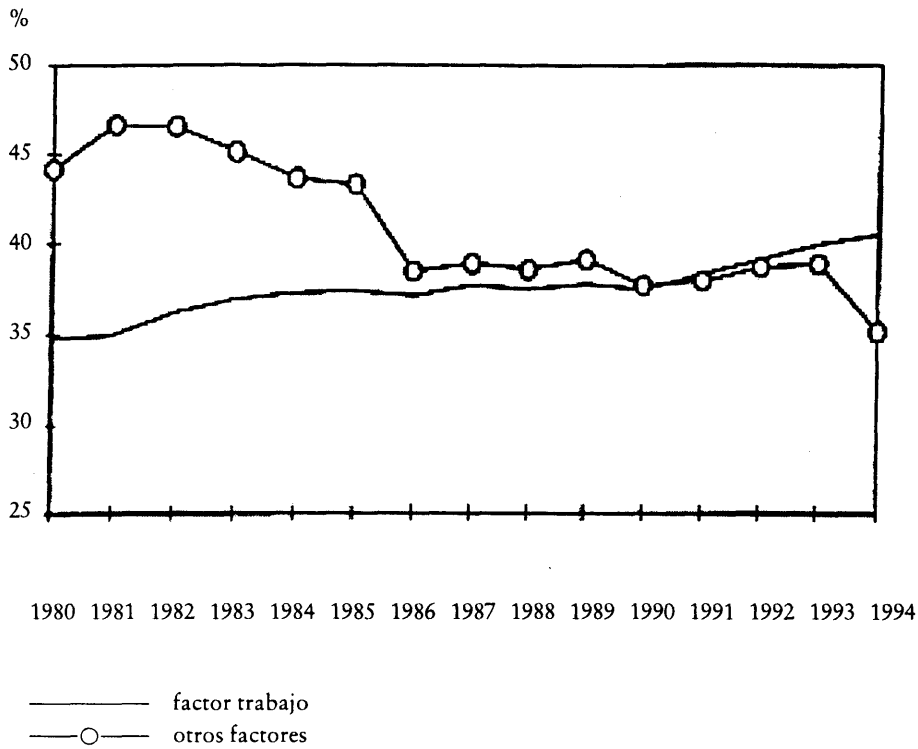
2.1.1. Hasta ahora, parece haber pocos indicios de que la erosión fiscal haya afectado al producto total de la fiscalidad y de las cotizaciones a la seguridad social; durante los últimos 15 años, este producto fue constante o aumentó ligeramente en porcentaje del PIB de la UE. Sin embargo, así como la imposición fiscal del trabajo experimentó un aumento constante, la de los otros factores de producción disminuyó en términos globales.

2.1.2. Uno de los métodos para analizar las tendencias a largo plazo de la estructura impositiva es el cálculo de los llamados tipos tributarios implícitos (ingresos fiscales divididos por la base imponible) según los distintos factores de producción y consumo.

Entre 1980 y 1994, el promedio del tipo tributario implícito aplicado al trabajo por cuenta ajena en Europa aumentó de forma constante del 34,7 % al 40,5 %. Referido a otros factores de producción (capital, trabajo por cuenta propia, energía, recursos naturales), este porcentaje disminuyó del 44,1 % al 35,2 % (véase gráfico a continuación).

[1] Dictamen del Comité Económico y Social de 20 de diciembre de 1995; DO C 82 de 19. 3. 1996.

Tipos tributarios implícitos 1980-1994



2.1.3. El tipo tributario correspondiente al consumo se mantuvo globalmente estable; sólo registró un ligero aumento, del 13,1 % al 13,8 %. También en este caso hubo grandes variaciones entre Estados miembros. Aquellos Estados miembros en los que el aumento del tipo tributario implícito sobre el trabajo por cuenta ajena fue mayor durante el periodo son también los que principalmente registraron el mayor incremento de la presión fiscal.

2.2. *Recomendaciones del Comité*

2.2.1. El Comité valora positivamente el criterio de la Comisión de considerar el sistema tributario en su totalidad; el debate aislado sobre cada uno de los grandes tipos fiscales implica automáticamente cambios de gran alcance en la estructura financiera, tanto en los presupuestos públicos como privados. Por ello el debate sobre la fiscalidad debe plantearse de modo global.

2.2.2. El Comité considera que el desempleo masivo es el problema más difícil de solucionar en la UE. Por tanto, todo aquello que contribuya a su reducción y las medidas necesarias o posibles para tal fin tienen prioridad absoluta. Ésta es también una idea central del Libro blanco de la Comisión «Crecimiento, competitividad, empleo — Retos y pistas para entrar en el siglo XXI» [1]. Por consiguiente, es necesario solucionar el modo de financiar la reducción de la presión fiscal sobre el trabajo y, en particular, la reducción de los costes no salariales previstos por la ley.

2.2.3. Una de las posibilidades de financiar la reducción de la presión fiscal sobre el trabajo es la reducción del gasto público. No obstante, esto, por sí solo, no es suficiente. Otras fuentes de financiación alternativas son los impuestos indirectos (impuestos sobre el consumo), la introducción de un impuesto mínimo sobre los productos energéticos y el examen de la posible introducción de impuestos totalmente nuevos como, por ejemplo, un impuesto Tobin [2] en relación con los mercados financieros internacionales, planteados por reconocidos economistas y expertos en finanzas como objeto de debate.

2.2.4. Aunque corresponda a los Estados miembros determinar en qué medida son necesarios los instrumentos fiscales para lograr los objetivos nacionales en materia de medio ambiente, el Comité considera que hay un ámbito en el que debe reconocerse la necesidad de la actuación comunitaria. Se trata de la imposición fiscal de la energía que desempeña un papel muy importante para cumplir el objetivo de estabilizar las emisiones de CO_2 en el nivel de 1990 de aquí al año 2000.

El Comité acoge favorablemente las nuevas propuestas sobre la imposición de los productos energéticos presentadas por la Comisión [3].

[1] Crecimiento, competitividad, empleo — Libro blanco de la Comisión (COM(93) 700 final).

[2] James Tobin — A Proposal for International Monetary Reform. The Eastern Economic Journal 4 (3-4), julio/octubre 1978, p. 153-159.

[3] Propuesta de Directiva del Consejo por la que se reestructura el marco comunitario de imposición de los productos energéticos [COM final — 97/0111(CNS)].

2.2.5. El Comité considera que la armonización de los tipos de IVA a nivel europeo también puede contribuir a reducir la fiscalidad directa sobre el trabajo. En los Estados miembros donde la imposición indirecta aumente a resultas de la armonización, debe reducirse simultáneamente la imposición directa del trabajo. De esta forma, el producto fiscal global seguirá manteniendo la misma tendencia y se fomentará la creación de empleo. Al mismo tiempo, es necesario prever medidas complementarias para prevenir las consecuencias de un aumento de los impuestos indirectos para los grupos económicos menos favorecidos.

El Comité remite en este contexto a su Dictamen sobre el tema «Un sistema común de IVA — Programa para el mercado interior» (aún en preparación), así como a su Dictamen sobre la «Fiscalidad directa e indirecta» [1].

2.2.6. En resumen, el Comité señala que las posibilidades de financiación citadas, así como las medidas que se señalan a continuación acerca de la fiscalidad de las rentas del capital, tendrán efectos diversos en la recaudación fiscal global de los distintos Estados miembros y, por tanto, ofrecerán posibilidades diversas para financiar la reducción de la presión fiscal sobre el trabajo a partir del gasto público. Consecuentemente, cada Estado miembro deberá adoptar las medidas de financiación que considere más adecuadas en su caso, dentro del marco fijado por la Comisión.

3. Erosión fiscal resultante de la deslocalización fiscal

3.1. *Análisis de los documentos de la Comisión*

3.1.1. En el ámbito de la política fiscal, la integración europea acusa un considerable retraso en comparación con muchos otros sectores. En materia fiscal, Europa se ha tejido a retazos. Debido a la erosión de las bases imponibles, especialmente de las más móviles, la pretendida defensa de la soberanía nacional en materia fiscal ha dado paso gradualmente a una pérdida real de soberanía fiscal de cada Estado miembro. Cada vez más Estados miembros de la UE se escamotean mutuamente contribuyentes, en particular en el ámbito de las empresas.

3.1.2. Por lo que se refiere a los impuestos directos, las dos posibilidades principales de reducir la carga fiscal real son las siguientes:

En primer lugar, desplazar producciones y bases imponibles a países con un nivel tributario bajo, con el fin de aprovechar la baja presión fiscal de los factores de producción en estos países. Para un Estado, esto representa un importante incentivo para disminuir la imposición fiscal de las empresas, porque la disminución de los ingresos fiscales resultante puede compensarse a medio plazo con un aumento de los ingresos en concepto de impuestos y cotizaciones sociales procedentes de los puestos de trabajo adicionales.

En segundo lugar, manipular los costes de los insumos para el producto final mediante precios de compensación internos en las empresas multinacionales con el fin de desplazar las producciones sujetas a impuestos a países de baja presión fiscal. Esta manipulación es posible, puesto que los insumos no están sometidos a un valor de mercado. Los precios compensatorios internos fijados escapan ampliamente al control del fraude por parte de las autoridades fiscales.

3.1.3. Incluso los impuestos indirectos, cuya armonización es sustancialmente mayor que la de los impuestos directos, no están exentos del riesgo de la erosión fiscal. A este respecto, la mayor amenaza para el IVA reside especialmente en el hecho de que, debido al principio de «imposición según el país de destino», las empresas que ejercen su actividad en dos o más Estados miembros tienen otras tantas (dos o más) sedes fiscales. Al contrario de lo que sucedería con la imposición fiscal del volumen de negocios de una empresa que ejerce su actividad en un único lugar dentro de la Comunidad, en estos casos no existe una autoridad fiscal en la UE que tenga una visión de conjunto de las actividades de la empresa que puedan ser comprobadas en una sede fiscal central. A esto se añade el número creciente de servicios internacionales que recurren a nuevas tecnologías para situar las operaciones sujetas a impuestos fuera del territorio de aplicación del régimen común de IVA. Por otro lado, las diferencias entre las legislaciones nacionales en materia de IVA ofrecen cada vez mayores oportunidades de evasión de impuestos. La reducción de los controles del transporte transfronterizo de mercancías ocasiona grandes pérdidas de recaudación del IVA en las arcas de los Estados miembros y de la propia UE.

3.1.4. La economía sumergida contribuye a la erosión fiscal. A este respecto hay que tener en cuenta que la economía sumergida siempre tiene dos caras: la del que trabaja ilegalmente y la del que procura el empleo.

3.2. *Recomendaciones del Comité*

3.2.1. Para la Unión Europea, el mercado único y la Unión Económica y Monetaria, es de vital interés suprimir y evitar el dumping fiscal en Europa. Así como la competencia leal de los sistemas fiscales es muy deseable para crear condiciones generales ventajosas que favorezcan a trabajadores, empresas y consumidores, una competencia destructiva de los sistemas fiscales, que beneficia a pocos y perjudica a muchos, podría constituir un polvorín para toda la UE:

— por ejemplo, al esperar, por un lado, que los contribuyentes netos aporten cada vez contribuciones más elevadas a las arcas de la UE, mientras que, por otro, se les suprimen recursos fiscales propios que les son indispensables para ello;

[1] Dictamen del Comité Económico y Social de 20 de diciembre de 1995; DO C 82 de 19. 3. 1996.

— para algunos contribuyentes netos se calcula que las pérdidas fiscales resultantes del dumping fiscal alcanzan una magnitud anual del orden de 25 000 a 30 000 millones de ecus [1].

3.2.2. Armonizar por armonizar la imposición fiscal de las empresas no puede ser el objetivo de la política fiscal europea. Ahora bien, es necesario adoptar medidas para que el dumping fiscal entre Estados miembros no se convierta en un polvorín para la Unión Europea.

El Comité aprueba el establecimiento de normas mínimas para los tipos impositivos del impuesto de sociedades y una armonización mínima de los criterios más importantes para definir la base imponible. Para más información, el Comité remite a su Dictamen sobre la fiscalidad directa e indirecta [2].

3.2.3. El Comité considera conveniente proceder del mismo modo que en el caso de las subvenciones directas, teniendo debidamente en cuenta el principio de subsidiariedad. Las ayudas directas siguen siendo competencia de los Estados miembros, si bien la Comisión vela por que se ajusten a las normas de la competencia. Tal control es indispensable también a nivel fiscal. El control de las ayudas fiscales practicado hasta ahora no ha dado los resultados deseados, ya que se limita a las divergencias de los regímenes generales vigentes en los Estados miembros. Además se pasa por alto el hecho de que, en el estado actual de cosas, las diferencias existentes entre los regímenes fiscales producen distorsiones de la competencia que en algunos casos son más graves que las derivadas de la existencia de determinados incentivos fiscales.

3.2.4. En la situación actual, ningún Estado miembro es capaz de eliminar por sí solo todos los obstáculos fiscales o las distintas causas de erosión fiscal citadas. El Comité considera que, en estas circunstancias, la inacción no es la mejor solución. La Comisión, respetando plenamente el principio de subsidiariedad, debe examinar y proponer soluciones a este problema que los Estados miembros no pueden solucionar actuando individualmente.

3.2.5. La unanimidad del Consejo que requieren las decisiones en materia fiscal constituye un obstáculo evidente a los progresos realizados para aproximar la imposición a las exigencias del mercado único. Lo demuestra el gran número de importantes propuestas de la Comisión en materia de fiscalidad que se encuentran bloqueadas en el Consejo.

El Comité considera que, no obstante, la Comisión cuenta con los instrumentos necesarios. Conforme al artículo 101 del Tratado CE, tiene incluso la obligación de luchar contra las divergencias entre las disposiciones legales, reglamentarias o administrativas de los Estados miembros que falseen las condiciones de competencia en el mercado común. En tal caso, deben ser objeto de deliberación en el Consejo de Ministros. Éste, en un principio, debe decidir por unanimidad. Sin embargo, si no se llega a ningún acuerdo, puede decidir por mayoría cualificada a propuesta de la Comisión.

El Comité considera indispensable que la Comisión tome medidas lo antes posible con arreglo al artículo 101.

4. El fraude fiscal

4.1. *Análisis de los documentos de la Comisión*

El problema del fraude fiscal se plantea especialmente en la imposición de las rentas del ahorro. Éstas constituyen la base imponible de mayor movilidad, y la experiencia demuestra que la aplicación de tratamientos fiscales diferentes entraña serias distorsiones en las inversiones y los flujos de capital. La supresión del riesgo de cambio y la reducción de las divergencias de los tipos de interés en la tercera fase de la UEM podrían aumentar más aún que en la actualidad estas disparidades impositivas.

4.2. *Recomendaciones del Comité*

4.2.1. A medida que avanza la armonización del mercado interior, más palpables se vuelven las disparidades en los sistemas tributarios y más influyen en la toma de decisiones de los agentes económicos. A este respecto, se considera en principio que la armonización mínima de los impuestos y bases imponibles es más imprescindible donde la base imponible sea más móvil, es decir, en las rentas del capital tales como intereses y dividendos.

4.2.2. Para mantener la competencia fiscal dentro de determinados límites y asignar los medios necesarios para no poner en peligro la creación de empleo y la posición de la Unión Europea en el mercado internacional de capitales, el Comité aboga por la adopción de las siguientes medidas, en cuya aplicación deberán tenerse en cuenta también las restricciones internacionales:

4.2.2.1. Introducción del concepto de «residente europeo»: no es defendible la postura de eliminar las fronteras interiores europeas y mantener al mismo tiempo dentro de los Estados miembros la diferenciación entre «residentes» y «no residentes», porque tal diferenciación implica que sí existen fronteras.

4.2.2.2. Introducción de un enfoque europeo e internacional para la fiscalidad del ahorro. Al adoptar las diversas medidas deberán respetarse las diferencias existentes entre los Estados miembros con respecto a la imposición de los intereses del ahorro (retención a cuenta o declaración obligatoria), y no deberá darse

(1) Fuente: Ministerio Federal de Finanzas, Bonn; Citado en comunicados de prensa.
(2) Dictamen del Comité Económico y Social de 20 de diciembre de 1995; DO C 82 de 19. 3. 1996.

preferencia a un sistema sobre otro. Los Estados miembros en los que los impuestos se recaudan sobre la base de la declaración obligatoria deben tener la garantía de que les serán declaradas las rentas del ahorro percibidas por sus nacionales residentes en otro Estado miembro.

A la inversa, los Estados miembros que apliquen el sistema de retención a cuenta deben recibir garantías de que se mantendrá una retención a cuenta de las rentas del ahorro de sus nacionales residentes en otro Estado miembro o de que les serán declaradas sistemáticamente las rentas del ahorro percibidas por sus nacionales residentes en otro Estado miembro.

4.2.2.3. Esta normativa tendría como consecuencia que los Estados miembros podrán elegir entre introducir una retención a cuenta o recibir una declaración sistemática de los intereses y dividendos pagados a las autoridades del Estado miembro en el que reside el dueño de los ahorros.

4.2.2.4. En la Unión Europea se eliminarán los paraísos fiscales situados en el territorio de los Estados miembros. Asimismo deberán llevarse a cabo negociaciones encaminadas a regularizar la situación de otros enclaves europeos situados en el exterior de la Unión o de otros exóticos paraísos fiscales «off-shore».

4.2.2.5. Teniendo en cuenta el desplazamiento de los ahorros hacia terceros países, deberá encontrarse una solución, en el marco de la OCDE, que podría basarse en una retención a cuenta o en un intercambio de información.

4.2.3. Al igual que los representantes personales de los Ministros de Hacienda, el Comité considera prioritario el refuerzo de la cooperación entre las autoridades nacionales en la lucha contra el fraude y la evasión fiscal dentro del mercado único. Esta cooperación no debe limitarse a intercambiar experiencias en cuanto a los mejores medios de luchar contra el fraude, sino que también debe contribuir a reforzar las medidas de control y de asistencia mutua entre Estados miembros. En este contexto, se debe poder recurrir a la posibilidad de establecer controles fiscales conjuntos de las actividades económicas transfronterizas.

4.2.4. La reducción del fraude fiscal, al mismo tiempo, contribuye a financiar la reducción de la presión fiscal sobre el trabajo en los países de los que se deslocaliza el ahorro y, con él, la base imponible para su fiscalidad.

4.2.5. Para más información, el CES remite a su Dictamen sobre la fiscalidad directa e indirecta [1].

[1] Dictamen del Comité Económico y Social de 20 de diciembre de 1995; DO C 82 de 19. 3. 1996.

5. Perspectivas de la Comisión para el futuro

5.1. *Propuestas de la Comisión*

5.1.1. La Comisión plantea unas «perspectivas para el futuro» a partir de las reflexiones de los representantes personales de los Ministros de Hacienda de la UE.

5.1.2. Éstos resaltaron la necesidad de una mayor coordinación. En relación con esto, la Comisión propuso la creación de un nuevo foro permanente para examinar las cuestiones estratégicas de la política fiscal, a fin de dar a los Estados miembros y a la Comisión la oportunidad de intercambiar información y debatir asuntos fiscales. El Consejo Europeo de Dublín celebrado en diciembre de 1996 acogió favorablemente esta propuesta. El Comisario Monti ocupó la presidencia del foro, integrado por representantes de alto nivel de los Ministerios de Hacienda de los Estados miembros. Con respecto a la competencia fiscal, la Comisión confía en que del trabajo de este foro puedan extraerse iniciativas en los siguientes ámbitos:

— alcanzar un acuerdo general sobre los tipos de medidas que resultan perjudiciales en un contexto comunitario;

— definir normas comunes en una serie de ámbitos («código de buena conducta»);

— establecer una mayor coordinación de las medidas que adopten las autoridades fiscales de los Estados miembros con vistas a impedir que la competencia fiscal resulte perjudicial para el interés común;

— intensificar la cooperación entre las autoridades fiscales en la lucha común contra el fraude y la evasión.

5.1.3. Además, en el marco del foro deben examinarse también las cuestiones específicas siguientes:

— el papel, el funcionamiento y la posible coordinación de los convenios de doble imposición;

— la simplificación del marco tributario para las PYME y otras empresas;

— la interacción de los impuestos y las cotizaciones a la seguridad social, en particular para los trabajadores fronterizos;

— la imposición de los servicios internacionales y el impacto de las nuevas tecnologías.

5.1.4. La Comisión propone completar los trabajos del foro debatiendo las iniciativas más innovadoras para desarrollar los sistemas fiscales que respondan a las necesidades de la Comunidad, en especial para el funcionamiento sin trabas del mercado interior.

5.2. *Recomendaciones del Comité*

5.2.1. El Comité apoya la estrategia de la Comisión para el futuro y, asimismo, recomienda que ésta tome

como base el artículo 101 del Tratado CE (véase el Anexo 1) para solucionar las estrategias de bloqueo de los avances logrados en el ámbito de los acuerdos fiscales a nivel europeo.

5.2.2. El Comité acoge favorablemente la iniciativa de la futura Presidencia luxemburguesa del Consejo en el ámbito de la política fiscal europea, con la esperanza de que constituya un punto de partida para solucionar los problemas mencionados en el presente dictamen.

5.2.3. El Comité señala a la Comisión, como anexo a este dictamen, algunos ejemplos de posibles modificaciones del Tratado CE, con el fin de lograr una mayor libertad de acción en el ámbito de la política fiscal europea. El Comité subraya que dicho anexo contiene propuestas a título de ejemplo y no recomendaciones vinculantes (véase Anexo 2).

Bruselas, el 9 de julio de 1997.

El Presidente
del Comité Económico y Social
Tom JENKINS

ANEXO I

TRATADO CE

Artículo 101

(Tratamiento de las normas que falsean la competencia)

En caso de que la Comisión compruebe que una divergencia entre las disposiciones legales, reglamentarias o administrativas de los Estados miembros falsea las condiciones de competencia en el mercado común y provoca, por tal motivo, una distorsión que deba eliminarse, procederá a celebrar consultas con los Estados miembros interesados.

Si tales consultas no permitieren llegar a un acuerdo para suprimir dicha distorsión, el Consejo, a propuesta de la Comisión, adoptará, por unanimidad durante la primera etapa y por mayoría cualificada después, las directivas necesarias a este fin. La Comisión y el Consejo podrán adoptar cualesquiera otras medidas apropiadas previstas en el presente Tratado.

ANEXO II

1. **Artículo 7 A**

~~La Comunidad adoptará las medidas destinadas a establecer progresivamente el mercado interior en el transcurso de un período que terminará el 31 de diciembre de 1992, de conformidad con las disposiciones del presente artículo, de los artículos 7 B, 7 C y 28, del apartado 2 del artículo 57, del artículo 59, del apartado 1 del artículo 70 y de los artículos 84, 99, 100 A y 100 B y sin perjuicio de lo establecido en las demás disposiciones del presente Tratado.~~

El mercado interior implicará un espacio sin fronteras interiores, en el que la libre circulación de mercancías, personas, servicios y capitales estará garantizada de acuerdo con las disposiciones del presente Tratado. **Será incompatible con el mercado interior toda imposición doble o ausencia de imposición; cuando ningún otro Estado tenga potestad para recaudar el impuesto, la recaudación competerá al Estado de residencia.**

2. **Artículo 73 D**

1. Lo dispuesto en el artículo 73 B se aplicará sin perjuicio del derecho de los Estados miembros a:

a) aplicar las disposiciones pertinentes de su Derecho fiscal ~~que distingan entre~~ **que prevean diferentes dispositivos tributarios para aquellos** contribuyentes cuya situación difiera con respecto a su lugar de residencia o con respecto a los lugares donde esté invertido su capital, sin **que ello entrañe una carga fiscal discriminatoria;**

b) adoptar las medidas necesarias para impedir las infracciones a su Derecho y normativas nacionales, en particular en materia fiscal y de supervisión prudencial de entidades financieras, establecer procedimientos de declaración de movimientos de capitales a efectos de información administrativa o estadística o tomar medidas justificadas por razones de orden público o de seguridad pública.

2. Las disposiciones del presente capítulo no serán obstáculo para la aplicación de restricciones del derecho de establecimiento compatibles con el presente Tratado.

3. Las medidas y procedimientos a que se hace referencia en los apartados 1 y 2 no deberán constituir ni un medio de discriminación arbitraria ni una restricción encubierta de la libre circulación de capitales y pagos tal y como la define el artículo 73 B.

3. **Artículo 99**

El Consejo, ~~por unanimidad, a propuesta de la Comisión y previa consulta al Parlamento Europeo y al Comité Económico y Social,~~ **con arreglo al procedimiento establecido en el artículo 189 B y previa consulta al Comité Económico y Social,** adoptará las disposiciones referentes **al impuesto sobre el valor añadido.**
~~a la armonización de las legislaciones relativas a los impuestos sobre el volumen de negocios, los impuestos sobre consumos específicos y otros impuestos indirectos, en la medida en que dicha armonización sea necesaria para garantizar el establecimiento y el funcionamiento del mercado interior en el plazo previsto en el artículo 7 A.~~

4. **Artículo 100**

~~El Consejo adoptará por unanimidad, a propuesta de la Comisión y previa consulta al Parlamento Europeo y al Comité Económico y Social, directivas para la aproximación de las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas de los Estados miembros que incidan directamente en el establecimiento o funcionamiento del mercado común.~~

5. **Artículo 100 A**

1. ~~No obstante lo dispuesto en el artículo 100 y salvo que el presente Tratado disponga otra cosa, se aplicarán las disposiciones siguientes para la consecución de los objetivos enunciados en el artículo 7 A.~~ El Consejo, con arreglo al procedimiento previsto en el artículo 189 B y previa consulta al Comité Económico y Social, adoptará las medidas relativas a la aproximación de las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas de los Estados miembros que tengan por objeto el establecimiento y el funcionamiento del mercado interior.

2. ~~El apartado 1 no se aplicará a~~ **Además de los casos previstos en la segunda parte de la primera frase del apartado 3 del artículo 189 B, el Consejo se pronunciará sobre** las disposiciones fiscales **que no se imputen parcial o totalmente al presupuesto comunitario, sobre las** ~~a las disposiciones~~ relativas a la libre circulación de personas y sobre las relativas a los derechos e intereses de los trabajadores **también por unanimidad, si así lo exigen al menos dos Estados miembros; en caso de que se exprese tal demanda, el Consejo se pronunciará también por unanimidad sobre las posibles decisiones subsiguientes (apartados 5 y 6 del artículo 189 B).**

6. **Artículo 130 S**

1. El Consejo, con arreglo al procedimiento del artículo 189 C y previa consulta al Comité Económico y Social, decidirá las acciones que deba emprender la Comunidad para la realización de los objetivos fijados en el artículo 130 R.

2. No obstante lo dispuesto en el apartado anterior, y sin perjuicio del artículo 100 A, el Consejo, por unanimidad, a propuesta de la Comisión y previa consulta al Parlamento Europeo y al Comité Económico y social, adoptará:

— disposiciones esencialmente de carácter fiscal, **si así lo exigen al menos dos Estados miembros, tratándose de impuestos no imputables parcial o totalmente al presupuesto comunitario;**

— medidas de ordenación territorial y de utilización del suelo con excepción de la gestión de los residuos y las medidas de carácter general, así como medidas relativas a la gestión de los recursos hídricos;

— medidas que afecten de forma significativa a la elección por un Estado miembro entre diferentes fuentes de energía y a la estructura general de su abastecimiento energético.

El Consejo, en las condiciones previstas en el primer párrafo, podrá definir las materias mencionadas en el presente apartado sobre las cuales las decisiones deban ser tomadas por mayoría cualificada.

3. En otros ámbitos, el Consejo adoptará, con arreglo al procedimiento previsto en el artículo 189 B y previa consulta al Comité Económico y Social, programas de acción de carácter general que fijen los objetivos prioritarios que hayan de alcanzarse.

El Consejo adoptará, en las condiciones previstas en el apartado 1 o en el apartado 2, según el caso, las medidas necesarias para la ejecución de dichos programas.

7. **Artículo 220**

Los Estados miembros entablarán, en tanto sea necesario, negociaciones entre sí, a fin de asegurar en favor de sus nacionales:

— la protección de las personas, así como el disfrute y la tutela de los derechos, en las condiciones reconocidas por cada Estado a sus propios nacionales;

~~— la supresión de la doble imposición dentro de la Comunidad;~~

~~— el reconocimiento recíproco de las sociedades definidas en el párrafo segundo del artículo 58, el mantenimiento de la personalidad jurídica en caso de traslado de su sede de un país a otro, y la posibilidad de fusión de sociedades sujetas a legislaciones nacionales diferentes;~~

— la simplificación de las formalidades a que están sometidos el reconocimiento y la ejecución recíprocos de las decisiones judiciales y de los laudos arbitrales.

Sin perjuicio de las medidas previstas en el artículo 100 A, los Estados miembros podrán celebrar acuerdos sobre la aplicación de la prohibición de la doble imposición (artículo 7 A); informarán a la Comisión acerca de ello y ésta lo pondrá en conocimiento de los demás Estados miembros.

ANEXO III

al Dictamen del Comité Económico y Social

(de conformidad con el artículo 47 del Reglamento Interno)

Las propuestas de enmienda siguientes, que obtuvieron más de un cuarto de los votos emitidos, fueron rechazadas en el transcurso de los debates.

Sustitúyase todo el texto por la siguiente versión:

«1. **Introducción**

1.1. La fiscalidad es un asunto muy complejo e intrincado. En el presente Dictamen, el CES se limita a examinar los documentos SEC(96) 487 final y COM(96) 546 final. Por consiguiente, ha optado por abordar sólo los temas fiscales macroeconómicos más importantes; los asuntos más específicos se tratan únicamente si suscitan cuestiones de importancia más general.

1.2. Este documento parte del hecho de que el desempleo en la UE ronda los 20 millones de personas y este problema se ha mostrado considerablemente resistente a todo los intentos anteriores de resolverlo o mitigar sus efectos. En el Dictamen, por lo tanto, se aborda la cuestión de la política fiscal europea desde la perspectiva de las posibilidades de estructurarla para que contribuya a dar solución al que ha de considerarse el problema más urgente e importante que debe afrontar la UE en estos momentos.

1.3. El hecho de que este problema sea de larga duración y la tendencia no muestre indicios de mejoría pone de manifiesto la necesidad de una reflexión radical y un nuevo enfoque en lugar de repetir los "remedios" manidos que no han podido aportar una solución hasta la fecha.

1.4. En este punto, el CES coincide con la Comisión que, en referencia al Pacto de confianza en favor del empleo del Presidente Santer, señaló que "éste pone en evidencia en particular la necesidad de invertir la tendencia de los sistemas tributarios a ir en detrimento del empleo, como parte de una estrategia más general para crear más empleos en la Unión".

1.5. Como se señala en el documento de la Comisión, el Consejo Europeo de Florencia solicitó también al Consejo "la presentación, antes del Consejo Europeo de Dublín, de un informe sobre el desarrollo de sistemas tributarios en la Unión, teniendo en cuenta la necesidad de crear un entorno fiscal que estimule a las empresas y la creación de empleo..."

1.6. A la larga, la creación de empleo depende de un crecimiento económico sostenido, y lograr éste entraña la disminución de dos cargas semejantes: una fiscalidad excesiva y una regulación excesiva impuestas al sector privado de la economía creador de riqueza. Si no se reconoce esta verdad fundamental, otro tipo de medidas destinadas a reducir el paro carecerán de eficacia y Europa estará abocada a padecer el flagelo del desempleo indefinidamente.

2. **El documento de la Comisión**

2.1. En su documento de debate de 20 de marzo de 1996, "La fiscalidad en la Unión Europea", la Comisión propone una visión nueva y global de la politica fiscal. En concreto pone de manifiesto los principales desafíos a los que debe hacer frente la Unión Europea: la necesidad de generar crecimiento y empleo, la estabilización de los sistemas tributarios y la plena realización del mercado único.

2.1.1. En la reunión informal del Consejo ECOFIN celebrada en Verona el 13 de abril de 1996, los Ministros de Hacienda acogieron con interés el documento de la Comisión y coincidieron en la necesidad de profundizar en el estudio de estos temas, confiando esta misión a un Grupo de trabajo de alto nivel, de cuya creación y coordinación se encargaría la Comisión.

2.1.2. Este Grupo de trabajo de alto nivel se reunió en cuatro ocasiones; a las reuniones asistieron también representantes de la Secretaría del Consejo.

2.2. En su "Informe sobre la evolución de los sistemas tributarios", de 22 de octubre de 1996, la Comisión formula sus conclusiones extraídas durante las cuatro reuniones del citado Grupo acerca de las cuestiones planteadas en el documento de Verona, presenta su propia evaluación e indica lo que considera una vía para el futuro.

2.2.1. La Comisión hace hincapié en que toda propuesta de acción comunitaria en materia fiscal debe tener plenamente en cuenta los principios de subsidiariedad y proporcionalidad. No busca la armonización de los sistemas tributarios por la mera armonización.

2.2.1.1. El Grupo de trabajo de alto nivel no se mostró, en términos generales, partidario de introducir en esta etapa tipos o bases imponibles mínimos en el impuesto sobre sociedades, ni siquiera teniendo en cuenta el objetivo global de garantizar un nivel mínimo de imposición efectiva en la Unión.

2.2.2. Se considera que para mejorar la cooperación a escala comunitaria es necesario constituir un grupo permanente en el que los Estados miembros y la Comisión puedan intercambiar información sobre las políticas fiscales y analizarlas. Este grupo, presidido por la Comisión, podría servir para facilitar una perspectiva estratégica de las políticas fiscales y del trabajo desempeñado por los comités especializados existentes. Podría encomendársele la tarea de ayudar a identificar iniciativas clave, de carácter legislativo o de otro tipo, que podrían contribuir a realizar los objetivos fundamentales de la UE, dejando intactas las atribuciones de los Estados miembros para recaudar impuestos.

2.2.3. El intercambio más directo de información sobre políticas y medidas en otros Estados miembros permitiría al grupo abordar la cuestión de la competencia fiscal. A tal efecto, la Comisión emprenderá una serie de iniciativas encaminadas a:

— alcanzar un acuerdo general sobre los tipos de medidas que resultan perjudiciales en un contexto comunitario;

— definir normas comunes en una serie de ámbitos ("código de buena conducta");

— establecer una mayor coordinación de las medidas que adopten las autoridades fiscales de los Estados miembros con vistas a impedir que la competencia fiscal resulte perjudicial para el interés común;

— intensificar la cooperación entre las autoridades fiscales en la lucha común contra el fraude y la evasión fiscal.

2.2.4. El grupo podría examinar también las principales implicaciones políticas de determinadas cuestiones específicas:

— el papel, el funcionamiento y la posible coordinación de los convenios de doble imposición;

— la simplificación del marco tributario para las PYME y otras empresas;

— la interacción de los impuestos y las cotizaciones a la seguridad social, en particular para los trabajadores transfronterizos, y

— la imposición de los servicios internacionales y el impacto de las nuevas tecnologías.

2.2.5. Es también necesario seguir trabajando en la interacción entre la fiscalidad y los objetivos comunitarios conjuntos como las empresas, el empleo y el medio ambiente.

2.2.5.1. En el documento de la Comisión se reconoce que las empresas constituyen una fuerza fundamental para generar crecimiento, prosperidad y empleo en la Unión. La creación de un entorno que permita medrar a las empresas es de vital importancia para mantener y aumentar la competitividad de la Unión en el mundo. El mercado interior es fundamental para ello; se considera que la fiscalidad es uno de los ámbitos más importantes en los que no se ha realizado plenamente el mercado interior. Los sistemas tributarios deberán posibilitar el desarrollo de la actividad económica transfronteriza en la Unión, al tiempo que deberán garantizar que no se producen casos de doble imposición ni de evasión fiscal.

2.2.5.2. Existe un consenso generalizado en que, para fomentar el empleo, es necesario invertir la tendencia de las estructuras impositivas a aumentar la presión sobre el trabajo en relación con otras bases imponibles. La Comisión subraya que, de conformidad con el principio de subsidiariedad, los Estados miembros deberían tener flexibilidad para elegir la manera de reducir los impuestos sobre el trabajo y los medios para financiar estas reducciones. A largo plazo, la Comisión estima que la coordinación de las medidas fiscales y su presentación como parte de un esfuerzo comunitario por reducir el desempleo reportará grandes beneficios. Asimismo, considera que es fundamental convencer a los operadores económicos de que en lo sucesivo las estructuras impositivas deberán orientarse hacia la promoción del empleo. Es necesario crear el entorno adecuado para generar empleo mediante la reducción de la presión fiscal global, también para las empresas.

2.2.5.3. En lo que respecta al medio ambiente, la Comisión reconoce que es necesario explorar la posibilidad de incrementar el uso de impuestos ligados a la energía y el medio ambiente, pero la práctica normal demuestra que a menudo los objetivos medioambientales se alcanzan con más facilidad si los instrumentos fiscales se combinan con otras medidas aplicadas de forma continuada para modificar los comportamientos. Al decidir la selección de instrumentos, deberían evaluarse cuidadosamente las repercusiones en la competitividad, el empleo y el medio ambiente.

2.2.6. Dado que las PYME son la fuente fundamental de nuevos empleos en la Unión, las políticas fiscales deberían también facilitar y apoyar su capacidad de generar empleo.

2.2.7. En su propuesta de 1989, la Comisión aboga por la introducción de una retención fiscal mínima como primer paso hacia la regularización de la fiscalidad de las rentas del ahorro.

2.2.8. Aunque no existe una nueva legislación en materia fiscal, se están presentado cada vez más casos ante los tribunales, tanto nacionales como ante el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas. Existe la preocupación de que, a no ser que las sentencias del Tribunal se completen mediante otros instrumentos, el desarrollo de los regímenes tributarios de la Comunidad corra el riesgo de fragmentarse.

2.2.9. Teniendo en cuenta el análisis y las líneas de acción señaladas arriba, la Comisión considera que es urgente avanzar tanto en las cuestiones particulares como en la orientación general de la política fiscal.

3. **Observaciones generales**

3.1. El Comité está de acuerdo con el talante general de las propuestas de la Comisión.

3.2. En muchos países de la UE los impuestos sobre el trabajo son elevados y representan aproximadamente un 23,5 % del PIB de la media de la UE. Este porcentaje es más alto que, por ejemplo en los Estados Unidos (19,4 %) o el Japón (16,6 %). Dentro de la UE existen grandes diferencias: los porcentajes oscilan entre el 14 % de Grecia y el 32 % en Suecia.

3.2.1. Es engañoso pretender que el aumento de los impuestos sobre el trabajo, tanto si son soportados por el empresario como por el trabajador, no perjudica las perspectivas del empleo.

3.2.1.1. En la medida en que son impuestos cobrados al empresario, incrementan el coste de la mano de obra y reducen la demanda. Del mismo modo, los intentos de "proteger" el empleo mediante el aumento para el empresario de los costes del despido de trabajadores (lo que, en efecto, constituye otra forma de fiscalidad del trabajo dado que los pagos efectuados por el empresario sustituyen en parte los pagos que de otro modo hubiera debido efectuar el Estado) tienen como primer efecto aumentar las reticencias de los empresarios a contratar trabajadores.

3.2.1.2. Si la presión fiscal sobre el trabajo recae en los trabajadores, el resultado es que se reducen sus ingresos netos disponibles y, por tanto, su poder adquisitivo. Generan asimismo inflación ya que estimulan la demanda de salarios más altos para paliar la reducción del nivel de vida de los trabajadores. Si el aumento de salarios no va acompañado de un incremento proporcional de la productividad, se disparan los costes para el empresario, disminuye la competitividad de la empresa y se socavan aún más el crecimiento económico y las perspectivas de empleo.

3.2.2. Por consiguiente, el CES concluye que la reducción de la presión fiscal sobre el trabajo, tanto si es soportada por el empresario como por el trabajador, constituiría una contribución importante y positiva para reducir el nivel actual de desempleo en la UE.

3.2.3. Esta contribución, no obstante, se vería gravemente mermada si la reducción de los impuestos sobre el trabajo se limitara a transferirse a otras formas de fiscalidad sobre las sociedades. Es necesario llevar a cabo una reducción global de la presión fiscal directa que soportan los individuos y de la presión fiscal sobre las empresas con vistas a fomentar el crecimiento económico y generar un aumento de la demanda de mano de obra.

3.2.3.1. En particular, el CES rechaza la introducción de nuevos impuestos sobre la tecnología de la información, como un impuesto Internet, un impuesto bit o un impuesto sobre los servicios financieros (impuesto Tobin).

3.2.3.2. El primero equivaldría a un impuesto sobre el aprendizaje y representaría un serio obstáculo a los intentos de la UE de situarse en el nivel de progreso tecnológico alcanzado ya por otros países preponderantes. En un momento en el que los gobiernos de otros países están gastando miles de millones de dólares para promover el conocimiento de la informática entre su población, no tiene sentido que la UE considere la posibilidad de perjudicar a sus propios ciudadanos mediante la imposición fiscal de los medios que les permiten adquirir conocimientos.

3.2.3.3. Un impuesto Tobin entrañaría el riesgo de dañar la competitividad de los países de la UE en los mercados financieros globales y desplazaría muchas de estas operaciones a paraísos fiscales "off-shore" con la consiguiente pérdida de empleos y experiencia financiera internacional.

3.3. Existen varias razones para buscar una armonización fiscal, algunas buenas y otras malas. El deseo de uniformidad por mor de la uniformidad es malo. Por ello, el CES expresa su satisfacción por que la Comisión no muestre deseos de armonizar por mor de la mera armonización y respete los principios de subsidiariedad y proporcionalidad.

3.3.1. Aunque acepta que la armonización fiscal definitiva es un objetivo legítimo y una consecuencia inevitable de la unión económica y monetaria, el CES aboga por un planteamiento cauteloso. En tanto los Estados miembros sigan mostrando rasgos económicos diferentes y resultados económicos diversos, los gobiernos de cada Estado deben gozar de la libertad de ajustar su política fiscal para cumplir las exigencias presupuestarias de sus respectivas economías nacionales. Una estrategia que en un momento determinado es adecuada para Alemania no tiene por qué serlo al mismo tiempo para Portugal o, incluso para la propia Alemania en otro momento. Será necesario alcanzar un mayor grado de convergencia entre las economías nacionales que el estipulado en el Tratado de Maastricht antes de que los Estados miembros puedan armonizar sus tipos impositivos, al tiempo que incluso ese grado limitado de convergencia sigue todavía lejos de ser alcanzado.

3.3.2. En cualquier caso, la armonización de los tipos impositivos no tiene sentido si no se armonizan a la vez las bases impositivas, las estructuras y sistemas tributarios, las normas y su interpretación. De hecho, la uniformidad de los tipos sin una aplicación uniforme puede aumentar las distorsiones en lugar de reducirlas.

3.3.3. En el contexto del mercado único, las diferencias de interpretación y aplicación entre los diversos sistemas tributarios y las variaciones en las bases impositivas constituyen una obstáculo mucho más grave al comercio transfronterizo y a la realización del mercado único que las divergencias de los tipos.

3.3.3.1. Las divergencias de los tipos son perfectamente compatibles con los mercados libres abiertos. En los Estados Unidos, Canadá y Suiza, las personas físicas y jurídicas soportan presión fiscal proveniente tanto de los gobiernos federales como de los respectivos estados, provincias y cantones con tipos totales reales muy diferentes.

3.3.3.2. Dentro del objetivo global de reducir la presión fiscal, el CES considera que una acción de armonización sería beneficiosa y estima que los esfuerzos en pro de la armonización deberían centrarse en la eliminación de los obstáculos identificados a la creación de un auténtico mercado único, en particular en el ámbito del IVA y de los impuestos sobre sociedades, mediante la reducción de los costes del cumplimiento de las obligaciones fiscales para los contribuyentes en todos los tipos de impuestos, la protección de las transacciones transfronterizas de los efectos de las disputas jurisdiccionales entre las autoridades fiscales y la eliminación de la discriminación que representa la no desgravación por la carga fiscal imputada a las empresas que obtienen beneficios en el extranjero. Una vez implantadas estas medidas, sería posible tener una visión más clara de la necesidad y ámbito de aplicación de otros niveles de armonización.

3.3.3.3. Por consiguiente, el CES apoya las propuestas de la Comisión de constituir un grupo permanente que se ocupe de los asuntos abordados en el documento de la Comisión. Considera que los ámbitos que muestran mejores perspectivas de lograr progresos sustanciales a corto plazo son la definición de normas comunes, el aumento de la coordinación de los sistemas tributarios, el refuerzo de la cooperación en la lucha contra el fraude fiscal, la simplificación del entorno fiscal y la celebración de acuerdos sobre doble imposición. El CES considera que, tomados en su conjunto, estos asuntos constituyen un programa que podría introducir avances reales para lograr la realización del mercado único.

3.4. El CES apoya el rechazo por parte del grupo de trabajo de alto nivel a proponer la introducción de tipos o bases imponibles mínimos en el impuesto sobre sociedades en esta etapa. La política fiscal europea no puede ser concebida de manera aislada sino que debe tener en cuenta las políticas y tendencias mundiales. Los que pretenden imponer tipos impositivos mínimos en la UE ignoran esta realidad.

3.5. El CES no está conforme con la propuesta de la Comisión de introducir un impuesto mínimo sobre las rentas del ahorro. En su Dictamen sobre la fiscalidad directa e indirecta [1], el CES afirmaba que en un enfoque europeo a este problema "deberán respetarse las diferencias existentes entre los Estados miembros con respecto a la imposición de los intereses del ahorro (retención a cuenta o declaración obligatoria) y no deberá darse preferencia a un sistema sobre otro". El CES reitera esta posición.

---

[1] Dictamen del Comité Económico y Social de 20 de diciembre de 1995; DO C 82 de 19. 3. 1996.

3.5.1. La introducción de una retención a cuenta normalizada a nivel comunitario daría lugar a una fuga de capitales hacia países en los que los tipos impositivos sobre esos ahorros fueran más bajos y no podría frenarse esta evolución sin una reintroducción efectiva de controles sobre los cambios, lo que implicaría la marginación de Europa en los mercados financieros globales y tendría graves repercusiones para el crecimiento económico de la UE.

4. Conclusiones

4.1. Los gobiernos, en el desempeño de su función en los servicios públicos bien desarrollados de una economía moderna, deben dar prioridad al gasto y obtener ingresos. Estas acciones suponen indefectiblemente una carga distributiva sobre la economía y entrañan efectos perjudiciales para fomentar un crecimiento económico más rápido. El CES considera que deben hacerse esfuerzos para identificar los cambios sustanciales y oportunos en ámbitos en los que el crecimiento económico puede resultar afectado negativamente por las acciones gubernamentales, en especial en las políticas fiscales, sin poner en peligro el nivel de protección social que caracteriza al modelo social europeo.

4.1.1. El CES estima que, de no alcanzar este objetivo, los resultados económicos de la UE seguirán empeorando en relación con los de sus principales competidores mundiales, como los Estados Unidos, el Japón y los países emergentes del área del Pacífico, y este declive no sólo frustrará el deseo de ampliar y perfeccionar el modelo social europeo, sino que pondrá en peligro el mantenimiento de los niveles de protección social actuales. Además, podría llevar no a una reducción sino a un nuevo aumento del nivel de desempleo en Europa, y las consiguientes tensiones sociales podrían resultar más graves de lo que el tejido de la unidad europea podría resistir.

4.1.2. Por ello, el CES no ve ningún peligro en la reducción de los tipos impositivos siempre que se adopten medidas para impedir falseamientos debidos a la competencia desleal. De hecho, la experiencia adquirida con diferentes sistemas tributarios en el mundo demuestra bastante claramente que, paradójicamente, los ingresos fiscales totales aumentan conforme disminuyen los tipos impositivos, en particular en lo que se refiere al impuesto sobre sociedades y el impuesto sobre la renta, y que el rendimiento máximo proveniente de estos impuestos se logra con tipos reales de aproximadamente el 18 %.

4.1.3. Los argumentos en favor de la introducción de tipos impositivos mínimos y de retenciones a cuenta mínimas en la UE no tienen en cuenta que ello sólo serviría para que las empresas se trasladaran a los muchos países prósperos y en expansión que no padecen tales restricciones. El resultado será que éstos seguirán creciendo e incrementando cada vez más su prosperidad mientras que la UE se debilita y se empobrece progresivamente en relación con ellos.

4.2. El CES considera probable que un movimiento paulatino de convergencia de los tipos impositivos y bases imponibles orientado en función del mercado y que tenga en cuenta las diferentes necesidades de recaudación de ingresos fiscales de los Estados miembros resulte más eficaz que uno impuesto. Un determinado grado de armonización de los sistemas y estructuras fiscales es un objetivo deseable.

4.3. En un principio las reformas del sistema tributario deberían centrarse en evitar distorsiones fortuitas en las decisiones de localización de las empresas facilitando las fusiones transfronterizas dentro de la UE y reduciendo la carga administrativa que para las empresas constituyen los precios de compensación y las disputas jurisdiccionales entre las autoridades fiscales.

4.4. Debería apoyarse a las pequeñas y medianas empresas mediante la reducción de los tipos del impuesto de sociedades sobre sus beneficios, dentro de unos límites especificados de beneficio.

4.5. La reducción de la presión fiscal global y el control o reducción del gasto público fomentarían de manera más eficaz la creación de empleo.

4.6. El CES acepta la afirmación de la Comisión de que el mejor modo de alcanzar los objetivos medioambientales es combinar los instrumentos fiscales con otras medidas aplicadas de forma continuada para modificar los comportamientos, y coincide con la Comisión en que, al decidir entre el conjunto de instrumentos, deberían evaluarse cuidadosamente las repercusiones en la competitividad, el empleo y el medio ambiente.

4.7. El CES reconoce la necesidad de reducir la presión fiscal sobre el trabajo, pero coincide con la Comisión en que los Estados miembros deberían tener flexibilidad para determinar el ámbito de aplicación y el método de esta reducción, así como la manera de financiarla.

4.8. La introducción de nuevos impuestos sobre la tecnología de la información en los mercados financieros internacionales resultaría enormemente perjudicial y no debería considerarse esta posibilidad a nivel europeo.

4.9. El CES recomienda que los actuales acuerdos bilaterales sobre doble imposición sean reemplazados por un único acuerdo europeo sobre doble imposición. Para que este acuerdo funcionara bien y permitiera obtener grandes beneficios a los contribuyentes de los países participantes, no sería esencial que todos los Estados miembros lo suscribieran, aunque evidentemente sería preferible que este acuerdo cubriera todo el territorio de la UE.

4.10. El CES comparte la preocupación de la Comisión de que el desarrollo de los sistemas tributarios comunitarios se efectúa de manera deslavazada.

4.11. El CES apoya la propuesta de constituir un grupo para mejorar la cooperación entre los sistemas tributarios, intercambiar información, analizar políticas fiscales, coordinar medidas contra la evasión fiscal, identificar iniciativas clave y estudiar la manera de avanzar hacia un sistema fiscal más integrado.

4.12. El CES está de acuerdo en que la política fiscal europea debería tener en cuenta sus repercusiones sobre las empresas, el empleo y el medio ambiente.»

Resultado de la votación

Votos a favor: 37, votos en contra: 84, abstenciones: 17.

Punto 2.2.3

En la tercera frase, suprímase todo el texto después de «... impuestos totalmente nuevos».

Exposición de motivos

Los tres tipos de impuestos mencionados (impuesto Internet, impuesto Bit e impuesto Tobin en relación con los mercados financieros internacionales) tendrían efectos no deseados de distorsión, por lo que no deberían contemplarse. Un impuesto Internet frenaría la capacidad de Europa para seguir el ritmo de la evolución tecnológica en el sector de las telecomunicaciones; un impuesto Bit significaría introducir un impuesto sobre las nuevas técnicas de aprendizaje y, por lo tanto, perjudicaría el desarrollo de los conocimientos informáticos en Europa, en comparación con el resto del mundo; en cuanto a un impuesto de tipo Tobin, fomentaría la transferencia al exterior de la UE de ciertas operaciones financieras internacionales.

Resultado de la votación

Votos a favor: 44, votos en contra: 90, abstenciones: 9.

Punto 2.2.5

Añádase una nueva frase al final del primer párrafo de dicho punto:

«No obstante, los Estados miembros que deban reducir sus tipos de IVA debido a la armonización no contarán con dicha posibilidad y tendrán que aumentar otros impuestos para compensar la pérdida de ingresos.»

Exposición de motivos

El texto actual no es equilibrado, dado que no se tiene en cuenta el problema de los Estados miembros que tendrán que reducir alguno de los tipos de IVA.

Resultado de la votación

Votos a favor: 40, votos en contra: 87, abstenciones: 16.

Punto 5.2.3

Suprímase este punto así como el anexo 2.

Exposición de motivos

Es demasiado tarde para proponer enmiendas al Tratado, ya que la Conferencia Intergubernamental ha concluido. Por ello, las propuestas que requieren modificaciones del Tratado no tienen ningún sentido actualmente.

El contenido de este punto y de su anexo amplían el alcance del dictamen más allá del ámbito de los documentos examinados. En el anexo se plantean temas que requieren un examen más detallado, tras una consulta más amplia.

Resultado de la votación

Votos a favor: 50, votos en contra: 59, abstenciones: 22.

Dictamen del Comité Económico y Social sobre el tema «Un sistema común de IVA — Programa para el Mercado Único»

(97/C 296/10)

El 18 de febrero de 1997, de conformidad con el artículo 198 del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea, la Comisión decidió consultar al Comité Económico y Social sobre el tema «Un sistema común de IVA — Programa para el Mercado Único».

La Sección de Asuntos Económicos, Financieros y Monetarios, encargada de preparar los trabajos en este asunto, aprobó su dictamen el 10 de junio de 1997 (Ponente: Sr. Walker).

En su 347º Pleno (sesión del 9 de julio de 1997), el Comité Económico y Social ha aprobado por 78 votos a favor, 7 en contra y 4 absrtenciones el presente Dictamen.

1. Introducción

1.1. Desde 1993, cuando entró en vigor el actual sistema de IVA (conocido como régimen transitorio), se han producido avances sustanciales a escala comunitaria. El desmantelamiento de las fronteras interiores de la Unión Europea supuso un gran paso adelante, pero sólo refleja en parte el proceso de integración económica que ha tenido lugar.

1.2. Es preciso reforzar en mayor medida la política del mercado único para aprovechar al máximo su concepción inicial. Esto es especialmente pertinente en lo que se refiere al IVA, que es un impuesto sobre los bienes y servicios cuya libre circulación constituye un elemento fundamental de la construcción del mercado único y que es, en su concepción y legislación, un impuesto comunitario. La existencia de quince sistemas diferentes de cumplimiento y control no concuerda ni con el principio de un mercado único ni con la necesidad de que Europa ocupe un lugar competitivo en relación con el resto del mundo.

1.3. Mientras el IVA siga siendo recaudado por quince administraciones fiscales diferentes en unos Estados miembros en los que también difieren las tradiciones jurídicas y reglamentarias, las interpretaciones, los procesos, los sistemas y las lenguas, carece de sentido afirmar que las operaciones transfronterizas (en las que suelen intervenir dos o más jurisdicciones fiscales y jurídicas) pueden gravarse con impuestos siguiendo el mismo modelo fiscal aplicado a las operaciones interiores en las que sólo interviene una jurisdicción. Así sería incluso si existiera una moneda europea única. Por consiguiente, el objetivo de cualquier modificación debería consistir en reducir al máximo las distorsiones y los costes de administración y de cumplimiento.

1.4. Por ejemplo, no es ni mucho menos evidente qué país tiene más derecho a gravar con un impuesto una operación efectuada electrónicamente, a modo de ejemplo, entre personas con domicilio temporal en Austria y Bélgica, pero cuyos respectivos lugares de residencia habituales se encuentran en Portugal e Italia, a través de ordenadores situados en España y Luxemburgo, en relación con bienes provenientes de Grecia y cuyo destino final es Suecia. Resulta igualmente difícil tomar una decisión sobre la forma de evaluar la responsabilidad o de recaudar el impuesto. Las dificultades aumentan cuando uno o varios de los países interesados están situados fuera de la UE.

1.5. El IVA es un impuesto cuyos pormenores prácticos pueden ejercer una enorme influencia, especialmente en lo que se refiere a los costes de cumplimiento sufragados por las empresas y a las posibilidades de evasión de impuestos y de fraude. Por consiguiente, es esencial examinar cuidadosamente cualquier propuesta de modificación del sistema, a fin de evaluar los efectos prácticos de su aplicación para las empresas y los consumidores, así como sus consecuencias para la política fiscal.

1.6. El Comité Económico y Social considera que el régimen transitorio del IVA ha contribuido a la aplicación del mercado único, facilitando la circulación de mercancías a través de la reducción de los controles fronterizos; sin embargo, se trata de un régimen complejo que en algunos casos conduce a una mayor inseguridad, aumenta el riesgo de fraude y provoca discriminaciones entre las operaciones interiores y las intracomunitarias. Por consiguiente, el CES coincide con la Comisión en que deberán tomarse medidas para modernizar el sistema de IVA lo antes posible.

1.7. El régimen actual carece de objetividad e impone unos costes de cumplimiento inaceptables debido a la variedad de factores que deben tenerse en cuenta; entre ellos, cabe mencionar la incidencia fiscal de:

— el lugar de establecimiento del vendedor y del comprador a efectos fiscales;

— la situación fiscal del comprador;

— el número de identificación a efectos del IVA del comprador;

— el lugar en el que se encuentran los bienes en el momento de su entrega;

— la persona que organiza el transporte, así como el lugar de partida o de llegada del mismo;

— la naturaleza de los bienes o servicios prestados;

— el volumen de negocios realizado por el vendedor en el Estado miembro de llegada de los bienes o servicios;

— la necesidad de declarar las adquisiciones intracomunitarias por separado y dar cuenta del IVA correspondiente;

— la necesidad, por regla general, de tratar la transferencia de activos propios a otro Estado miembro como si se tratara de una operación de compraventa.

1.7.1. Además, el régimen actual presenta importantes defectos.

1.7.1.1. Los comerciantes encuentran problemas para obtener la deducción o el reembolso del IVA pagado en los Estados miembros en cuyo territorio no están establecidos y pueden estar obligados a demostrar que han pagado el IVA.

1.7.1.2. Las empresas también pueden tener la obligación de declarar en otros países, además de su propio Estado miembro, incluso cuando no tienen una presencia comercial en esos países.

1.7.1.3. Además, las pequeñas empresas, que podrían no estar obligadas a cobrar el IVA y, por consiguiente, quedarían exentas de cualquier obligación relacionada con el IVA en su propio Estado miembro, por tener una cifra de negocios inferior a un umbral determinado, podrían seguir teniendo la obligación de dar a conocer sus operaciones intracomunitarias y presentar listas regularmente; en algunos casos, es posible que deban identificarse y dar cuenta del IVA en su país de origen tras haber adquirido una cantidad de bienes superior a un valor umbral especificado a proveedores de otros Estados miembros o podrían verse obligadas a recurrir a los servicios de representantes fiscales a fin de satisfacer sus obligaciones de pago y de declaración en los Estados miembros en cuyo territorio no estén físicamente presentes.

1.7.1.4. Se ha impedido que las PYME y, en particular, las microempresas, aprovecharan plenamente las oportunidades que les debería haber brindado el mercado único.

1.7.1.5. El actual sistema ni siquiera dispensa un mismo trato a todas las operaciones efectuadas en el territorio de una misma administración fiscal. Por ejemplo, en algunos países, la capacidad de deducción del impuesto soportado en relación con la búsqueda de financiación para fines comerciales depende en mayor medida del método de financiación que de la situación fiscal de la filial.

1.7.1.6. El comercio y la industria de la UE se están viendo obstaculizados por la falta de un sistema común y la desigual interpretación y aplicación de las actuales directivas sobre el IVA en los Estados miembros.

1.7.1.7. Existen pruebas que demuestran que la degradación fiscal está contribuyendo cada vez más a la disminución de los ingresos procedentes del IVA.

1.8. Por ello, el CES se pronuncia a favor de un régimen más sencillo y claro, y en su Dictamen de iniciativa sobre la «Fiscalidad directa e indirecta» [1], en principio el CES aprobó con reservas la introducción de un régimen definitivo del IVA basado en el principio de imposición en el país de origen y afirmó que «la aplicación generalizada de este principio no es compatible con diferencias demasiado grandes entre los tipos impositivos de IVA ...» A continuación, el CES termina diciendo que «sin perseguir una armonización total de los tipos impositivos ... es necesario sin embargo conseguir que las variaciones de los tipos se mantengan dentro de un estrecho margen ...»

1.8.1. No obstante, la armonización de los tipos impositivos carece de sentido a falta de una armonización simultánea de la base imponible.

1.9. En el Anexo 1 figuran los tipos del IVA actualmente en vigor en los diferentes Estados miembros.

1.10. En el Dictamen del CES se afirmó que «no debería introducirse un sistema definitivo antes de haber determinado claramente que se conseguirán beneficios

[1] Dictamen emitido en diciembre de 1995; DO C 82 de 19. 3. 1996, p. 49.

(al principio y más adelante) de una magnitud suficiente para justificar el coste del cambio.»

1.10.1. Los criterios en función de los cuales deberían evaluarse los cambios que se proponen eran y son los siguientes:

— debe acometerse una reducción de los costes de cumplimiento que pesan sobre las empresas;

— no debe aumentar el riesgo de fraude (preferiblemente, debería disminuir);

— debe reducirse lo máximo posible la distorsión de la competencia;

— debe disminuir la diferenciación entre las operaciones interiores y las intracomunitarias;

— no debe producirse una reducción de los ingresos de los Estados miembros;

— debe mantenerse, en la medida de lo posible, la neutralidad del impuesto en términos de competitividad.

2. El programa de la Comisión para la introducción de un sistema común de IVA

2.1. El programa de trabajo de la Comisión se centra en el establecimiento de un sistema común de IVA basado en tres pilares:

— la modernización del régimen de IVA actual;

— la aplicación uniforme del sistema común de IVA en toda la UE;

— la transformación del propio sistema impositivo en el nuevo sistema de IVA en sentido estricto.

2.1.1. Se pretende abordar las cuestiones más urgentes al principio del programa; el sistema actual deberá modernizarse a fin de adaptar la fiscalidad a los últimos avances técnicos y de otra índole realizados en diferentes ámbitos.

2.2. El cambio al sistema basado en la imposición en origen está previsto para la fase final del programa. Dado que el IVA es un impuesto sobre los bienes y servicios cuya libre circulación es fundamental para el mercado único, la Comisión ha basado el nuevo sistema en consideraciones derivadas del mercado único.

2.2.1. A fin de cumplir los criterios del mercado único en el ámbito del IVA, la Comisión tiene por objeto:

— poner fin a la fragmentación del mercado único en quince espacios fiscales diferentes;

— simplificar y modernizar el régimen para hacer frente a los desafíos del siglo XXI;

— conceder la misma consideración a todas las operaciones realizadas en la Unión Europea;

— garantizar la seguridad y el control de la imposición, permitiendo así mantener el nivel de los ingresos procedentes del IVA.

2.3. Para conseguir estos objetivos el sistema deberá tener las siguientes características:

— ninguna distinción entre las operaciones interiores e intracomunitarias;

— imposición de todas las operaciones efectuadas en la UE sobre la base del principio de imposición en origen;

— un nuevo mecanismo que permita fijar el lugar de suministro de bienes y servicios.

2.4. Los elementos clave del programa de la Comisión están destinados a satisfacer estos criterios.

2.4.1. Cada comerciante tendría que inscribirse únicamente en el registro de un país y esta inscripción sería aplicable a todos los intercambios realizados por el comerciante dentro de la UE.

2.4.1.1. Todas las operaciones efectuadas en la UE, dondequiera que hayan tenido lugar, estarían sujetas al IVA con arreglo al tipo vigente en aquel momento en el país de registro del comerciante que tendría la obligación de abonar a las administraciones fiscales de ese país, en la correspondiente moneda, todos los impuestos sobre los bienes o servicios devengados en concepto de dichas operaciones.

2.4.1.2. Este planteamiento implica que el derecho de deducción debe ejercerse estricta y exclusivamente en el país de registro.

2.4.1.3. Los comerciantes presentes en más de un Estado miembro tendrían la obligación de inscribirse únicamente en el registro de un país, pero no se indica la base sobre la cual se determinará el país de registro.

2.4.1.4. Cuando un comerciante haya estado presente en un Estado miembro diferente del país de registro y dicha presencia se haya desarrollado a través de una sucursal de la empresa matriz, todas las sucursales de este tipo estarían sujetas al régimen de registro único y el impuesto sería aplicable a las operaciones emprendidas por cada sucursal con arreglo al tipo vigente en aquel momento en el país de registro, independientemente del Estado miembro en el que estaba ubicada la sucursal. Las declaraciones se dirigirían a las administraciones fiscales del país de registro y en la moneda de dicho país.

Cuando las actividades se hayan desarrollado a través de una filial, o cualquier otra persona jurídica, ésta sería considerada como una empresa distinta a este efecto y estaría obligada a inscribirse en el registro del país en cuyo territorio esté ubicada, cobrar el impuesto con arreglo al tipo vigente en dicho país y abonarlo a las administraciones fiscales del país en su moneda correspondiente.

2.4.2. Aunque el IVA sería recaudado por las administraciones fiscales nacionales, aplicando sus propios tipos a los comerciantes inscritos en el registro del territorio de su jurisdicción, los importes percibidos constituirían un fondo único que se redistribuiría entre los Estados miembros en proporción con el consumo en su territorio. Por consiguiente, los gobiernos de los Estados miembros recaudarían el impuesto como agentes del fondo central, al que tendrían que abonar los importes percibidos.

2.4.2.1. La Comisión hace hincapié en que la reasignación de los ingresos a los Estados miembros no deberá basarse en los datos facilitados en las declaraciones fiscales de los sujetos pasivos y considera que el método más adecuado para determinar los ingresos de cada Estado miembro, correspondiente al consumo sujeto al impuesto realizado en su territorio, consiste en calcular tal consumo sobre bases estadísticas.

2.4.2.2. La Comisión sostiene que sobre la base de la contabilidad nacional, las correspondientes tablas input-output y otros datos como, por ejemplo, estudios estadísticos e informes anuales, puede calcularse el consumo anual de diferentes sectores económicos, como el sector privado y el sector público, ambos clasificados por función y desglosados en cifras más exactas. Al parecer, dicha información también debe obrar en poder de otros sectores y subsectores como, por ejemplo, los organismos privados sin ánimo de lucro, el sector crediticio, las compañías de seguros, la sanidad, etc.

2.4.2.3. Los ámbitos de la economía que, pese a constituir un consumo final, no estuvieran sujetos al impuesto deberían dejar de formar parte de las cifras de consumo utilizadas para calcular la cuantía del impuesto devengado a cada Estado miembro. Por ello, sería conveniente deducir nuevamente las cifras incorporadas en el cálculo del PNB para la economía sumergida. Podría decirse lo mismo de los sectores de consumo legítimamente exentos de impuestos como, por ejemplo, los suministros efectuados por comerciantes por una cuantía inferior al umbral de registro del IVA y la prestación de servicios que hayan quedado exentos en virtud de la Sexta Directiva o se encuentren fuera del ámbito de aplicación del IVA.

2.4.2.4. La participación de cada Estado miembro en el conjunto de los ingresos teóricos del IVA de todos los Estados miembros, calculados de esta manera, sería la clave de la redistribución del ingreso total del IVA de la UE entre los Estados miembros. Posteriormente, podría ponderarse el consumo de cada Estado miembro para tener en cuenta las variaciones de los tipos del IVA entre los Estados miembros, así como las diferencias en cuanto a la medida en que se tratara del consumo de bienes y servicios sujetos al IVA con arreglo a los tipos reducidos.

2.4.2.5. Los Estados miembros conservarían los ingresos percibidos en nombre del fondo central, pero sería necesario proceder a ajustes mensuales para justificar la diferencia entre el importe percibido por cada Estado miembro y el importe que le correspondería en virtud de la relación de consumo derivada del cálculo estadístico. Estas relaciones podrían establecerse para períodos de un año, basándose en las cifras más recientes; en la mayoría de los casos, existe un desfase de dos años. Tras la reciente decisión de adoptar la versión de 1995 del Sistema Europeo de Cuentas (SEC) a partir del año 2000, se prevé que el retraso quedará reducido a un año a partir de esa fecha. En cuanto estuvieran disponibles las cifras reales para el período en cuestión, sería necesario realizar ajustes con efecto retroactivo para adaptar las distribuciones efectivas a las que se requieren en teoría.

2.4.3. Todas las operaciones de suministro realizadas por un comerciante registrado en la UE, que sean objeto de consumo en la UE, estarían sujetas al IVA y se dejaría de hacer distinciones en función del Estado miembro en el que se llevaron a cabo físicamente.

2.4.4. La Comisión reconoce que será necesario armonizar mucho más a fondo los tipos normales del IVA.

2.4.5. En cuanto a los tipos reducidos, la Comisión considera que, desde un punto de vista puramente técnico, es preciso armonizar su número y ámbito de aplicación, y está convencida de que sólo un número reducido de tipos es compatible con el objetivo de simplificación.

2.4.6. La introducción del régimen propuesto exigiría un conjunto uniforme de normas sobre el IVA, aplicables en toda la UE. Pese a que la Sexta Directiva ya establece un conjunto único de normas, en la práctica existen numerosas diferencias. En primer lugar, la propia Directiva permite a los Estados miembros elegir entre varias soluciones sobre diferentes asuntos. En segundo lugar, se han concedido derogaciones a los Estados miembros que encuentran dificultades y, en tercer lugar, las disposiciones de la Directiva no son interpretadas o aplicadas en todas partes del mismo modo. La Comisión propone ampliar el ámbito de aplicación del impuesto a través de la limitación de las exenciones y derogaciones del régimen actualmente en vigor.

2.4.6.1. Sería necesario proceder a una armonización generalizada de cuestiones como el ejercicio del derecho a deducción, las exenciones, el régimen fiscal de las pequeñas empresas, los umbrales de registro, los períodos contables del IVA, los regímenes especiales, los

gastos no admisibles y la metodología de las administraciones fiscales.

2.4.6.2. A fin de garantizar la adopción de un planteamiento más unificado para la interpretación de esta legislación, la Comisión tiene la intención de proponer que el Comité del IVA pase a convertirse en un comité de reglamentación, en cuyo caso la Comisión se vería capacitada para tomar medidas de aplicación de los actos adoptados por el Consejo.

2.4.7. En el sistema contemplado, la responsabilidad individual de cada Estado miembro en materia de gestión, control y recaudación del impuesto, se vería reemplazada por una responsabilidad colectiva. Todos los Estados miembros serían responsables conjunta e individualmente de los ingresos fiscales globales devengados a cada uno de ellos en función de su consumo. La eficacia con la que cada Estado miembro efectúa estas funciones tendría una incidencia directa en el presupuesto nacional de todos los demás Estados miembros.

2.4.7.1. De esta forma, se haría mayor hincapié en la cooperación entre los Estados miembros, lo que también exigiría nuevos instrumentos y metodologías de coordinación. Los Estados miembros tendrían que creer en un clima de confianza mutua en cuanto a sus competencias, tareas y ejecución. En relación con los demás Estados miembros, sería necesario garantizar a cada Estado miembro:

— un nivel mínimo suficiente de facultades de control y de recaudación a escala nacional;

— la realización de un mínimo suficiente de tareas comunes de control y recaudación;

— un nivel aceptable en lo relativo a la calidad de ejecución de estas tareas.

2.4.8. La Comisión ha publicado un programa de trabajo, junto con un calendario para la presentación de propuestas con arreglo a un planteamiento escalonado, según el cual las modificaciones se introducirían por etapas, de aquí a mediados de 1999, con un plazo de dos años para su realización tras su aprobación por parte del Consejo.

3. Observaciones generales

3.1. En su Dictamen sobre «La plena realización del mercado interior: Aproximación de los tipos de gravamen y armonización de la estructura de los impuestos indirectos» [1], el CES afirmó que apoyaba plenamente «el objetivo de suprimir antes del 1 de enero de 1993 todas las fronteras y todos los controles fronterizos, incluyendo aquellos que actualmente se efectúan para la recaudación de los impuestos indirectos (IVA e impuestos sobre consumos específicos). Los conceptos de "exportación" e "importación" dejarán de aplicarse al comercio intracomunitario.»

3.1.1. Por lo tanto, el CES acoge favorablemente muchos de los actuales propósitos de la Comisión, puesto que constituyen un nuevo paso hacia la tardía realización de este ideal y, en particular, suscribe los objetivos de:

— poner fin a la fragmentación del mercado único en quince zonas fiscales diferentes;

— simplificar y modernizar el régimen para hacer frente a los desafíos del siglo XXI;

— conceder la misma consideración a todas las operaciones realizadas en la UE;

— garantizar la seguridad y el control de la imposición;

— reducir los costes de cumplimiento que pesan sobre las empresas.

3.1.2. En su Dictamen sobre la «Propuesta de Directiva del Consejo por la que se modifica la Directiva 77/388/CEE relativa al sistema común del Impuesto sobre el Valor Añadido (nivel mínimo del tipo normal)» [2], el CES señaló que «considera asimismo que la propuesta de implantación del sistema definitivo no debe ocultar la necesidad de acometer nuevas reformas provisionales del actual régimen transitorio, que debería prorrogarse hasta la entrada en vigor del nuevo régimen definitivo».

3.1.2.1. Por lo tanto, el Comité suscribe la decisión de la Comisión de convertir la modernización del actual sistema del IVA en el primer pilar de su programa de trabajo y de dar prioridad a estas medidas en su calendario.

3.1.2.2. En este contexto, el CES considera que es preciso modernizar la Sexta Directiva, independientemente de la estructura que adopte finalmente el régimen definitivo del IVA. Numerosos Estados miembros han manifestado su preocupación por las ambigüedades de la Directiva que han llevado al Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas a pronunciar sentencias que no han coincidido con el supuesto significado de determinadas disposiciones específicas; sobre todo, se ha expresado una gran preocupación por el hecho de que estas sentencias suelen ser de efecto retroactivo. Esto puede conducir a importantes pérdidas de ingresos y, en muchos casos, a una mayor complejidad como consecuencia de la obligación de suprimir prácticas muy arraigadas. Sería especialmente conveniente suprimir determinadas ambigüedades de la Directiva para que los Estados miembros puedan aplicar el Derecho nacional y el comunitario con seguridad jurídica. Preferentemente, la Sexta Directiva debería convertirse en un código comunitario del IVA.

3.1.2.3. A la mayoría de los Estados miembros también les preocupa el largo tiempo que se requiere para modificar cualquiera de las disposiciones permanentes de la Sexta Directiva. En teoría, cuando un Estado

[1] Dictamen emitido en julio de 1988; DO C 237 de 12. 9. 1988, p. 14.

[2] Dictamen emitido en abril de 1996; DO C 204 de 15. 7. 1996, p. 94.

miembro desea actuar con rapidez para acabar con algún abuso o introducir una simplificación, el artículo 27 contempla esta posibilidad, pero su utilización está limitada y, por consiguiente, es preciso dotar dicho artículo o el artículo 29 de un mayor grado de flexibilidad.

3.1.3. En su Dictamen de iniciativa sobre la fiscalidad directa e indirecta, el CES señaló que «Deberían elaborarse propuestas detalladas en colaboración con los interlocutores sociales y con las empresas. Debería establecerse desde el principio la plena consulta sobre las necesidades de las empresas y los costes de cumplimiento de las opciones alternativas, incluidos los costes adicionales y la carga administrativa suplementaria que implican las medidas para combatir la evasión legal del impuesto».

3.1.3.1. Por lo tanto, el CES acoge favorablemente el propósito de la Comisión de publicar un programa de trabajo que brinde grandes posibilidades para evacuar dichas consultas, y espera que se saque el máximo provecho de esta oportunidad.

3.1.4. El CES toma nota de la premisa de la Comisión en virtud de la cual no debería hacerse distinción entre las operaciones interiores y las intracomunitarias y, aunque en principio suscribe este concepto, hace hincapié en que la uniformidad de tratamiento de estos dos tipos de operación debe establecerse a través de la simplificación de las operaciones del segundo tipo y no a expensas de un aumento de los actuales costes de cumplimiento que pesan sobre las operaciones interiores.

3.2. No obstante, el CES expresa algunas reservas en cuanto a determinados pormenores que, en su opinión, podrían plantear problemas prácticos en caso de ser aplicados tal como está previsto actualmente, y considera que estas cuestiones deberían estudiarse más a fondo antes de que la Comisión presente sus propuestas legislativas concretas.

3.2.1. El CES acepta en principio la idea de la Comisión de poner los ingresos fiscales en un fondo común y redistribuirlos entre los Estados miembros en función del consumo para evitar la necesidad de introducir un sistema de compensación que, de lo contrario, sería necesario para garantizar una distribución equitativa de los ingresos fiscales entre los Estados miembros y que, a su juicio, sería difícil de administrar.

3.2.1.1. Sin embargo, al CES no le convence el fundamento estadístico en virtud del cual se propone calcular el consumo de cada Estado miembro. Las estadísticas son notorias por su falta de fiabilidad como fuente de información. En lo que se refiere a las estadísticas elaboradas por cada Estado miembro, sería necesario averiguar si:

— se adaptan al propósito para el que fueron elaboradas;

— son lo suficientemente exactas;

— se han actualizado con suficiente frecuencia y celeridad;

— se han elaborado sobre bases comparables.

3.2.1.2. En lo que se refiere a su idoneidad, puede que la base sobre la cual se establecen actualmente las estadísticas no sea del todo apropiada para su nuevo uso. Las estadísticas son útiles para identificar tendencias y, a este respecto, podría aceptarse un grado de aproximación, a condición de que ésta sea coherente desde un conjunto de cifras al siguiente; pero cabe señalar que no sería así cuando, como en este caso, el objetivo consiste en determinar valores absolutos. En cuanto a la exactitud, puede que un nivel de exactitud aceptable para su utilización actual sea insuficiente para su nuevo uso. Asimismo, el actual grado de exactitud podría variar de un Estado miembro a otro. Por la misma razón, existen diferencias generalizadas entre los Estados miembros en lo tocante a la frecuencia y prontitud con que se elaboran las estadísticas, así como variaciones significativas en relación con la forma en que se preparan y presentan las cifras. El CES reconoce que, a juicio de la Comisión, se están realizando avances sustanciales en la mejora de esta situación, pero no considera que pueda alcanzarse una verdadera comparabilidad, a falta de una ampliación de los plazos.

3.2.1.3. A modo de ejemplo, el CES toma nota de que sería necesario excluir la parte del PNB correspondiente a la economía sumergida y señala que la cuestión de la envergadura de este elemento del PNB es en gran parte objeto de conjeturas en la mayoría de los Estados miembros.

3.2.1.4. La Comisión afirma en su documento que se puede determinar el consumo anual de los diferentes sectores económicos. Habida cuenta de que las cifras de consumo serían ponderadas por los tipos del IVA vigente en cada Estado miembro, sería necesario hacer una distinción entre el consumo con arreglo al tipo normal, el consumo con arreglo al tipo reducido, el consumo exento del impuesto y el consumo de bienes y servicios que, aunque deberían estar sujetos al IVA, hayan quedado exentos del impuesto por haber sido suministrados por comerciantes autorizados a no estar inscritos en el registro. También sería necesario cuantificar con una exactitud razonable las consecuencias de la economía sumergida. El CES duda que todo esto sea posible.

3.2.1.5. Por ejemplo, está por ver si las transacciones transfronterizas entre comerciantes registrados y consumidores finales o entre comerciantes no registrados podrán reflejarse con exactitud en las estadísticas del país en cuyo territorio haya tenido lugar el consumo.

3.2.1.6. Al parecer, el sistema requeriría un régimen cuidadosamente estructurado y riguroso de auditoría independiente a fin de evitar cualquier distorsión que

pueda producirse como consecuencia de una utilización, inadvertida o no, de estadísticas susceptibles de inducir a error.

3.2.1.7. El CES considera poco probable que sea posible establecer una base estadística para estos cálculos a partir de los actuales datos gubernamentales o de cualquier otra forma que sea lo suficientemente precisa para servir de fundamento equitativo para la distribución y, lo que es más importante, para generar un clima de confianza generalizado.

3.2.2. Si bien comprende y suscribe plenamente el consiguiente deseo de simplificar la fiscalidad de las empresas, el CES expresa algunas reservas en cuanto a la propuesta de establecer un único lugar de registro para cada comerciante y aplicar el tipo vigente en el país de registro a todas las operaciones realizadas por los comerciantes en cualquier lugar de la UE. El CES no está seguro de que esto permita alcanzar el grado de simplificación deseado y teme que, en otros ámbitos, podría conducir a complicaciones que acabarían por prevalecer sobre las supuestas ventajas.

3.2.2.1. Siguiendo el ejemplo de un comercio al por menor registrado, a modo de ejemplo, en Alemania, con sucursales en varios Estados miembros, este comercio tendría la obligación de cobrar el IVA con arreglo al tipo alemán en cada Estado miembro. Esto crearía, por ejemplo, en el Reino Unido, una situación en la que se encontrarían, en la calle comercial de una gran ciudad, tiendas con números de registro del IVA británicos, que aplicarían el tipo del IVA vigente en el Reino Unido, junto a sucursales de comercios neerlandeses, daneses, suecos, franceses y belgas, que aplicarían el tipo del IVA vigente en sus respectivos países.

3.2.2.2. Puede que la fijación de precios con el IVA incluido en las tiendas no tenga consecuencias para los consumidores, ya que la presión ejercida por la competencia obligaría a las tiendas interesadas a aproximar los precios de venta de artículos similares, lo que pondría en situación de desventaja competitiva a los comerciantes registrados en países que aplican un tipo elevado del IVA. Incluso una banda de tipo normal del 2 % representaría una diferencia significativa, habida cuenta de los márgenes reducidos con los que comercian numerosos minoristas. Por consiguiente, esto podría disuadir a las empresas registradas en países con tipos elevados de IVA de abrir sucursales en otros Estados miembros u obligar a las que tienen sucursales a convertirlas en personas jurídicas distintas, lo cual no coincide con los objetivos del mercado único.

3.2.2.3. Las empresas no comunitarias que se establezcan en el mercado europeo serían libres de elegir su país de registro y tenderían a ubicarse en países con tipos del IVA inferiores, lo que les daría ventaja sobre sus competidores europeos, cuya libertad para elegir su país de registro estará, con toda probabilidad, más limitada.

3.2.2.4. Si bien es cierto que la necesidad de inscribirse únicamente en el registro de un Estado miembro podría suponer, a primera vista, una simplificación, este concepto tiene ramificaciones que podrían conducir a una mayor complejidad. Los comerciantes se verían obligados a remitir a las administraciones fiscales de su país de registro declaraciones, en la moneda de dicho país, sobre todas las operaciones efectuadas en el conjunto de la UE.

3.2.2.5. Este requisito exigiría la conversión del importe de todas las transacciones efectuadas en otras monedas a la moneda del país de registro. A no ser que todos los Estados miembros compartan una moneda única, y hasta que no se alcance este objetivo, este requisito no sólo sería oneroso, sino que brindaría posibilidades de manipulación a expensas del fisco.

3.2.2.6. También podría imponerse la obligación de repatriar fondos al país de registro para permitir el pago del impuesto devengado, lo que ocasionaría costes adicionales y tareas administrativas suplementarias, incluso si se dieran las condiciones de una moneda única.

3.2.3. Estas propuestas también brindan importantes posibilidades de evasión fiscal dentro de la legitimidad. Por ejemplo, una empresa ubicada en un país con un tipo elevado del IVA podría crear una filial en un país con un tipo del IVA inferior y que, por ser una persona jurídica distinta, tendría un número de registro distinto y abonaría el IVA con arreglo al tipo vigente en el país en el que está ubicada. La empresa matriz podría «exportar» todos sus productos a la filial y facturar la mercancía con arreglo al tipo del IVA más elevado, aunque la mercancía en cuestión no haya salido en ningún momento del país de la empresa matriz. La filial recuperaría este tipo del IVA más elevado como impuesto soportado en el país en el que se encuentra y a continuación «trasladaría» la mercancía a las sucursales creadas en el país de origen con arreglo a un tipo inferior del IVA. Del mismo modo, podría crearse una empresa como tapadera en un país con un tipo del IVA inferior con el fin de importar mercancías de países no comunitarios. El pedido y el pago de la mercancía correría a cargo de la filial ubicada en el país con el tipo del IVA inferior, pero sería expedida directamente a las sucursales situadas en los países con un tipo del IVA elevado. Esto no cumple el criterio de evitar distorsiones de la competencia.

3.2.3.1. Habida cuenta de que este tipo de operación sería mucho más fácil para las grandes empresas, éstas se verían netamente beneficiadas por estas propuestas, a expensas de las PYME (y, en particular, las microempresas) y daría una ventaja a las empresas no domiciliadas en la UE sobre sus competidores afincados en la UE.

3.2.4. Las empresas que tengan su sede principal de actividad en países con tipos inferiores se verían

inducidas a organizar sus actividades en países con tipos superiores a través de sucursales, mientras que las empresas registradas en países con tipos más elevados se verían igualmente inducidas a estructurar sus actividades en Estados miembros con tipos más bajos a través de personas jurídicas distintas, y esto es lo que ocurriría con toda probabilidad en la práctica. Como consecuencia de ello, disminuiría la suma total del IVA susceptible de ser recaudada y, por consiguiente, no se cumpliría el criterio de no reducir los ingresos del IVA de los Estados miembros.

3.2.5. Otro aspecto crucial de esta cuestión es que la administración fiscal del país de registro tendría que confiar en las autoridades fiscales de otros Estados miembros para verificar las operaciones efectuadas en el extranjero, lo que no contribuiría a agilizar el proceso de prevención del fraude fiscal, y las empresas, después de todo, se verían obligadas a tratar con dos o más jurisdicciones fiscales y legales. Por consiguiente, como máximo, la fragmentación del mercado único en quince espacios fiscales diferentes sólo quedaría parcialmente suprimida, y no se alcanzaría el objetivo de garantizar la seguridad y el control de la imposición. Además, sería necesario traducir las facturas presentadas por proveedores en otros Estados miembros a la lengua del Estado miembro destinatario a fin de permitir su verificación.

3.2.6. En cualquier caso, el registro único sólo es aplicable cuando todos los establecimientos comerciales ubicados en otros Estados miembros son sucursales de la empresa matriz. Si ése no es el caso (como ocurre con la mayoría de los establecimientos manufactureros y comerciales, a excepción de las empresas minoristas, las sociedades de profesiones liberales y algunas empresas del sector financiero) la empresa interesada no podrá acogerse a un régimen de registro único. Esto generaría un sistema de dos velocidades en el que las empresas de sectores similares recibirían un trato distinto con arreglo a su personalidad jurídica. Por consiguiente, no podría alcanzarse el objetivo de la Comisión de garantizar la misma consideración a todas las operaciones realizadas en la Unión Europea y también constituiría una inobservancia de los principios del mercado único.

3.2.7. El CES considera que, debido a los problemas mencionados anteriormente en relación con las actividades de las sucursales, la mayoría de las empresas presentes en más de un Estado miembro se verían obligadas a convertirse en sociedades limitadas distintas y que, por lo tanto, el principio de registro único sólo podría aplicarse de forma limitada. Esto obraría en detrimento del objetivo declarado de simplificar y modernizar el régimen.

3.3. El CES señala que la mayoría de las empresas no realizan operaciones transfronterizas y que es poco probable que lo hagan en un futuro próximo. El sistema propuesto no debería perjudicar de modo alguno a esta mayoría, que está compuesta por numerosas PYME y, sobre todo, por microempresas.

3.3.1. El CES advierte asimismo que la mayoría de las operaciones transfronterizas se efectúan entre comerciantes con número de registro del IVA y que el comprador tiene la posibilidad de recuperar el IVA aplicado por el proveedor como impuesto soportado. En virtud del régimen propuesto, que consiste en repartir los ingresos del IVA entre los Estados miembros en función de una tasa de consumo, una importante disparidad de los tipos no ocasionaría, por consiguiente, ninguna distorsión de la competencia en lo que se refiere a estas operaciones. Sin embargo, esta disparidad podría suscitar la realización de compras transfronterizas, por motivos fiscales, por parte de consumidores y empresas individuales que puedan solicitar la deducción del impuesto soportado.

3.3.1.1. Estas disparidades también podrían dar lugar a un aumento sustancial de las transacciones de venta por correspondencia entre empresas situadas en países con tipos del IVA inferiores y consumidores de países con tipos del IVA elevados y, por ello, sería imposible mantener una importante disparidad entre los tipos con un régimen basado en la recaudación de los impuestos en el país de origen.

3.4. Tras la conclusión de un acuerdo sobre los márgenes de tipos normales y reducidos o sobre el (los) valor(es) del (de los) tipo(s) único(s), sería extremadamente difícil llegar a un acuerdo para modificarlos posteriormente. La Comisión sostiene que las restricciones impuestas por este factor contribuirían a facilitar la consecución y el mantenimiento de los criterios de convergencia de Maastricht por parte de los Estados miembros.

3.4.1. Sin embargo, es probable que resulte ilusoria la libertad de acción generada por la introducción de una banda para los tipos, puesto que cualquier Estado miembro que imponga un tipo superior al mínimo acabaría por poner a sus comerciantes en una situación de desventaja competitiva en relación con los comerciantes inscritos en los registros de Estados miembros con tipos inferiores.

3.4.2. Por ello, cabe suponer que, en realidad, el sistema propuesto no podrá funcionar de forma satisfactoria a falta de un tipo del IVA único y que su introducción conduciría a la reducción del tipo previsto a un tipo único dentro de un período relativamente corto.

3.4.2.1. La Comisión presagia esta posible situación en su documento al reconocer que «En lo que respecta al tipo normal, si bien la fijación de un tipo único es una solución adecuada para evitar todo falseamiento de la competencia debido al impuesto y, sobre todo, para garantizar una aplicación simple y uniforme del IVA dentro de la Unión, no es menos cierto que una aproximación dentro de una determinada horquilla podría resultar suficiente.»

3.4.3. Si bien se acepta la validez de este argumento, el CES reconoce que seguramente la consecución de una convergencia significativa de los tipos planteará problemas a los gobiernos de los Estados miembros que actualmente mantienen tipos del IVA elevados, puesto que se verán obligados a subir otros impuestos para compensar la consiguiente pérdida de ingresos. Aunque sea poco probable, en caso de que se consiga llevar a cabo la armonización con arreglo a los tipos en vigor más elevados, los gobiernos seguirían viéndose seriamente perjudicados puesto que los Estados miembros que actualmente aplican tipos inferiores podrían compensar el aumento de los ingresos del IVA, por ejemplo, mediante una reducción de los costes laborales no salariales, lo que les pondría en una situación de ventaja competitiva.

3.4.3.1. Por todo ello, el CES considera poco probable que en estos momentos esta situación sea aceptable desde el punto de vista político para todos los Estados miembros, teniendo presente que cualquier decisión deberá tomarse por unanimidad en el Consejo. Por consiguiente, el CES estima que probablemente la armonización de los tipos podrá realizarse con mayor facilidad por medio de su introducción escalonada y progresiva. Sin embargo, deberá alcanzarse un alto nivel de armonización antes de que el nuevo sistema pueda considerarse plenamente realizado.

3.4.3.2. Estas consideraciones serían igualmente aplicables a la cuestión de la banda de tipo reducido.

3.4.3.3. En su Dictamen sobre la «Propuesta de Directiva del Consejo por la que se modifica la Directiva 77/388/CEE relativa al sistema común del Impuesto sobre el Valor Añadido (nivel mínimo del tipo normal)» [1], el CES observó que la Comisión había señalado en un informe que «dentro del régimen fiscal transitorio del comercio intracomunitario, no se habían detectado distorsiones significativas de la competencia que pudiesen atribuirse a la aplicación de varios tipos reducidos de IVA (tipos superreducidos, tipos nulos, tipos "parche", etc.)» Por consiguiente, no existen motivos suficientes para abandonar el concepto de tipos reducidos.

3.4.3.4. Por lo tanto, el CES aprueba el programa de trabajo de la Comisión relativo a los tipos reducidos y considera que la mejor forma de abordar esta cuestión consistiría en introducir una banda relativamente estrecha para los tipos reducidos, aplicable en todos los Estados miembros.

3.4.3.5. El CES señala que el IVA es un impuesto ineludible, cuya aplicación no contempla excepciones para el consumidor final, y que se abona con arreglo al mismo tipo independientemente de la situación económica del contribuyente. Por consiguiente, su aplicación resulta más onerosa en los estratos sociales desfavorecidos. Por ello, el CES considera que es preciso fijar la banda del tipo reducido a un nivel muy bajo y que debería aplicarse a todos los elementos indispensables para vivir.

3.4.3.6. En su Dictamen de iniciativa sobre la fiscalidad directa e indirecta [2], el CES afirmó que «A la hora de armonizar los tipos impositivos, es importante mantener un tipo reducido y un tipo normal. La multiplicación de los productos y servicios que podrán beneficiarse del tipo reducido puede tener su origen en la política de creación de empleo, de medio ambiente o de la renta.» El CES reitera esta opinión.

3.5. El CES coincide con la Comisión en que es necesario armonizar las normas del IVA en toda la UE en lo que se refiere a cuestiones como los umbrales del IVA, las exenciones, el derecho a deducción, el trato dispensado a las pequeñas empresas y los regímenes especiales. El CES desearía disponer de mayor información sobre las propuestas específicas de la Comisión. A fin de minimizar el impacto del régimen sobre las microempresas, el CES abogaría por un umbral relativamente elevado para el registro obligatorio.

3.6. El régimen propuesto exigiría la creación de un nuevo servicio en el seno de la Comisión habida cuenta de que las estadísticas sobre consumo deberán ser recopiladas, exigidas en casos de demora y verificadas. Deberá actuarse del mismo modo en relación con los importes del IVA recaudados en cada país. Después sería necesario proceder al importantísimo cálculo de la suma pagadera a o por cada país, probablemente seguido de correcciones y ajustes. Es posible que los Estados miembros que deban abonar sumas al fondo lo hagan con retraso. También se plantearía la discutible cuestión de las sanciones que deberán imponerse al Estado miembro que no haya sido lo suficientemente riguroso en la recaudación del IVA, lo que posteriormente exigiría un nuevo examen en caso de que el Estado miembro interesado afirme haber recaudado los impuestos atrasados.

3.6.1. El nuevo servicio de la Comisión también tendría que actuar en nombre de los Estados miembros para controlar la eficacia de cada Estado miembro en la recaudación del importe total del IVA. A este respecto, deberían preverse sistemas de verificación y controles puntuales. Esta importante carga de trabajo deberá ser financiada y no sería razonable esperar que su coste sea sufragado por los recursos de la Comisión. Sería esencial someter los cálculos de la Comisión a auditoría para garantizar su exactitud e imparcialidad.

4. Conclusiones

4.1. El CES acoge favorablemente el dinamismo general del programa de trabajo de la Comisión y, en

[1] Dictamen emitido en abril de 1996; DO C 204 de 15. 7. 1996, p. 94.

[2] Dictamen emitido en diciembre de 1995; DO C 82 de 19. 3. 1996, p. 49.

particular, las ventajas que deberían sacar los comerciantes de los siguientes aspectos, en caso de ser aplicado:

— la supresión de la obligación de conocer el Estado miembro del cliente, si éste figura en el registro del IVA y, en caso afirmativo, el número de dicho registro;

— la supresión del requisito de demostrar que las mercancías han salido del Estado miembro del vendedor:

— la supresión del requisito de mencionar en la declaración el conjunto de los suministros y adquisiciones efectuados en la UE;

— la supresión del requisito de facilitar una lista pormenorizada de las ventas efectuadas en la UE;

— la supresión del requisito de declarar las adquisiciones intracomunitarias por separado;

— la supresión del requisito de tratar la transferencia de activos propios a otro Estado miembro como si se tratara de una transacción de compraventa;

— la introducción de un conjunto uniforme de normas sobre el IVA, aplicado por igual en toda la UE.

4.1.1. El CES toma nota con satisfacción de que los comerciantes ya no se verían obligados a facilitar tanta información en sus declaraciones del IVA, pero tiene la impresión de que las estadísticas sobre el consumo comunicadas por los Estados miembros se basan parcialmente en esta información. Las empresas no se verían beneficiadas en modo alguno si la simplificación de la declaración del IVA tuviera como único resultado la obligación de facilitar nuevos datos estadísticos en otros formularios. Por lo tanto, el CES no está del todo convencido de que los costes de cumplimiento que pesan sobre las empresas se verían reducidos en la medida prevista.

4.1.1.1. No obstante, determinadas reducciones de estos costes constituirían una mejora sumamente deseable y el CES acoge favorablemente la correspondiente iniciativa de la Comisión.

4.2. El CES respalda firmemente el principio de atribuir los ingresos por IVA a los Estados miembros en función de su consumo, pero no cree que pueda establecerse una base estadística que sea considerada lo suficientemente precisa o aceptada como tal.

4.2.1. Por lo tanto, el CES considera que debería encontrarse otra fórmula empírica basada en el consumo para la redistribución del fondo central del IVA entre los diferentes Estados miembros.

4.2.2. El CES duda que un sistema basado en estadísticas pueda satisfacer el criterio de que no debe aumentar el riesgo de fraude. La utilización de datos estadísticos para calcular el consumo en cada Estado miembro introduciría en el sistema un margen de error y posibilidades de fraude indeseables. A modo de ejemplo, sería difícil calcular con suficiente precisión la adaptación necesaria para tener en cuenta las consecuencias de la economía sumergida para el consumo de un Estado miembro, independientemente de que estas cifras hayan sido incluidas en el cálculo del PNB de forma implícita o agregadas de forma explícita.

4.3. El CES considera que, si bien en teoría resulta atrayente el concepto de país único de registro, en la práctica daría lugar a más problemas que soluciones, ya que presentaría los siguientes inconvenientes, incluso con una armonización completa de los tipos:

— los comerciantes que tengan establecimientos en más de un país se verían obligados a declarar las operaciones en varias monedas;

— es probable que en muchos casos los fondos deban ser remitidos al país de registro para pagar el impuesto;

— sería necesario traducir las facturas;

— el control del fraude fiscal se vería dificultado en mayor medida puesto que las transacciones se efectuarían en muchos países y la autoridad de reglamentación del país de registro tendría que confiar a las autoridades de otros países la verificación de las mismas.

4.3.1. Por todo ello, el CES considera poco probable que el régimen de registro único pueda ser aplicado de forma generalizada, ya que la mayoría de los comerciantes preferirían estructurar sus actividades en otros Estados miembros a través de la creación de empresas distintas, incluso en los casos en los que están constituidas actualmente como sucursales, lo que en todo caso constituye una minoría. El CES estima que debería dispensarse un trato neutral a las sucursales y filiales y, por consiguiente, recomienda basar cualquier nuevo régimen en el principio de obligar a los comerciantes a inscribirse en el registro de cada país en el que estén físicamente presentes y de declarar a las administraciones de dicho país, en su correspondiente moneda, todas las operaciones efectuadas en su territorio, incluidas las ventas a clientes en otros Estados miembros.

4.3.1.1. A primera vista, podría pensarse que este planteamiento impone una carga más importante a los comerciantes afectados, pero cabe señalar que, en cualquier caso, el establecimiento de una presencia física en otro Estado miembro exige varias modalidades de registro, y la necesidad de evitar los problemas mencionados más arriba hace que este requisito adicional sea digno de consideración. Por ejemplo, las empresas tendrían la obligación de inscribirse en el registro de cada país por motivos del impuesto de sociedades y, en numerosos Estados miembros, este impuesto y el IVA

son administrados por un mismo departamento administrativo. En todo caso, el CES considera que la gran mayoría de las empresas con presencia física en más de un Estado miembro se vería inducida a operar como persona jurídica distinta en el régimen esbozado por la Comisión y, por consiguiente, se vería obligada a registrarse por separado en cada país.

4.4. El CES reconoce que el sistema basado en la imposición en origen exigiría una banda de tipo normal con un margen de fluctuación muy estrecho y que su funcionamiento se vería optimizado por la introducción de un tipo único. Asimismo, considera que podrían realizarse avances en la consecución de este objetivo, si se prestara la debida atención a la situación de los diferentes Estados miembros.

4.5. El CES aprueba la idea de introducir una banda de tipo reducido con un margen estrecho y considera que ésta debería situarse a un bajo nivel. Por otra parte, sería necesaria una armonización completa de los artículos incluidos en esta banda.

4.6. El CES está de acuerdo con la propuesta de la Comisión en el sentido de que la decisión sobre la fijación de los tipos o de las bandas de los tipos (normales y reducidos), así como la elección de los artículos que serán incluidos en la banda de tipo reducido, debería ser de carácter político y que debería tenerse en cuenta la necesidad de generar ingresos suficientes, la necesidad de compartir la carga entre las principales categorías de los costes reglamentarios y las contribuciones (imposición directa, imposición indirecta, cotizaciones sociales), así como el dinamismo de la política fiscal a medio plazo. Las consideraciones sociales y de política de empleo deberían desempeñar una papel importante: por ejemplo, un nivel bajo de cargas sobre el consumo básico y sobre los servicios y productos especialmente intensivos en mano de obra.

4.7. El CES señala que los Gobiernos de los Estados miembros sufrirían una pérdida efectiva de soberanía en lo que se refiere a sus tipos del IVA, que forman parte integrante de sus actuales políticas fiscales. Sin embargo, el principio de transferencia del control de la política monetaria ya se ha aceptado en relación con la moneda única, y la extensión de este principio a la política fiscal podría considerarse como una consecuencia lógica.

4.7.1. En cualquier caso, la existencia de considerables disparidades en los tipos del IVA no es compatible con el funcionamiento del mercado único.

4.7.2. Cabe recordar que el IVA sólo constituye un aspecto del mecanismo de obtención de ingresos y que cualquier modificación en sus tipos y estructura tendrá consecuencias para otros aspectos del sistema fiscal en su conjunto. Los efectos secundarios de las medidas tomadas por los gobiernos de los Estados miembros para adaptar sus sistemas fiscales, con el fin de compensar los ingresos por IVA ganados o perdidos debido a la obligación de armonizar o aproximar sus tipos, alcanzarían a una gran variedad de grupos sociales, como los consumidores, los parados, los pensionistas, los trabajadores con salarios bajos y los niños. El CES considera que se debería consultar a los interlocutores sociales y a otros medios económicos y sociales sobre estos cambios.

4.7.3. En el Anexo 2 se expone el total de la recaudación tributaria correspondiente a los ingresos por IVA en cada Estado miembro.

4.8. El CES estima que deberá tenerse en cuenta una serie de consideraciones al acometer la transición al nuevo sistema común.

4.8.1. Al abandonar el sistema actual, no debería tomarse ninguna medida que pueda obrar en detrimento de la participación europea en los mercados internacionales, especialmente en lo que se refiere a los mercados de productos básicos y productos financieros.

4.8.1.1. En particular, se requiere un planteamiento coherente y suficientemente informado para los holdings, a fin de garantizar que este tipo de empresa no tenga que soportar unas cargas que contribuyan a disminuir el atractivo de la UE como emplazamiento para sus actividades.

4.8.2. El CES considera que se requiere un organismo central para el examen público de las interpretaciones comunes a fin de que puedan estudiarse soluciones para los problemas de orden práctico a un nivel inferior al del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas.

4.8.3. En el programa de trabajo de la Comisión no se propone un nuevo examen del sistema de pago fraccionado, pero presumiblemente se acepta que debería seguir funcionando como en el pasado. El CES estima que, aunque finalmente se tome la decisión de conservar el sistema de pago fraccionado, deberían examinarse otras alternativas, especialmente si se tiene en cuenta que algunas podrían llegar a aumentar los fondos generados de las PYME.

4.8.4. Asimismo, debería realizarse un estudio sobre el funcionamiento de los mecanismos de control. Este estudio debería abarcar una auditoría exhaustiva de los costes de cumplimiento y un análisis fundamental del impacto de los diferentes sistemas de control sobre la incidencia del fraude, así como sus consecuencias para los costes de funcionamiento de las empresas.

4.9. El CES observa que, en aras de su viabilidad, el régimen propuesto exigiría un nivel de cooperación y coordinación mucho más estrecho entre las autoridades competentes de los diferentes Estados miembros. Si bien reconoce que se han realizado y se están realizando avances en este sentido, el CES considera que, habida cuenta de la disparidad de sistemas, tradiciones, usos,

prácticas, métodos de trabajo, interpretaciones, marcos jurídicos y lenguas, entre los Estados miembros, se necesitaría bastante tiempo para que pueda alcanzarse el nivel de conformidad exigido y teme que, entretanto, pueda verse perjudicado el funcionamiento del sistema.

4.9.1. El proceso de reparto de los ingresos percibidos entre los Estados miembros requeriría mucho tiempo y sería sumamente prolongado. No sólo habría retraso antes de disponer de las estadísticas para un año determinado, sino que cabe señalar que una vez publicadas estas estadísticas suelen modificarse posteriormente, a veces en más de una ocasión. Por consiguiente, sería necesario un proceso ampliado de reajuste y reparto que, además de ser sumamente ineficaz, no sería lo suficientemente transparente.

4.10. El CES coincide con la Comisión en que sería necesario proceder a una armonización generalizada del ámbito de aplicación del impuesto y de las normas principales del IVA (el derecho a deducción, los umbrales de registro, las exenciones y los regímenes especiales, etc.) También sería necesario realizar un estrecho ajuste entre los diferentes espacios fiscales y aduaneros. Asimismo, deberá garantizarse una aplicación e interpretación común de las normas en los Estados miembros, lo que probablemente exigiría la aplicación directa de reglamentos, en lugar de directivas. No deberían pasarse por alto las consecuencias de estos cambios para los impuestos sobre consumos específicos.

4.11. En particular, debería tenerse en cuenta el impacto de los cambios propuestos sobre las PYME y las microempresas, que con toda probabilidad será más importante que en el caso de las empresas de mayor envergadura. Este impacto debería atenuarse mediante la introducción de umbrales de registro del IVA muy superiores y, si procede, autorizando regímenes a tanto alzado. Asimismo, debería tenerse en cuenta la posibilidad de permitir una utilización generalizada de la contabilidad en valores de caja o de los sistemas de contabilidad para pequeñas empresas.

4.12. Sería útil simplificar el nuevo régimen autorizando a los grupos comerciales que operen en más de un país a registrarse conjuntamente para permitir que las transacciones efectuadas entre los integrantes del grupo no estén sometidas al IVA, independientemente de que se trate de operaciones interiores o intracomunitarias. De este modo, se cumpliría otro de los objetivos declarados del sistema propuesto, que debería introducirse en una fase inicial.

4.13. La propuesta de transformar el Comité del IVA en un comité de reglamentación supone una sustancial transferencia de competencias, al igual que el consiguiente requisito que obligaría a la Comisión a participar en el proceso de calcular, auditar, adjudicar y administrar el reparto del fondo central entre los Estados miembros. El CES considera que, a fin de garantizar la transparencia suficiente, debería introducirse una mayor claridad en el funcionamiento del Comité del IVA a través de la participación de asesores fiscales y la publicación de sus deliberaciones.

4.14. El CES estima que no se debería permitir que la inminencia de un cambio sustancial a un régimen definitivo oculte la necesidad de acometer reformas provisionales del actual régimen transitorio, que posteriormente deberían prorrogarse hasta la entrada en vigor del nuevo régimen definitivo. Por lo tanto, el CES acoge favorablemente la decisión de la Comisión de proceder en primer lugar a la modernización del sistema actual.

4.15. Llegado el caso, el CES desearía ser consultado durante las diferentes etapas del programa de trabajo de la Comisión y, en todo caso, antes de la formulación de cualquier importante propuesta legislativa.

4.16. El CES considera que el calendario de la Comisión es poco realista y que la plena realización del programa de trabajo exigirá un calendario más amplio que el previsto.

4.17. El CES acoge favorablemente la iniciativa de la Comisión y, en principio, expresa su conformidad con el concepto general de su programa de trabajo. No obstante, expresa algunas reservas en cuanto al funcionamiento en la práctica de algunos conceptos específicos e insta a la Comisión a que aborde estas cuestiones, sin dejar de consultar a los interlocutores sociales y a otros organismos interesados antes de presentar propuestas legislativas. Cabe señalar que las críticas dirigidas a aspectos específicos no deberían interpretarse como un cuestionamiento de las líneas generales del proyecto.

Bruselas, el 9 de julio de 1997.

El Presidente

del Comité Económico y Social

Tom JENKINS

ANEXO I

TIPOS DEL IVA DE LOS ESTADOS MIEMBROS DE LA UE

(situación a 1 de septiembre de 1996)

	Tipo normal	Tipos intermedios	Tipos reducidos	Tipo superreducido	Tipo cero
	%	%	%	%	
Austria	20	—	12; 10	1	No
Bélgica	21	12	6	—	Sí
Dinamarca	25	—	—	—	Sí
Finlandia	22	—	17; 12; 6	—	No
Francia	20,6	—	5,5	2,1	No
Alemania	15	—	7	—	Sí
Grecia	18	8	—	4	No
Irlanda	21	12,5	—	3,3	Sí (*)
Italia	19	16	10	4	No
Luxemburgo	15	12	6	3	Sí
Países Bajos	17,5	—	6	—	Sí
Portugal	17	—	12; 5	—	Sí
España	16	—	7	4	Sí
Suecia	25	—	12; 6	—	Sí
Reino Unido	17,5	—	8; 5	—	Sí (*)

(*) La aplicación del tipo cero es más generalizada en Irlanda y el Reino Unido que en otros países.

ANEXO II

ESTADOS MIEMBROS DE LA UE

El IVA como porcentaje de los ingresos fiscales y el PIB

	% (1)	% (2)	% (3)	% (4)	% (5)
Austria	19,5	29,5	50,9	8,3	42,6
Bélgica	15,3	21,4	55,8	7,2	47,1
Dinamarca	19,4	20,4	55,6	10,0	51,5
Finlandia	17,8	27,5	58,2	8,5	47,7
Francia	16,8	30,3	49,7	7,4	44,0
Alemania	16,6	28,2	53,4	7,1	42,8
Grecia (*)	25,3	31,8	51,0	7,6	30,0
Irlanda	19,6	22,5	46,6	7,5	38,3
Italia	13,9	19,5	45,2	5,6	40,3
Luxemburgo	14,6	18,7	37,7	6,3	43,1
Países Bajos	14,6	22,8	53,1	6,9	47,3
Portugal (*)	19,7	26,4	46,4	7,1	36,0
España (*)	16,1	25,6	52,7	5,8	36,0
Suecia	16,2	21,2	54,7	8,2	50,6
Reino Unido	20,0	26,5	47,6	6,8	34,0

(*) Estimaciones.

Fuente: Comisión Europea.

(1) Como porcentaje de la suma total de los ingresos fiscales directos e indirectos, incluidas las cotizaciones a la seguridad social.

(2) Como porcentaje de la suma total de los ingresos fiscales directos e indirectos, excluidas las cotizaciones a la seguridad social.

(3) Como porcentaje de la suma total de los ingresos fiscales indirectos.

(4) Como porcentaje del PIB.

(5) La suma total de los ingresos fiscales como porcentaje del PIB.

Dictamen del Comité Económico y Social sobre el «Libro Verde sobre las relaciones entre la Unión Europea y los países ACP en los albores del siglo XXI — Desafíos y opciones para una nueva asociación»

(97/C 296/11)

El 26 de noviembre de 1996, de conformidad con el artículo 198 del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea, la Comisión consultó al Comité Económico y Social sobre el «Libro Verde sobre las relaciones entre la Unión Europea y los países ACP en los albores del siglo XXI — Desafíos y opciones para una nueva asociación».

La Sección de Relaciones Exteriores, Política Comercial y Desarrollo, encargada de preparar los trabajos en este asunto, aprobó su dictamen el 18 de junio de 1997 (Ponente: Sr. Malosse).

En su 347º Pleno de los días 9 y 10 de julio de 1997 (sesión del 10 de julio de 1997), el Comité Económico y Social ha aprobado por 123 votos a favor, 2 votos en contra y 5 abstenciones el presente Dictamen.

Recomendaciones

Convencido de la necesidad de reformar fundamentalmente el Convenio de Lomé a fin de adaptarlo a las realidades de este final de siglo y, sobre todo, ayudar mejor a los países ACP a enfrentarse a la mundialización de los intercambios.

Consciente de la importancia política y económica de que la Unión Europea mantenga relaciones privilegiadas con los 71 Estados signatarios del Convenio,

El Comité, en respuesta al «Libro Verde sobre las relaciones entre la Unión Europea y los países ACP en los albores del siglo XXI — Desafíos y opciones para una nueva asociación», presenta las siguientes recomendaciones:

— El Comité recomienda que se refuerce el espíritu de asociación y diálogo en igualdad de derechos, que ha constituido la originalidad y la fuerza del compromiso europeo en favor de la cooperación al desarrollo. Subraya, sin embargo, que para que esta asociación sea eficaz, ambas partes deben abrir sus puertas a nuevos actores, en particular, a las fuerzas económicas y sociales. A este respecto, el Comité recomienda, entre otras cosas, la creación de comités paritarios económicos y sociales encargados sobre todo de validar los programas de desarrollo en función de las necesidades y esperanzas de las fuerzas vivas de los países asociados;

— El Comité propone que en la renovación del Convenio se tengan más en cuenta las diferencias geográficas y el nivel de desarrollo. El Convenio se convertiría así en un instrumento político y económico de cooperación de la Unión, abierto a nuevas adhesiones, diferenciado en función de las zonas geográficas con las que existen intereses comunes específicos, y diferenciado, en sus modalidades, según el nivel de desarrollo de los Estados beneficiarios;

— El Comité reafirma, como objetivo prioritario de la cooperación, el desarrollo económico y social sostenible, la lucha contra la pobreza y la elevación general del nivel de vida que serán el resultado, conjunto y simultáneo, de que se impulse un sector privado dinámico y creador de riquezas y se logre un verdadero progreso social, factor de cohesión.

Este objetivo se logrará con mayor facilidad en el marco de un Estado de Derecho que garantice las libertades de todos y proporcione los servicios de interés general necesarios al progreso de la sociedad, en el que se desarrolle un tejido sindical y asociativo sólido que permita la participación de los agentes en la adopción de decisiones.

- El Comité subraya al respecto el papel fundamental de las mujeres en materia de desarrollo e insiste en la necesidad de promover sus organizaciones garantizando su participación equitativa en los órganos de consulta y decisión.

— El Comité señala cuáles son, a su juicio, los ámbitos de cooperación prioritarios:

- La educación y la formación constituyen, según el Comité, la prioridad esencial, ya que el factor humano es primordial en toda política de desarrollo. En ese ámbito, el Comité aboga por la organización de programas de intercambios y cooperación entre la Unión y los países ACP, prestando particular atención a las mujeres.

- El apoyo al sector privado y al espíritu de empresa son, según el CES, el factor determinante para la creación de riqueza y la elevación del nivel de vida. Por ello, deben ser el centro de los objetivos del nuevo Convenio.

- Por su historia y por su experiencia, la Unión Europea debe apoyar todos los esfuerzos de cooperación regional con vistas a establecer una paz duradera y una prosperidad compartida en

torno a proyectos comunes, uso conjunto de determinados recursos, creación de mercados regionales integrados y de organizaciones regionales estructuradas y democráticas. Apoyándose en los países más prósperos, esta estrategia de cooperación regional debe seguir el principio de emulación en materia de bienestar y elevación del nivel de vida y favorecer las inversiones con el atractivo de un mercado suficientemente amplio.

- Asimismo debe fomentarse la protección del medio ambiente, el desarrollo de una agricultura adaptada a las necesidades de la población, la planificación urbana, la investigación, la difusión de las nuevas tecnologías y la cultura, porque la inversión en estos sectores garantiza las condiciones de un desarrollo sostenible a largo plazo.

— A fin de garantizar una inserción progresiva de los países ACP en los flujos de intercambios internacionales y revitalizar los intercambios UE/ACP, el Comité propone que se mantenga la fórmula de la «reciprocidad diferenciada», que favorecerá en particular la emergencia de mercados regionales entre los propios países ACP.

— El Comité manifiesta el deseo de que se garantice y mantenga la coherencia entre la política comercial y la política de cooperación al desarrollo.

— El Comité hace propuestas precisas para mejorar el funcionamiento de los instrumentos de Lomé, en particular mediante un refuerzo de los dispositivos de programación y evaluación (Programas operativos nacionales y regionales, programas operativos de iniciativa comunitaria), la creación de mecanismos horizontales de intercambio, cooperación e inversión accesibles directamente a cualquier operador, el desarrollo de inversiones presupuestarias de utilización simple y rápida para apoyar los microproyectos, y en particular los propuestos por las organizaciones sindicales y patronales, asociaciones de la mujer, sector cooperativo y de las ONG, etc.

- El Comité subraya el interés de los programas horizontales, que permiten el intercambio y la transferencia de experiencias -incluyen también el intercambio y la transferencia entre los países ACP y con operadores de regiones vecinas (cuenca mediterránea, África central, etc.), para favorecer la difusión de las mejores prácticas y una mayor apertura al mundo.

— El Comité insiste en que la política de ayuda al desarrollo de la Unión Europea debe integrarse en un marco coherente junto con las acciones individuales de los Estados miembros. A través de la necesaria financiación del Fondo Europeo de Desarrollo, el Comité hace propuestas para incrementar la complementariedad entre las acciones nacionales y la intervención comunitaria. En este sentido, el Comité aboga por una mayor coherencia de la Unión mediante su participación en las organizaciones internacionales de ayuda al desarrollo.

— El Comité Económico y Social, órgano de la Unión Europea representativo de la sociedad civil, considera que la condición para el éxito de una nueva política de cooperación reside tanto en una mejor eficacia y transparencia del funcionamiento de la gestión de esta política en la UE y los países ACP, como en una verdadera participación de las fuerzas económicas y sociales y de las empresas, cuya implicación debe garantizarse desde la etapa de concepción de las acciones.

1. Introducción: Las razones de un Libro Verde y el papel del Comité Económico y Social

1.1. El Cuarto Convenio de Lomé cubre el período comprendido entre marzo de 1990 y febrero del año 2000. Se realizó una revisión intermedia, según el acuerdo firmado el 4 de noviembre de 1995, en Isla Mauricio, de conformidad con las disposiciones previstas en el actual Convenio. En virtud de lo dispuesto en el Convenio, las dos Partes —UE y países ACP— deberán entablar negociaciones con vistas a su renovación, a más tardar dieciocho meses antes de que expire el Convenio actual, es decir, en septiembre de 1998. Hasta ese momento, la UE debe proceder a aclarar su posición.

1.2. El objetivo del Libro Verde es iniciar en la Unión Europea un amplio debate sobre los principales elementos y las perspectivas de esta negociación, antes de que la Comisión Europea proponga un mandato de negociación al Consejo de Ministros en el segundo semestre de 1997.

1.3. El Comité se congratula de la iniciativa de la Comisión Europea, que abre así, y por vez primera, un debate sobre el principal instrumento de su política de cooperación y ayuda al desarrollo. En respuesta a la consulta de la Comisión, el Comité Económico y Social —representativo, en virtud de los Tratados, de la sociedad civil de la Unión Europea— expresa su voluntad de participar activamente en este debate. En efecto, el Comité es ya un «actor» del Convenio de Lomé, puesto que asume la responsabilidad de organizar el diálogo de los medios económicos y sociales de la UE y de los países ACP por medio de reuniones anuales en las que se aprueban resoluciones comunes transmitidas a las instancias del Convenio.

1.4. Basándose en las conclusiones de estas reuniones, el Comité puede aportar una visión «sobre el terreno» de los objetivos y el funcionamiento del Convenio a partir de los análisis y experiencias de los agentes económicos y sociales. Gracias a estas reuniones, el Comité se encontraba ya en condiciones de formular un gran número de observaciones y sugerencias expuestas en el presente Libro Verde: efectos insuficientes de las disposiciones comerciales, muy baja participación de los medios económicos y sociales en la definición y aplicación de los objetivos del Convenio, insuficiente atención a las acciones que favorecen la cohesión social y la mejora de las condiciones de vida de la población.

1.5. El Comité acaba de aprobar un dictamen de iniciativa [1] que aporta un enfoque muy innovador sobre las disposiciones indispensables para mejorar la eficacia de los programas de ayuda al desarrollo, que hace hincapié, sobre todo, en una mejor gestión de las ayudas públicas, una mayor participación de los medios económicos y sociales a través de la cooperación descentralizada, la lucha contra la corrupción y la asistencia a las administraciones locales en sus esfuerzos por conseguir una mayor eficiencia.

2. Los nuevos factores en juego de la negociación que se prepara

2.1. *Lomé, un modelo de cooperación discutible*

2.1.1. El Convenio de Lomé organiza desde 1975 las relaciones comerciales y financieras entre la UE y los países ACP, cuyo número actual es de setenta y uno. El propio Convenio es, por una parte, heredero de una política de cooperación que vincula a la Comunidad con los países y territorios de ultramar y, por otra, continuación de los Convenios de Yaundé, centrados principalmente en el África francófona.

2.1.2. El Primer Convenio de Lomé, de 1975, estableció un modelo de cooperación y de ayuda al desarrollo que tuvo grandes repercusiones a escala internacional. Por primera vez, un conjunto de países desarrollados negociaba, sobre una base contractual y de asociación, un acuerdo de cooperación multilateral con un capítulo sobre el comercio favorable en principio a los países ACP y programas de asistencia ampliamente descentralizados, así como un mecanismo innovador de estabilización de los ingresos de las exportaciones de los países ACP.

2.1.3. Las primeras críticas contra el modelo «Lomé» no empezaron a manifestarse hasta finales de los años ochenta —debido en particular a la presión de acontecimientos y restricciones exteriores—, fecha a partir de la cual pasó a convertirse en objeto de debate, especialmente en el seno de la Unión Europea. Los resultados mediocres en materia de desarrollo en un gran número de países ACP, esencialmente africanos, alimentaron este debate. Se constata, sin embargo, un desarrollo diferenciado, ya que determinados Estados africanos han experimentado tasas de crecimiento muy prometedoras a lo largo de los últimos años. Se constata asimismo una diversidad entre estados vecinos, por ejemplo, la situación de Haití en comparación con los demás países de la región del Caribe.

2.1.4. Desde el punto de vista financiero, el Convenio de Lomé sigue siendo en la actualidad la partida presupuestaria exterior más importante de la Unión Europea: aún representa entre el 30 y el 35 % de las ayudas exteriores, es decir, unos 2 000 millones de ecus anuales. Esta ayuda, que se concede a través del Fondo Europeo de Desarrollo, no transita directamente por el presupuesto comunitario e interviene en función de criterios de reparto específicos entre Estados miembros que tienen en cuenta los intereses particulares de algunos de estos estados [2] (así pues, Francia es el primer contribuyente del FED con un 24,3 % del total de las contribuciones). Este mecanismo particular de financiación, que escapa al control y competencias del Parlamento Europeo es, pues, en resumidas cuentas un tanto arcaico. La «financiación» del FED es una cuestión de actualidad y debería ser objeto de proyecciones presupuestarias a fin de evaluar sus repercusiones en cada Estado miembro. Con el fin de permitir a determinados Estados miembros, más comprometidos en materia de cooperación, que aporten, como en la actualidad, una contribución más importante que la que resultaría de la financiación del FED, se les daría la posibilidad de completar su contribución aportando fondos bilaterales a la ayuda europea. De esta forma se lograría una mayor complementariedad entre ayuda comunitaria y ayuda nacional.

2.1.5. La aportación de Lomé representa, sin embargo, un esfuerzo común considerable. Si a ello sumamos las ayudas públicas acumuladas que los Estados miembros y sus distintas instituciones y organismos públicos (incluyendo las regiones y demás entes locales) conceden directamente a los países ACP, el gasto público anual acumulado de la Unión Europea en favor de estos países se situó, según la Comisión, entre los 5 y 8 mil millones de ecus en los diez últimos años: Los esfuerzos de rigor a los que se someten actualmente todos los Estados miembros y a los cuales tienen la voluntad de someter el presupuesto de la Unión condicionaran evidentemente el debate sobre el futuro de Lomé.

2.1.6. Las reuniones entre medios económicos y sociales de los países ACP y de la UE, organizadas por el Comité Económico y Social, han revelado en particular una cierta falta de eficacia de los programas de cooperación. Así, por ejemplo, la programación y la gestión de las intervenciones del Fondo Europeo de Desarrollo, confiadas en muy amplia medida a las autoridades políticas de los países beneficiarios, se perciben como

[1] Dictamen sobre «Ayuda al desarrollo, buen gobierno y papel de los grupos de interés socioeconómicos» (Ponente: Sr. Strauss, Coponente: Sr. Masucci).

[2] Contribuciones actuales de los diversos Estados miembros al presupuesto del 8º FED.

Países	8º FED	
	Millones de ecus	%
Alemania	3 000	23,4
Austria	340	2,6
Bélgica	503	4
Dinamarca	275	2,1
España	750	5,8
Finlandia	190	1,5
Francia	3 120	24,3
Grecia	160	1,2
Irlanda	80	0,6
Italia	1 610	12,5
Luxemburgo	37	0,3
Países Bajos	670	5,3
Portugal	125	1
Reino Unido	1 630	12,7
Suecia	350	2,7
Total	12 840	100,0

frecuentemente alejadas de las necesidades y preocupaciones del sector privado y los agentes económicos y sociales en general. Desafortunadamente, las declaraciones comunes en ese sentido no han pasado de ser hasta ahora «letra muerta». Por ello, el Comité desea presentar propuestas concretas que permitan una verdadera descentralización de las acciones y una participación adecuada de los medios económicos y sociales.

2.2. *La Unión Europea en movimiento*

2.2.1. Paralelamente al incipiente debate en torno a la eficacia y la oportunidad de Lomé, la Unión Europea experimenta evoluciones internas considerables que influyen necesariamente en el planteamiento que hoy puede ser el suyo.

2.2.2. Las ampliaciones sucesivas han modificado singularmente el marco de las relaciones políticas y económicas entre la Unión y los países del Sur. Por una parte, la Unión Europea ha podido establecer, al margen del Convenio de Lomé, una estrecha asociación con Latinoamérica, región del mundo con la que también mantiene lazos históricos y culturales muy fuertes. La adhesión, en 1995, de Austria, Finlandia y Suecia —países muy volcados en la ayuda al desarrollo, pero sin pasado «colonial»— contribuye también a renovar sobre nuevas bases la estrategia de la Unión en materia de desarrollo.

2.2.3. El Acta Única Europea y el Tratado de la Unión Europea introdujeron notables cambios en la naturaleza misma de la Unión Europea. La realización del mercado interior y la perspectiva de la moneda única influyen igualmente en el tipo de relaciones económicas y comerciales que la Unión puede ofrecer a sus interlocutores. En efecto, el establecimiento de un mercado más integrado, con elevadas normas de calidad e higiene modifica las condiciones de acceso de los productos de los países ACP a los mercados de la Unión. Por otro lado, los esfuerzos de convergencia impuestos por la creación de la Unión Económica y Monetaria tendrán una incidencia directa en la capacidad de contribución de los Estados miembros a la ayuda al desarrollo. Independientemente de ello, la voluntad de la Unión Europea de adquirir a escala internacional un peso político acorde con su peso comercial crea un nuevo contexto para las negociaciones. El Convenio de Lomé puede convertirse, en efecto, en un campo de aplicación para la Política Exterior y de Seguridad Común (PESC). Los nuevos Tratados que resulten de la actual Conferencia Intergubernamental acelerarán probablemente más esta tendencia.

2.2.4. El Tratado de la Unión Europea estableció como objetivo de una política de cooperación (artículo 130 U), el desarrollo económico y social sostenible, la inserción armoniosa y progresiva en la economía mundial y la lucha contra la pobreza.

2.2.5. En los años ochenta, en el contexto de la mundialización de los intercambios y de la caída de la URSS y de su aparición en la escena política internacional, la Unión Europea desarrolló nuevas relaciones contractuales con otras regiones del mundo como la cuenca mediterránea, Europa oriental o Asia. En algunos casos, estas relaciones adoptaron formas nuevas en términos de ventajas comerciales y de modalidades de cooperación. Se trata, entre otras cosas, de dispositivos directamente accesibles a los operadores, empresas, universidades, organismos de formación y entes locales. En general, estas políticas dedican mayor atención al fomento y desarrollo del sector privado. Estos logros y experiencias deberán tenerse en cuenta ahora, en la reflexión sobre la renovación de la política de Lomé.

2.3. *El mundo en movimiento*

2.3.1. La caída de la URSS modificó el contexto de las rivalidades ideológicas y luchas de influencia que tienen lugar en los países de la UE y los Estados ACP. Aún es demasiado pronto para apreciar todos sus efectos. El modelo de desarrollo por medio de una gestión económica autoritaria y planificada de tipo soviético ya no tiene vigencia. No obstante, todo parece indicar que pueden aparecer nuevas concepciones encontradas, tanto desde el punto de vista político y cultural (respeto de los derechos humanos, libertades religiosas, modelo democrático), como en el aspecto económico y social. De hecho, sería un error considerar que es posible un único tipo de desarrollo. La Unión Europea debe aún poder proponer su propia visión del desarrollo.

2.3.2. La conclusión de la Ronda Uruguay, en 1995, y la creación de la Organización Mundial del Comercio (OMC) dan también lugar a un nuevo contexto que condicionará la negociación —al margen del simple respeto de nuevas reglas multilaterales— para la definición de las relaciones comerciales entre la UE y los países ACP. El Convenio de Lomé es objeto de una excepción temporal a las reglas de la OMC hasta su fecha de expiración en el año 2000, aunque después de esa fecha las disposiciones comerciales deberán adaptarse al nuevo marco multilateral o negociarse. Sin embargo, para el Comité Económico y Social debe constituir un tema de reflexión la reducción constante en los últimos veinte años de la parte —globalmente considerada— correspondiente a los países ACP en la producción y las exportaciones mundiales. Según un estudio reciente llevado a cabo por el Harvard Institute for International Development, una parte del retraso del África subsahariana en materia de desarrollo con respecto a Asia o América Latina se debe a su escasa capacidad para participar en los flujos de intercambios internacionales. Desde el punto de vista comercial, por tanto, se impone una renovación de los términos actuales del Convenio de Lomé, no sólo para adaptar éste al nuevo marco internacional, sino también para que los propios países ACP resuelvan los problemas resultantes de los efectos de la mundialización y ayudarlos a que se integren progresivamente en los flujos de intercambios internacionales.

2.3.3. Pese a la realidad de la mundialización de los intercambios comerciales, las grandes potencias

mundiales —Estados Unidos, Japón y la Unión Europea— elaboran o han elaborado estrategias regionales de asociación. Los acuerdos de Lomé no pueden quedar al margen de esta realidad y es preciso decidir de qué modo debe y puede incluir en ellos un nuevo Convenio: en dirección a África, en relación con el diálogo euromediterráneo; al Caribe, incluyendo la asociación con Latinoamérica; en la región del Pacífico, necesariamente condicionada por sus vínculos con Asia. Se constata con preocupación un descenso global de las inversiones europeas en los países ACP en estos últimos años, mientras que, en cambio, las inversiones japonesas o norteamericanas han aumentado.

2.3.4. En este contexto, las relaciones con los países ACP constituyen un tema clave para la Unión Europea. Entre el peligro de una «trivialización» de esta asociación, que perdería su carácter privilegiado y reduciría al mismo tiempo la influencia política y económica de Europa, y el malestar actual creado por un Convenio que, de hecho, ya no parece responder a los desafíos y necesidades de este final de siglo, el Comité aboga por una renovación fundamental del Convenio.

3. Las prioridades del Comité Económico y Social

3.1. El Comité felicita a la Comisión por la claridad y pertinencia de las opciones presentadas en el Libro Verde. El Comité considera que, esta vez, la Comisión Europea ha hecho un excelente uso de la práctica de los Libros Verdes, ofreciendo opciones realistas a fin de entablar un debate de fondo con todos los actores interesados por el tema, tanto fuera como dentro de la Unión Europea. La Comisión evita privilegiar una u otra opción, presentando las ventajas e inconvenientes, y de este modo aporta realmente una contribución esencial al incipiente debate.

3.2. El Comité desea abordar principalmente la cuestión de fondo relativa a la vigencia del marco actual de Lomé, incluyendo su capítulo comercial, proponer una concepción renovada de la política europea de ayuda al desarrollo y hacer propuestas concretas a fin de mejorar el funcionamiento de los instrumentos actuales.

3.3. Desde el punto de vista de los principios, y como órgano de la Unión Europea representativo de la sociedad civil, el Comité considera que la prioridad de una política de cooperación y ayuda al desarrollo debe ser contribuir a un desarrollo económico y social sostenible y autónomo a fin de mejorar las condiciones de vida y empleo de todas las capas de la población, sobre todo las más desfavorecidas, prestando particular atención a las mujeres. Para ello, el Comité considera que hay que dar prioridad:

3.3.1. al refuerzo de las estructuras asociativas sindicales, agrupaciones profesionales y organizaciones femeninas que garantizan, sobre todo desde el punto de vista de la educación, la participación en las decisiones y la vida democrática, una mayor cohesión del tejido social y contribuyen de este modo a un desarrollo sostenible;

3.3.2. a la creación de un clima que favorezca verdaderamente el desarrollo del sector privado local y el espíritu de empresa, motores del desarrollo económico y la creación de empleo;

3.3.3. a valorar mejor las capacidades y potencialidades de las mujeres y de los hombres de los recursos humanos por medio de la educación, los intercambios, la formación profesional y la cultura;

3.3.4. a garantizar una representación justa y equitativa de las mujeres en la educación y en el proceso de decisión;

3.3.5. a una revalorización de la acción pública, democrática y basada en iniciativas voluntarias, para favorecer el desarrollo y la seguridad de la persona y velar por condiciones favorables para la creación de la riqueza y su justo reparto;

3.3.6. a garantizar que se tengan más en cuenta las cuestiones relativas a la protección del medio ambiente y el entorno, las cuales necesitan inversiones a largo plazo;

3.3.7. a velar por una mejor utilización de los recursos públicos gracias a una gestión más eficiente y una lucha eficaz contra la corrupción. Los esfuerzos deben tener en cuenta tanto el modo de gestión y los circuitos administrativos de los países en desarrollo, como las prácticas y modos de proceder de las autoridades y operadores de los países donantes.

3.3.8. a apoyar la cooperación regional en todas sus formas, en particular la creación de mercados integrados y regionales. La Unión Europea tiene en la materia una responsabilidad heredada de su experiencia e historia.

4. Vigencia del marco actual del Convenio de Lomé

4.1. La necesidad de un nuevo Convenio, o dicho de otro modo: ¿debe mantenerse, fragmentarse o ampliarse el marco único que estructura actualmente las relaciones con los setenta Estados ACP? Vale la pena estudiar este asunto, tanto por razones de eficacia como desde la perspectiva de una visión amplia y estratégica de las relaciones exteriores de la Unión que englobe las nuevas realidades del mundo actual: mundialización y estrategias regionales. Cualquiera que sea la opción que se elija, las relaciones preferenciales e históricas entre diversos Estados miembros y los países ACP se seguirán manteniendo. Cabe preguntarse, por tanto, si sería razonable desmontar por completo el marco actual, cosa que haría perder a la Unión Europea el beneficio de estas relaciones. No obstante, las opciones consistentes en introducir diferencias en función de zonas geográficas (África subsahariana, región del Caribe y Pacífico)

son dignas de consideración y debate con los medios económicos y sociales de la UE.

4.2. Teniendo en cuenta las especificidades geográficas de las distintas zonas y el interés de la Unión Europea por mantener relaciones políticas privilegiadas con los países ACP, el Comité considera que la Unión Europea debería disponer en todo caso de un marco de cooperación reforzado que incluya el diálogo político y la aplicación de los dos nuevos pilares de la Unión Europea (la PESC y la Cooperación en los asuntos de Justicia e Interior para tratar los problemas de inmigración) con los países ACP. La elección entre el mantenimiento de un marco único o un convenio de referencia que contenga instrumentos distintos según las zonas geográficas debería ser objeto de detenido debate entre la Unión Europea y los países ACP.

Con independencia de la opción elegida, el Comité se pronuncia a favor de un planteamiento que permita una diferenciación real, a fin de que los problemas económicos y políticos propios de cada una de las grandes zonas geográficas sean abordados y examinados en un marco adecuado:

4.2.1. Un marco de cooperación con el África subsahariana, que implique un diálogo político desarrollado con los Estados y las agrupaciones de Estados, en particular la Organización para la Unidad Africana (OUA). En este marco de cooperación se podrán abordar las cuestiones de interés mutuo, el desarrollo de la cooperación, así como los temas relacionados con los otros dos pilares de la Unión Europea (la política exterior y de seguridad común, los asuntos de Justicia e Interior). El respeto de los derechos humanos fundamentales y las cuestiones relativas a las medidas de confianza destinadas a garantizar la paz y la estabilidad en el continente africano deberían figurar entre los principales temas de cooperación política.

4.2.2. Marcos de cooperación con las cuencas del Caribe y del Pacífico que impliquen, tanto desde el punto de vista político como operativo, una relación fuerte y permanente en lo que se refiere a los acuerdos y programas de la Unión Europea existentes con las zonas vecinas (América Central y del Sur para la región del Caribe, Asia para el Pacífico).

4.2.3. El Comité considera que también se podría establecer un marco específico para la zona del Océano Índico (Seychelles, Isla Mauricio, Madagascar, Comores);

4.2.4. En cuanto a la zona del Pacífico, Asia y Océano Índico, es necesario asimismo velar por la coherencia y complementariedad de las acciones a favor de los países ACP y de las que se desarrollan tanto para las regiones ultraperiféricas de la Unión Europea como los PTU vecinos (Países y Territorios de Ultramar).

4.3. En cualquier caso, el Comité aboga por un refuerzo del principio contractual y asociativo que constituye la originalidad del enfoque europeo. En ese marco, de acuerdo con el principio fundamental de igualdad entre Estados soberanos, se debe plantear el futuro de la configuración de un nuevo convenio. Se trata de enriquecer este marco, hacerlo más coherente con la estrategia global de relaciones exteriores de la Unión y la PESC. Reforzado y diferenciado, según las zonas geográficas, el marco global de Lomé podría, pues, ampliarse a otros países o zonas geográficas.

No obstante, en el marco de cualquier nuevo acuerdo de cooperación deberá establecerse un equilibrio entre el concepto de igualdad inherente entre Estados y la necesidad de llevar a cabo cualquier futura asociación de forma flexible para que, llegado el caso, la UE pueda administrar la concesión de la ayuda con eficacia.

4.4. El Comité pide una mayor coherencia entre la política de Lomé y las demás políticas de la Unión Europea, sobre todo en materia de política exterior, relaciones comerciales exteriores, trabajo y empleo, seguridad y justicia, así como con las acciones bilaterales de los Estados miembros. A tal efecto, el Comité apoya el planteamiento del Libro Verde de la Comisión y propone un enfoque verdaderamente global de la ayuda al desarrollo. Para ello, el Comité propone mecanismos permanentes de concertación, tales como: reuniones periódicas de los Directores políticos en el marco de la PESC, inclusión de los asuntos de política de inmigración en el orden del día de las reuniones de los Ministros de Justicia y de Interior, renovación del marco de cooperación para incluirlo dentro de una estrategia global y geográfica de las relaciones exteriores de la Unión, concertación obligatoria en materia de programación de la ayuda mediante una planificación plurianual concertada en cuyo seno se busquen las cofinanciaciones UE/Estados miembros.

4.5. En el marco comunitario, la «financiación» del FED debe tener en cuenta una mayor sinergia entre acciones nacionales y comunitarias. En caso contrario, la «comunitarización» de las ayudas de Lomé tropezará con la realidad de grandes divergencias de apreciación y de compromiso entre los diferentes Estados miembros y su capacidad de contribución financiera a esta política. El Comité aboga, pues, por una «comunitarización del FED» en favor de las acciones horizontales, los programas de ayuda a la cooperación regional y los programas operativos para los países más desfavorecidos, mientras que los Estados miembros se encargarían de aportar las contribuciones nacionales específicas a los programas y países que considerasen prioritarios. De este modo, la «financiación» de Lomé iría acompañada de un esfuerzo real de coherencia entre acciones comunitarias y políticas nacionales. El Comité considera que este esfuerzo de coherencia debería constituir una de las grandes prioridades de la reforma del Convenio actual.

4.6. El Comité insiste en que la acción comunitaria debe coordinarse mejor con las acciones y programas realizados por las instituciones internacionales, en particular aquellas en que los Estados miembros participan de manera importante y a veces preponderante (OIT, PNUD, FAO, ONUDI, UNESCO, y Banco Mundial). A

este respecto, el Comité propone la firma de contratos de objetivos entre la Unión y estas instituciones, que permitan la financiación por la Unión Europea de acciones llevadas a cabo por dichas instituciones. La colaboración con estos organismos debe llevarse a cabo tanto in situ, en el marco de una programación concertada de las acciones de cooperación, como a nivel central, garantizando sobre todo una mejor coherencia de la participación y la estrategia de los Estados miembros y la propia Unión con respecto a estas organizaciones.

4.7. Por último, el Comité se pronuncia a favor de que se amplíe la asociación, sobre todo a agentes locales, sector privado, sindicatos y medios asociativos, porque lo considera una condición para lograr una mayor eficacia en materia de cooperación dentro de la perspectiva de un objetivo de desarrollo económico y social sostenible. Esta participación de los medios económicos y sociales debe abarcar desde la concepción hasta la aplicación de las acciones de cooperación.

4.7.1. Así, por su experiencia en lo que se refiere a reuniones de los medios económicos y sociales UE/ACP, el Comité propone que se refuerce la estructura consultiva actual, mediante la inclusión de un mecanismo de concertación económica y social gestionado por el CES que adopte la forma de comités paritarios organizados preferentemente sobre una base geográfica y regional y que garanticen una representación justa de la sociedad civil, sin discriminación de sexo o de etnias. Dichos comités deberían evaluar, junto a la Asamblea paritaria parlamentaria, los planes de desarrollo económicos y sociales presentados por los países y sometidos a la aprobación y financiación de la Unión. Los dictámenes negativos podrían obligar los Estados beneficiarios a revisar su proyecto.

4.7.2. El CES reivindica asimismo su participación directa en las futuras negociaciones sobre la renovación de Lomé.

5. Renovación del marco comercial

5.1. Se impone una renovación del marco comercial, tanto más cuando la situación global de los países ACP no ha cesado de deteriorarse en lo que se refiere a la evolución de los términos de intercambios, tanto desde el punto de vista de sus relaciones con la UE, donde sus cuotas de mercado pasaron del 7 % en 1975 al 2,8 % en 1995, como en el comercio mundial (de los 30 productos de exportación más significativos la cuota de mercado de los países ACP a nivel mundial pasó del 9,7 % en 1975 al 2,8 % en 1995). Esta preocupante evolución justifica por sí misma una revisión del marco comercial a fin de aumentar su eficacia. Dicha revisión debería tener en cuenta asimismo la adaptación del Convenio a las nuevas normas de comercio internacional y la erosión real de las preferencias de Lomé en favor de los países menos avanzados con respecto al sistema multilateral de preferencias generalizadas. La existencia de «success stories» en materia de inserción en los flujos de intercambios internacionales (Isla Mauricio, Zimbabue, Costa de Marfil, Fiji, Jamaica, etc.), así como los resultados globalmente más esperanzadores obtenidos en 1996 son muy instructivos, en este sentido, para imaginar las mejoras necesarias.

5.2. En lo que al comercio se refiere, el Libro Verde propone cuatro grandes variantes: la integración del comercio en el sistema de preferencias generalizadas, con el fin de evitar todo tipo de excepción a los principios de la OMC, el mantenimiento mejorado del sistema actual, un sistema de reciprocidad uniforme y, por último, un sistema de reciprocidad diferenciada. El Libro Verde presenta las ventajas y los inconvenientes de cada una de las opciones así como dos variantes subsidiarias que combinan distintas opciones. El Comité tiene intención de valorarlas en función de los criterios siguientes:

5.2.1. las opciones anteriores en términos de cobertura geográfica, en particular el interés por la cooperación regional entre países de una misma zona, a fin de favorecer la creación de mercados regionales;

5.2.2. el interés por garantizar a los países ACP un acceso más fácil y progresivo a los mercados mundiales;

5.2.3. la búsqueda de una mayor eficacia a la vista de los mediocres resultados obtenidos por los mecanismos actuales de fomento del comercio y los intercambios;

5.2.4. tener en cuenta el diferente nivel de desarrollo económico de los distintos países;

5.2.5. la voluntad de que la Unión Europea conserve su capacidad para proponer una oferta sustancial y global en materia comercial, que no elimine las ventajas ofrecidas hasta ahora por el Convenio, sobre todo en términos de no reciprocidad de los intercambios;

5.2.6. el deseo de coherencia entre la política de desarrollo y la política comercial de la Unión Europea, con el fin de no provocar falseamientos de competencia que penalizarían el florecimiento de las producciones locales;

5.2.7. el desarrollo, cuando las condiciones naturales lo permiten, de una agricultura orientada prioritariamente hacia las necesidades de las poblaciones.

5.3. Teniendo en cuenta estos criterios, el Comité considera prioritario:

5.3.1. Tener más en cuenta las diferencias de desarrollo económico y la capacidad para integrarse en los flujos de intercambios mundiales (véase la situación contrastada entre la Isla Mauricio y Madagascar). Por ello, el Comité no está a favor del mantenimiento de un marco único, ni siquiera mediante la opción de una reciprocidad uniforme.

5.3.2. La búsqueda de una mayor eficacia en el marco de una responsabilidad particular de la Unión con sus interlocutores, sobre todo en África; a este respecto, la

simple aplicación de los principios de la OMC y de los sistemas de preferencias generalizadas no ofrecerá garantías suficientes, y hará que los Estados más avanzados pierdan el beneficio principal de Lomé. Sin embargo, es necesario ser consciente de la necesidad de hacer compatible a largo plazo el dispositivo actual con las normas del comercio internacional y favorecer la integración de dichos países en el contexto de la globalización de los intercambios. Por tanto, la UE y los países ACP deben procurar que la OMC acepte el mantenimiento temporal de determinadas preferencias no recíprocas para los países ACP menos desarrollados.

5.4. La «reciprocidad diferenciada», aplicada íntegramente, es la única opción que permite a la vez un trato diferenciado y el mantenimiento de una asociación contractual. Además, respeta las normas de la OMC. De hecho, se trataría de negociar con zonas geográficas o grupos de países, o bien Estados individuales, programas progresivos destinados a garantizar la apertura de los mercados. La progresividad permitiría a los países ACP menos desarrollados mantener, por una duración limitada, protecciones destinadas a apoyar el desarrollo de determinados sectores de actividad.

5.5. Por último, la opción de la «reciprocidad diferenciada» comporta dos grandes ventajas, según el Comité Económico y Social. La primera es que favorece la cooperación regional entre los países ACP en la medida en que estos programas de apertura incluirían prioritariamente un capítulo «interno» para la zona en cuestión, que establecería una aceleración del proceso de liberalización de los intercambios y una mayor cooperación entre países, que en la mayoría de los casos disponen de mercados demasiado exiguos para afirmar su competitividad a escala internacional. La acumulación de las normas de origen, que concedería en principio la Unión, permitiría reforzar las bazas comerciales de estos mercados regionales y favorecer así las inversiones. La segunda es que otorga una mayor credibilidad a estos países de cara a los inversores extranjeros, ya que aporta la confianza y la estabilidad de un proceso que puede considerarse irreversible.

5.6. En el marco de esta opción, se debe prestar una atención especial a las relaciones comerciales entre los propios países ACP, así como con los PTU y las regiones comunitarias ultraperiféricas vecinas, con el fin de aplicar más rápidamente los principios de reciprocidad y apertura de los intercambios y favorecer, de este modo, la emergencia de verdaderos mercados regionales. Estos programas se centrarán asimismo en la eliminación de los obstáculos técnicos que impiden los intercambios entre países ACP, sobre todo en materia de normalización. La experiencia de la Comunidad podría resultar muy instructiva a este respecto.

5.7. La aplicación de esta política de «reciprocidad diferenciada» deberá ir acompañada de planes de actuación destinados a permitir verdaderamente que estos países desarrollen producciones que les permitan encontrar salidas en los mercados mundiales. Estos planes se referirán sobre todo a la calidad y la fiabilidad de los circuitos de producción, y su objetivo será estimular la participación de los productores en las filiales de exportación y distribución. Con el fin de acompañar la aplicación de estos planes, la Unión Europea podría crear un centro de asistencia técnica y cooperación comercial, encargado de divulgar las mejores prácticas a partir de las «success stories» y de informar a los exportadores sobre los mecanismos de acceso a los mercados de la Unión Europea (normas de calidad, de higiene, etc.). En los países ACP, esta actividad se llevaría a cabo en relación con la CNUCYD (Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo) y en la Unión Europea podría confiarse al CDI (Consejo de Desarrollo Industrial), dentro del marco de ampliación de sus funciones, en la medida en que la complementariedad entre industria y comercio no necesita demostración.

5.8. La ventaja de dotar esta opción con un marco único que comprenda temporalmente las distintas opciones es que permitiría conservar un apartado comercial bien identificado y al mismo tiempo responder a situaciones particulares, con el mantenimiento provisional de preferencias no recíprocas para los países menos avanzados y ciertos protocolos para los productos, sobre todo azúcar, plátanos o carne bovina.

5.9. Con el fin de dar mayor claridad a esta oferta, el Comité recomienda una perspectiva única (la «reciprocidad diferenciada») compatible con las normas de la OMC y que se considera la más favorable para la integración de los países ACP en el comercio mundial. No obstante, para garantizar la progresividad del mecanismo y mantener un marco comercial común, esta perspectiva podría ir acompañada de un calendario de aplicación que comporte, en el contexto de un marco único, el mantenimiento de dispositivos transitorios y temporales.

5.10. Los intercambios agrícolas entre la Unión Europea y los países ACP están sometidos a normas particulares que dependen de la Política Agrícola Común. Sin embargo, sus efectos se ven limitados por el hecho de la diferenciación, en general, entre las producciones de los países ACP, de tipo tropical o subtropical, y los de la Unión Europea. La Unión Europea debe procurar apoyar determinadas producciones de los países ACP frente a la competencia internacional, evitar posibles efectos negativos en la Política Agrícola Común y analizar los problemas que puedan plantearse a raíz de ello. En este sentido, la existencia de protocolos particulares (azúcar, plátanos, carne bovina) es un instrumento importante, en particular para determinados países, como la Isla Mauricio, en la que esta disposición ha tenido efectos muy positivos y ha favorecido su desarrollo. Para otros países, también en el marco de acceso libre al mercado comunitario de productos ACP no cubiertos por la PAC (productos tropicales sobre todo), la calidad insuficiente de los productos y las dificultades de comercialización son las verdaderas causas del escaso desarrollo de los intercambios agrícolas entre la Unión y los países ACP. La creación progresiva de zonas de libre comercio no debería plantear problemas reales a la Unión Europea en ese sector, con la condición de que se mantengan, al menos temporalmente, determinados protocolos para

los productos, destinados a apoyar las exportaciones de los países ACP en espera de los beneficios de productividad y calidad que les permitan ser competitivos en los mercados mundiales. Una diferenciación en la aplicación de estos protocolos, que resulte realmente beneficiosa para los países más desfavorecidos, logrará hacerlos más aceptables a escala internacional en el momento de su renegociación obligatoria después del año 2000 y permitirá que sus beneficiarios los consideren verdaderamente como medidas excepcionales.

6. Una concepción renovada de la política de ayuda al desarrollo

6.1. Hoy en día se cuestiona en sí el concepto de ayuda al desarrollo. El Comité constata que en la actualidad el debate se centra en las concepciones minimalistas y humanitarias (ayudar a los pueblos que viven por debajo del umbral de pobreza) y en la visión ultraliberal según la cual el comercio y el librecambio serían las únicas claves para el desarrollo.

6.2. En cambio, el Comité aboga por un enfoque original, fiel a las tradiciones europeas, que se base en los valores universales que inspiraron la firma del primer convenio de Lomé: humanismo, solidaridad, asociación. No obstante, esta visión debe adaptarse a las nuevas realidades de una Europa en movimiento y de un mundo en evolución. Por ello, el Comité propone que se adopten nuevos principios de funcionamiento y nuevas prioridades, sin renunciar a los principios básicos del planteamiento europeo de ayuda al desarrollo.

6.3. En primer lugar, el Comité propone una renovación de la asociación. Teniendo en cuenta la nueva dimensión política de la Unión, la asociación debe comportar un diálogo sobre los valores esenciales: derechos humanos, democracia, respeto de las libertades religiosas, derechos sociales y sindicales, igualdad entre hombres y mujeres, defensa de la propiedad privada y seguridad de las inversiones nacionales y extranjeras, lucha contra todo tipo de delincuencia y prevención de la corrupción. El Comité considera que el diálogo debe implicar una verdadera asociación que no sea sólo unidireccional. Para prevenir la corrupción, por ejemplo, los países europeos también tienen que realizar esfuerzos, sobre todo no favoreciéndola en el terreno fiscal, como aún es el caso lamentablemente en determinados Estados miembros.

Tanto en la Unión Europea como en los países ACP, este diálogo debe implicar no sólo a los gobiernos sino que, en el marco de una asociación verdadera, debe contar obligatoriamente con las instituciones parlamentarias y las fuerzas económicas y sociales. Esta ampliación de la asociación dará un nuevo impulso al Convenio y constituirá una prueba de eficacia y transparencia.

6.4. Sólo en el marco de esta asociación reforzada y de un verdadero diálogo sobre los valores comunes se puede considerar, de manera contractual, la aplicación de programas entre la UE y los países ACP o agrupaciones de Estados que incluyan un capítulo de apertura comercial y programas de cooperación técnica y financiera. El Comité desea que estos programas favorezcan verdaderamente el impulso económico y social de los países beneficiarios y que el importe de la ayuda, en vez de calcularse aritméticamente, se establezca en función de la calidad de los programas presentados y de la voluntad común de alcanzar los objetivos fijados. La Comisión Europea deberá fijar de antemano sus prioridades en materia de cooperación.

6.5. En cuanto a las prioridades, el Comité Económico y Social considera que se deben abrir nuevos ámbitos de cooperación. Los programas de cooperación han de aspirar a un desarrollo sostenible que debe favorecer al conjunto de la sociedad del país elegible y garantizar un progreso paralelo y armonioso desde el punto de vista económico y social, es decir, favorecer el impulso del sector privado, condición esencial para la creación de empleo, y establecer las condiciones para un verdadero progreso social basándose en las normas establecidas por la Organización Internacional del Trabajo.

6.5.1. Con el fin de favorecer la comprensión mutua, los intercambios entre personas deben situarse en el centro de los programas de cooperación. El Comité está convencido de que la confrontación de las diversidades culturales puede proporcionar un enriquecimiento mutuo considerable. Este nuevo enfoque tendrá consecuencias prácticas muy concretas: sustituir los programas por proyectos, organizar la transferencia de conocimientos entre agentes locales, desarrollar considerablemente los programas de intercambio, favorecer las acciones horizontales destinadas a las regiones.

6.5.2. El Comité considera asimismo fundamental el desarrollo de estructuras intermedias, indispensables para el buen funcionamiento de una sociedad dinámica: asociaciones de empresarios, sector cooperativo, asociaciones de consumidores, sindicatos, cámaras de comercio (artesanía, agricultura, comercio e industria). El mejor modo de llevar a cabo esta prioridad sería desarrollar los lazos de cooperación entre agentes de la UE y de los países ACP.

6.5.3. La buena salud de un sector privado dinámico, sobre todo en la industria y los servicios es un factor fundamental para garantizar el empleo, el crecimiento y la elevación del nivel de vida. A tal objeto se debe programar un determinado número de proyectos globales con el fin de favorecer el espíritu de empresa, canalizar el ahorro local hacia las empresas y apoyar el desarrollo de las PYME. Es fundamental que estos programas se realicen en estrecha concertación con los empresarios y que las ayudas concedidas les atañan directamente. Al mismo tiempo, se debe incitar a los Estados a que creen las condiciones de confianza que garanticen la inversión y favorezcan la iniciativa privada: fiscalidad incitativa y transparente, eficacia de los

servicios de interés general, funcionamiento correcto de la justicia, lucha contra la corrupción, etc.

6.5.4. Entre los nuevos ámbitos por desarrollar, la cooperación cultural merece ocupar un puesto prioritario. En tanto que factor de emancipación de la población, la cultura es un instrumento de primer orden para el florecimiento económico y social de los países en vías de desarrollo. El Comité propone la creación de mecanismos destinados a favorecer los intercambios y la realización de proyectos conjuntos entre Estados europeos y países ACP, basándose en el modelo del programa MEDIA: ayuda a la creación y difusión de obras, apoyo a las coproducciones cinematográficas o teatrales, conocimiento recíproco de las tradiciones culturales, etc.

6.5.5. La educación y la formación, especialmente la técnica y profesional, deben ser el centro de toda política de desarrollo, y todo programa o proyecto respaldado por Europa debería incluir ya una parte sustancial reservada a estas cuestiones. Al ser consciente de la gran importancia que tiene este tema a la hora de garantizar un desarrollo sostenible, el Comité podría examinar este tema, insuficientemente abordado en el Libro Verde, y proponer, mediante un dictamen de iniciativa, una intensificación de la asociación entre la UE y los países ACP en este ámbito organizando intercambios y becas de formación. En este ámbito se debería prestar una atención particular a la cooperación con las empresas y el desarrollo de las técnicas de enseñanza a distancia.

6.5.6. El buen funcionamiento de un Estado, garante de las libertades individuales y capaz de movilizar la sociedad en torno a un proyecto colectivo y garantizar un nivel suficiente de servicios de interés general, es condición fundamental para favorecer la actividad económica endógena y atraer las inversiones extranjeras. La Unión Europea podría proponer a los países ACP que lo necesiten programas de modernización de la administración, que se podrían aplicar con la ayuda de los Estados miembros. Dichos programas deben incluir un capítulo de aproximación jurídica, destinado sobre todo a precisar y armonizar los procedimientos comerciales, facilitar la protección de las inversiones, agilizar los procedimientos aduaneros y fiscales, modernizar la justicia y garantizar el progreso social mediante la introducción de las normas de la Organización Internacional del Trabajo. La Unión Europea podría encargarse sobre todo de proporcionar su asistencia técnica a los proyectos de integración regional en vista de su experiencia y de su historia.

6.5.7. Entre otros temas prioritarios, el Comité desea mencionar el desarrollo rural y la planificación urbana, estrechamente vinculados. La desertización del campo y la extrema densidad de la población en las ciudades constituyen en un gran número de países ACP factores de riesgo de agravamiento de las tensiones e inducen efectos negativos en el medio ambiente. Son ámbitos en los que se podrían utilizar con provecho los conocimientos especializados y la experiencia de la Unión Europea. Así pues, el desarrollo de una agricultura eficaz, adaptada a las necesidades de las poblaciones locales o colindantes, combinado con el desarrollo de la pluriactividad (turismo-artesanía) y de reformas agrarias debe constituir igualmente una cuestión prioritaria, así como las acciones en favor de las ciudades con el fin de mejorar su entorno habitable, etc.

6.5.8. El Comité desea asimismo que se profundice en el tema de la cooperación industrial y de las inversiones, ampliamente infrautilizadas e infraexplotadas en el marco del Convenio actual. En primer lugar, el tema de la seguridad de las inversiones debe ser estudiado a fondo, ya que en la actualidad las empresas europeas, particularmente las PYME, abandonan un gran número de países ACP por falta de confianza. Se deberían proponer dispositivos especiales de confianza y garantías, como por ejemplo los mecanismos aseguradores o de arbitraje.

6.5.9. Entre los demás temas horizontales, el Comité desea que los futuros convenios establezcan programas que fomenten la investigación y el desarrollo (participación de empresas de los países ACP en determinados programas europeos, acciones de divulgación y valorización, programas de demostración en materia de ahorro energético), las redes modernas de información y la protección del medio ambiente.

6.5.10. El Libro Verde hace referencia a ayudas directas a los presupuestos de los Estados con el fin de contribuir a reducir la deuda. Según el Comité, la concesión de dichas ayudas sólo puede concebirse en el marco de un plan de reestructuración de la deuda, que incluya la posibilidad de anular la deuda, y proyectos destinados a mantener un nivel de inversión que favorezca un desarrollo económico y social sostenible (educación y formación, sanidad, servicios de interés general, infraestructuras básicas), así como medidas estructurales que contribuyan a impulsar el sector privado y una correcta administración.

7. Mejorar los instrumentos de cooperación

7.1. Los problemas de eficacia de los instrumentos de cooperación se reflejan actualmente en el retraso cada vez mayor a la hora de asignar los créditos del Fondo Europeo de Desarrollo. Así, los fondos del VIII° FED, establecidos, tras un compromiso laborioso, en el Consejo Europeo de Cannes, celebrado en junio de 1995, y cuyo importe se eleva a 13 300 millones de ecus para el período de 1996 al año 2000, corren el peligro de no ser asignados antes del año 2000, es decir, después de la expiración del presente Convenio. Aunque dicho retraso tiene su origen en causas diversas, algunas de ellas relacionadas con las dificultades políticas que atraviesan determinados países ACP, no por ello deja de plantear un verdadero problema de fondo en cuanto a la eficacia de los instrumentos actuales. Por consiguiente, el Comité propone algunas ideas para una renovación de los métodos e instrumentos de cooperación.

7.2. Sustituir la lógica de los programas por la de los proyectos. Hoy en día, a pesar de la existencia de

programas indicativos nacionales, el ejercicio de programación es demasiado modesto en comparación con la instrucción mediante proyectos. El Comité propone que se dé prioridad a los programas, lo cual permite coordinar mejor la ayuda con los objetivos definidos en el marco de la asociación. Por programa entiende el Comité un proyecto de envergadura que propone objetivos precisos de desarrollo económico y social, presenta las medidas destinadas a lograr esos objetivos y establece dispositivos de consulta con los medios económicos y sociales, de seguimiento y evaluación, etc. Estos programas, que podrían denominarse «Programas operativos nacionales» (PON) o «Programas operativos regionales» (POR) y se aplicarían a conjuntos de Estados, se negociarían de manera contractual, y serían sometidos a consulta ante la Asamblea paritaria y los comités paritarios de concertación económica y social paritaria que el Comité convoca por decisión propia. Un dictamen negativo por parte de las mismas implicaría una reformulación de los programas. Estos programas nacionales o regionales determinarían los compromisos económicos de la Unión Europea, de los países beneficiarios en su caso, de los Estados miembros y de otras organizaciones nacionales e internacionales. Como en el marco de los Fondos estructurales europeos, la Comisión Europea podría lanzar de forma paralela «Programas operativos de iniciativa comunitaria» (POIC) sobre temas concretos: apoyo al sector privado, protección del medio ambiente, acciones de investigación y desarrollo, formación profesional y educación, desarrollo rural y planificación urbana, etc.

7.3. Crear instrumentos horizontales de cooperación, gestionados por la Unión Europea con agentes europeos locales. Las experiencias positivas de la Unión Europea, a través de sus instrumentos en favor de las PYME (Centros europeos de información empresarial, encuentros en el marco de la cooperación transnacional entre las PYME, apoyo a las empresas conjuntas con ayuda del programa JOPP), programas en favor de la educación y la formación (LEONARDO, SÓCRATES), programas de cooperación en el ámbito de la planificación urbana (MED URBS), programas culturales (MEDIA, RAPHAEL, etc.), programas de desarrollo rural (LEADER), podrían transferirse útilmente al nuevo Convenio de Lomé. Dichos instrumentos serían directamente accesibles a los operadores de los países ACP y la Unión Europea, y serían evaluados únicamente en función de su calidad. Creando sinergias entre estos instrumentos y los programas existentes en la Unión Europea, así como con los países de la cuenca mediterránea, América central u otras regiones del mundo, se favorecerá una difusión de las mejores prácticas y una mayor apertura al mundo.

7.4. Fomentar instrumentos de crédito e inversión en favor de empresas locales, particularmente PYME, diseñados con la asistencia del Banco Europeo de Inversiones y los bancos que operan en los países beneficiarios. Se trata principalmente de préstamos globales que utilizan la experiencia en materia de ingeniería financiera de los instrumentos comunitarios (garantías, capital riesgo, etc.), así como la creación de instrumentos destinados a fomentar las inversiones europeas en los países ACP: reuniones empresariales en el marco de la cooperación transnacional entre las PYME, facilidades para las empresas europeas del tipo JOPP o ECIP.

7.5. Ampliar las funciones del Centro para el Desarrollo Industrial (CDI) que, con una mayor dotación de medios, debería desempeñar un papel más importante en materia de asistencia técnica directa a los operadores europeos y ACP, en relación sobre todo con los instrumentos destinados a fomentar las inversiones. Se podría ampliar sus funciones, para los operadores de los países ACP, a la asistencia al desarrollo de los intercambios y el comercio: respeto de las normas de calidad e higiene, organización de los circuitos de distribución, asociación, etc. En efecto, el desafío de los industriales de los países ACP será cada vez más estar en medida de elaborar productos competitivos en los mercados mundiales. Con sus nuevas competencias, el CDI podría ser rebautizado como «Centro para el Desarrollo de Empresas» (CDE). Con el fin de reforzar su acción habrá de apoyarse, aún más que antes, en las redes locales de empresas de la Unión Europea, sobre todo para incrementar su eficacia en ciertos Estados miembros. En aras de la mencionada eficacia, el Centro debería reforzar su cooperación con las organizaciones internacionales especializadas como la ONUDI (industria) o la CNUCYD (comercio) situadas en los países ACP, y llevar a cabo operaciones conjuntas o complementarias en el marco de proyectos comunes.

7.6. Modernizar los instrumentos STABEX y SYSMIN. A pesar de sus resultados muy positivos en la estabilización de los ingresos procedentes de la exportación de los productos básicos, no han permitido a los países ACP desarrollar estrategias exportadoras alternativas. La posición de la mayoría de los países ACP en los mercados mundiales se ha deteriorado y el carácter automático de las ayudas no ha sido un factor de emulación o dinamismo. Para el STABEX, la solución podría consistir en supeditar la concesión de las ayudas a programas de desarrollo de las exportaciones en sectores alternativos con un valor añadido importante (industria, servicios, productos agrícolas y productos básicos transformados, etc.) Debido al gran potencial del sector minero, el Comité propone más bien una flexibilización de los procedimientos y una orientación más sistemática del programa que favorezca un desarrollo del sector privado local o europeo, particularmente mediante la financiación de estudios de viabilidad y aportaciones de capital riesgo.

7.7. Descentralizar la realización de las operaciones. Numerosos programas exigen una aportación de asesoramiento y transferencias de conocimientos. El Comité considera que tanto los agentes económicos y sociales como los distintos operadores de la Unión Europea tienen esa capacidad. La experiencia de los programas para Europa del Este, PHARE y TACIS, ha demostrado los límites de la utilización abusiva y costosa de expertos que ni están integrados en la vida económica del país ni se encargan de la formación de los responsables locales.

El Comité aboga, pues, por el método de la cooperación descentralizada como medio prioritario de aplicación de las operaciones de asistencia técnica y cooperación. Esta técnica presenta la ventaja de establecer un contacto directo, sin intervención del Estado, ahorrar medios, reducir los plazos y favorecer la asociación. La estructura permanente de concertación económica y social, que se reúne a petición del Comité, podría encargarse en este contexto de favorecer el establecimiento de redes de cooperación entre agentes de los países ACP y de la UE.

7.8. Se ha de establecer un dispositivo presupuestario adecuado para apoyar las iniciativas directas adoptadas por los actores de la sociedad civil. Ha de ser especialmente concebido para responder a los modos de acción específicos de dichos actores y, por ejemplo, incluir líneas distintas para las ONG, por una parte, y, por otra, para las organizaciones representantes de los trabajadores o empresarios. El modo de acceso a este dispositivo debe adaptarse a las características de los solicitantes y sus plazos de respuesta deben ser breves. Este dispositivo debe ser directamente accesible a las organizaciones de los países ACP, y no estar reservado —como es actualmente el caso— a las organizaciones de la Unión Europea.

7.9. Hacer más eficaz la gestión de las operaciones. Para los instrumentos horizontales y los programas operativos de iniciativa comunitaria relacionados principalmente con las inversiones, la educación y la formación, el medio ambiente, la cultura o la planificación urbana, el Comité propone la creación en Bruselas de equipos de especialistas con conexiones en los países ACP, cuya tarea consistiría más en orientar y asesorar a los que presentan proyectos que ejercer un simple control administrativo. En cuanto a los programas operativos, el Comité no cree que una centralización de la gestión de los programas en Bruselas resuelva las dificultades actuales. Considera, en cambio, que se garantizará una mayor eficacia de los programas si se recurre sistemáticamente a la cooperación descentralizada y se exige la inclusión en todos los programas de un capítulo de asistencia técnica. Dicha asistencia técnica, pues, podría correr a cargo de expertos, personas enviadas especialmente en el marco de la cooperación descentralizada o agentes de los Estados miembros experimentados. En el caso de los países que cuentan con una administración eficaz y adaptada, debe descentralizarse al máximo la gestión a ese nivel, mientras que en los demás países se deberían incrementar las competencias de las Delegaciones de la Comisión Europea para la gestión in situ.

7.10. Desarrollar la evaluación y el seguimiento. A fin de garantizar un mejor seguimiento de los programas, el Comité propone que se refuercen las Delegaciones de la Comisión Europea mediante la aportación de personal externo cualificado y experimentado procedente del sector privado, el sector asociativo o las administraciones de los Estados miembros. Al mismo tiempo, el Comité desea que se cree un instrumento de evaluación permanente independiente a cargo de profesionales. Cada programa nacional o regional debería ser objeto de revisiones intermedias que se transmitirían a las organizaciones políticas y consultivas.

7.11. Organizar la coherencia de los programas de desarrollo. El Comité Económico y Social quiere garantizar que las acciones comunitarias sean verdaderamente coherentes y complementarias con las acciones bilaterales de los Estados miembros, así como con las de las instituciones internacionales, sobre todo el Banco Mundial, el FMI, la OIT y las agencias especializadas de las Naciones Unidas, como la ONUDI, la UNCTAD, la UNESCO o la FAO. Solicita, pues, que el instrumento de programación sea utilizado a este fin. Cada programa debería incluir indicaciones precisas sobre las acciones nacionales e internacionales complementarias. Se firmarían contratos de objetivos con los interlocutores, incluidos los Estados miembros. Dichos contratos harían referencia tanto a las contribuciones financieras adicionales, principalmente de determinados Estados miembros o grupos de Estados miembros, como a la eventualidad de que la Unión Europea cediese a los interlocutores la gestión de determinados programas operativos.

Bruselas, el 10 de julio de 1997.

El Presidente
del Comité Económico y Social
Tom JENKINS

Dictamen del Comité Económico y Social sobre la «Propuesta de Reglamento (CE) del Consejo relativo a un sistema comunitario revisado de concesión de etiqueta ecológica» [1]

(97/C 296/12)

El 8 de abril de 1997, de conformidad con el artículo 130 S del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea, el Consejo decidió consultar al Comité Económico y Social sobre la propuesta mencionada.

La Sección de Medio Ambiente, Sanidad y Consumo, encargada de preparar los trabajos en este asunto, aprobó su dictamen el 3 de junio de 1997 (Ponente: Sr. Koopman).

En su 347º Pleno (sesión del 10 de julio de 1997), el Comité Económico y Social ha aprobado por 66 votos a favor y una abstención el presente Dictamen.

1. Introducción

1.1. En diciembre de 1996 la Comisión publicó su largamente esperada propuesta de revisión del Reglamento 880/92 del Consejo relativo a un sistema comunitario de concesión de etiqueta ecológica. En la exposición de motivos se hace referencia a las dificultades que se plantearon en su aplicación. Con objeto de aumentar su efectividad, eficiencia y transparencia, se proponen modificaciones encaminadas a mejorar y simplificar el enfoque, las metodologías y los procedimientos de trabajo de dicho sistema, en aplicación del artículo 18 del Reglamento.

1.2. En su análisis la Comisión menciona las dificultades que, a su juicio, contribuyeron a retardar el progreso del sistema. Éstas son las siguientes:

i. la reticencia de las organizaciones de productores a aceptar una competencia entre sus miembros basada en la obtención de mejores resultados medioambientales;

ii. las diferencias en las condiciones del mercado dentro de la Comunidad;

iii. la escasa visibilidad para los consumidores;

iv. la existencia de sistemas nacionales;

v. la complejidad de los procedimientos seguidos para el establecimiento de criterios;

vi. la posibilidad de que se produzcan distorsiones en el comercio;

vii. los costes ulteriores de las concesiones.

El Comité se propone manifestar su opinión sobre estos obstáculos y examinar las medidas propuestas por la Comisión para mejorar el sistema.

1.3. No es la primera vez que el CES se ocupa de este asunto. El Comité expresó sus puntos de vista sobre la propuesta original en un dictamen [2] aprobado por unanimidad; también en un apartado de un dictamen reciente formuló numerosas sugerencias sobre la evolución futura del sistema. Estas sugerencias figuran en el punto 2.7 («Consumo sostenible») del Dictamen sobre las prioridades de la política de los consumidores (1996-1998) [3] y en el punto 4.4.3 («Nuevos instrumentos de la política de medio ambiente; sistemas de etiquetado ecológico») del Dictamen sobre comercio internacional y medio ambiente [4]. El presente dictamen hará uso de estas recomendaciones.

1.4. Además, el desempeño de funciones como Secretaría del Foro de consulta sobre la etiqueta ecológica ha permitido al Comité formarse un juicio ponderado sobre el funcionamiento del sistema y la contribución de todos los participantes. Para la elaboración de este dictamen se contó también con contribuciones de los organismos competentes, la Agencia Europea del Medio Ambiente (AEMA) y los grupos de interés europeos.

2. Observaciones generales

2.1. El Comité considera que, teniendo en cuenta el corto período en que estuvo en vigor el Reglamento, el ritmo de adopción de criterios por categorías de productos y el número de etiquetas ecológicas concedidas no deberían ser juzgados negativamente. El «Blauer Engel» (ángel azul) alemán (1977) y el «Nordic Swan» (1989), que en la actualidad gozan de una posición reconocida en sus mercados nacionales y, en cierta medida, también en el extranjero, se enfrentaron en un principio con dificultades y contratiempos similares. Ambos tuvieron unos comienzos difíciles.

2.2. El CES considera también que la institución de numerosos sistemas de etiquetado ecológico en los Estados miembros, prácticamente al mismo tiempo que se introdujo el sistema de la UE, fue uno de los factores que explican los modestos comienzos de este último. Además, también puede aducirse como explicación la complejidad necesariamente mayor de su estructura organizativa, concebida para respetar el deseo de los fpEstados miembros de participar activamente en su

[1] DO C 114 de 12. 4. 1997, p. 9.

[2] DO C 339 de 31. 12. 1991.

[3] DO C 295 de 7. 10. 1996.

[4] DO C 56 de 24. 2. 1997, p. 11.

aplicación. Sin embargo, la información facilitada recientemente por la Comisión indica que, a finales de marzo de 1997, el sistema había concedido 27 autorizaciones a 14 fabricantes con un total de 108 productos. Este hecho, junto con las estadísticas publicadas por la Comisión en su Propuesta, puede ser un indicio de que el sistema está adquiriendo auge.

2.3. El Comité está convencido de que, habida cuenta de los efectos restrictivos que tienen los sistemas nacionales para el comercio, el futuro del etiquetado ecológico pasa por fortalecer el sistema de la UE. A tal propósito, deberá realizarse un esfuerzo para armonizar en la medida de lo posible los criterios de estos sistemas nacionales de etiquetado ecológico [1].

2.4. Es también muy importante que la aplicación del sistema de etiquetado ecológico de la UE sea un éxito ya que es el único instrumento de carácter voluntario vinculado a los productos y orientado hacia la demanda que existe para avanzar en pos del objetivo del consumo sostenible.

3. Observaciones específicas

3.1. *La introducción de una etiqueta graduada*

3.1.1. La Comisión aduce que las organizaciones industriales se muestran por lo general reticentes a la hora de apoyar el sistema de etiquetado ecológico puesto que fomenta un tipo de competencia (basado exclusivamente en el impacto medioambiental del producto). La etiqueta ecológica puede interesar a las empresas que intentan conseguir ventajas competitivas. La Comisión también hace referencia a las diferencias existentes en la estructura de los mercados de muchas categorías de productos en los Estados miembros y señala que para los productores extracomunitarios las condiciones son considerablemente diferentes de las vigentes en la UE. Estas consideraciones llevaron a la Comisión a concluir que a menudo no resultará posible establecer criterios uniformes.

3.1.2. Para solventar estos problemas, la Comisión propone la introducción de una etiqueta graduada basada en criterios (flexibles) diferentes para cada uno de los aspectos ecológicos de una determinada categoría de productos. Deberán establecerse cotas suficientemente estrictas para estos aspectos diferentes con objeto de mantener la integridad de la etiqueta de modo que se ajuste a los requisitos fundamentales.

3.1.3. En primer lugar debe hacerse hincapié en que el argumento principal para establecer criterios ecológicos comunitarios por categorías de productos es el deseo de reducir su impacto medioambiental en el interior de la Unión Europea. Esto implica que la selección de los aspectos ecológicos para los que deben fijarse los criterios y el rigor de éstos deberán reflejar las condiciones del medio ambiente en la UE. Por consiguiente, no siempre será posible acomodarse a los productores de fuera de la UE que puede que operen en condiciones medioambientales y legislativas significativamente diferentes [2].

3.1.4. En segundo lugar, se pueden albergar dudas sobre si las condiciones nacionales (incluidas las expectativas de los consumidores de normas rigurosas de protección del medio ambiente) de la UE son tan diferentes que necesitan enfoques nacionales en el establecimiento de criterios (establecimiento de normas diferentes), sobre todo si se tiene en cuenta que el mercado interior aumentará el grado de armonización de las condiciones económicas y las políticas de medio ambiente en la UE.

3.1.5. En tercer lugar, se puede cuestionar el optimismo de la Comisión cuando afirma que la introducción de la etiqueta graduada contribuirá a aminorar las reticencias de los fabricantes para competir sobre la base de mejores resultados ecológicos. Es verdad que la etiqueta graduada ofrece a los fabricantes más flexibilidad para ajustarse a los criterios, pero al mismo tiempo no está en absoluto claro qué efectos puede tener para la competencia, en particular debido a la falta de transparencia inherente a esta etiqueta.

3.1.6. Es altamente cuestionable si la introducción de una etiqueta graduada dará una respuesta a todas las preocupaciones que los fabricantes albergan sobre el sistema de etiquetado ecológico comunitario. Hasta la fecha, no hay pruebas de que los fabricantes o sus organizaciones hayan mostrado una actitud positiva en favor de la etiqueta graduada.

3.1.7. Es cierto que este sistema permitiría que la autoridad responsable de fijar los criterios actuara con más flexibilidad, en el sentido de que ofrece más matices que el sistema de «apto o no apto». Sin embargo, es poco probable que esta libertad satisfaga a tales autoridades ya que provocará disputas en el momento de elegir las cotas subsiguientes debido a los diferentes intereses (nacionales) de los productores. Además, hay que ser consciente de la presión intrínseca a un sistema graduado para rebajar el umbral mínimo.

3.1.8. Finalmente, no es seguro que los consumidores estén satisfechos de tener más opciones por el sistema de ofrecerles «ramos» de flores diferentes. Resultará muy difícil explicarles la importancia de las diferentes etiquetas. Por consiguiente, el consumidor tendrá problemas a la hora de elegir entre etiquetas en las que figuran diferentes puntuaciones sobre distintos aspectos ecológicos. Además, al consumidor no le agrada emplear mucho tiempo en formarse un juicio sobre la información

[1] Véanse notas 3 y 4 y puntos 2.7.5 y 4.4.3.4 respectivamente.

[2] El CES ya manifestó este punto de vista en el DO C 56, p. 11, punto 4.4.3.5.

pertinente para la adquisición de un producto [1], sin perjuicio de su interés en recibir información sobre el impacto específico en el medio ambiente y la situación general de este último.

3.1.9. Es cierto que el consumidor se toma más tiempo para elegir «la mejor oferta» cuando se trata de productos duraderos. Sin embargo, por regla general, quiere tener al menos una noción de las propiedades (adecuación para el uso) de los productos que considera importantes. E incluso en este caso, como saben todas las organizaciones de consumidores, es necesario tener una gran capacidad y hacer un enorme esfuerzo para proporcionar al consumidor información comprensible y pertinente mediante el sistema de efectuar pruebas comparativas entre dichos productos, un sistema que es análogo al recurso a una etiqueta ecológica graduada.

3.1.10. En este último caso, los problemas del consumidor se agravan porque estará mucho menos familiarizado con las cualidades ecológicas del producto y menos aún en condiciones de manifestar preferencia por él. Por lo tanto, el consumidor no perderá tiempo en asimilar la información contenida en la etiqueta que es posible que ni comprenda ni siquiera necesite para tomar una decisión de compra. Por consiguiente, es comprensible que las organizaciones de consumidores hayan manifestado su oposición a la introducción de una etiqueta graduada.

3.1.11. Por estas mismas razones las compañías industriales tienen dudas sobre la etiqueta graduada, ya que presenta desventajas como instrumento de comunicación en el terreno comercial.

3.1.12. Y por consiguiente, es comprensible que en ningún lugar del mundo se haya puesto en práctica un sistema de etiquetado ecológico graduado.

3.1.13. Por todas estas razones, el CES no cree que la introducción de una etiqueta graduada sea un instrumento adecuado para vencer las dudas de las compañías comerciales e industriales a la hora de adoptar el sistema. El Comité considera, en cambio, que se pueden llevar a cabo las suficientes adaptaciones dentro del actual sistema de «apto o no apto» a fin de aumentar de manera considerable su atractivo ante dichas compañías.

3.1.14. Habida cuenta de todos los riesgos que entraña, el Comité insta a la Comisión a que, si decide no tener en cuenta su consejo de abandonar este nuevo enfoque, al menos averigüe en primer lugar si los productores y comerciantes (que pueden sentirse responsables de ayudar a los consumidores a interpretar las etiquetas) no preferirían un (tipo de) sistema graduado en lugar del sistema actual de «apto o no apto» y, como consecuencia, estuviesen más dispuestos a participar en dicho sistema.

3.1.15. Y si es así, el Comité sugiere además a la Comisión que ensaye el sistema antes de presentar sus propuestas definitivas. El resultado del mismo podría mostrar ciertas variaciones entre los Estados miembros, aunque la etiqueta que se elija finalmente debería tener el mismo diseño en toda la UE. Al Comité le gustaría también proponer que el Comité de consumidores participe en este ejercicio previo de ensayo (véase también la referencia en el artículo 7).

3.2. *La relación entre el sistema de la UE y los sistemas nacionales*

3.2.1. El CES coincide con la opinión de la Comisión de que en el futuro las etiquetas nacionales deberían aplicarse exclusivamente a categorías de productos para las que no existan criterios comunitarios específicos de etiqueta ecológica. Sin embargo propone sustituir «are established» por «have been established» en la versión inglesa (apartado 1 del artículo 11) [2]. A juicio del Comité, el factor determinante es que tras cinco años de la entrada en vigor del nuevo Reglamento ya no habrá productos para los que se hayan establecido etiquetas de la UE que lleven etiqueta ecológica nacional. Esta adaptación permitiría la presencia de etiquetas nacionales en el mercado durante el período (a veces prolongado) que va desde el anuncio del mandato para el establecimiento de criterios para una categoría determinada de productos y la publicación de los criterios por parte de la Comisión (apartado 3 del artículo 5). Además, hay que reconocer que esta disposición es sólo aplicable a los denominados sistemas coordinados porque los gobiernos de los Estados miembros no son responsables de otras etiquetas existentes no reguladas. El CES recomienda que la Comisión aclare el significado exacto de este apartado. Sin embargo, puede hacerse una excepción en caso de adopción de criterios nacionales (más estrictos) en los sistemas coordinados para luchar contra problemas medioambientales que tienen una importancia nacional genuina. Se considera que esta excepción es correcta puesto que los acuerdos OTC y SPG [3] permiten, bajo determinadas circunstancias, el establecimiento de normas nacionales. La carga de la prueba para justificar el establecimiento de tales normas nacionales debería seguir siendo responsabilidad de la autoridad nacional competente para el etiquetado ecológico. No es probable que se recurra mucho a esta cláusula de excepción.

3.2.2. La Comisión propone el establecimiento de criterios sólo para un número muy limitado de categorías

[1] Un instituto neerlandés de investigación del consumo (SWOKA) determinó que el 45 % de una muestra de consumidores interesados en la información sobre productos fabricados genéticamente se contentaba con saber que el producto en cuestión había sido «aprobado» por un organismo competente. No se consideraba que fuera necesaria más información.

[2] En algunas versiones lingüísticas, como la neerlandesa (y la española, N.d.T.) se ha utilizado ya el tiempo perfecto.

[3] Obstáculos técnicos al comercio y medidas sanitarias y fitosanitarias respectivamente.

de productos, dada la modesta contribución financiera que está dispuesta a hacer [1]. Por consiguiente, no sólo apenas mejoraría la visibilidad del logotipo, sino que, lo que es todavía peor, es seguro que disminuiría incluso su cuota de participación en el sistema coordinado de etiquetado ecológico. Un método de contrarrestar esta tendencia negativa sería respaldar la encomiable iniciativa de varios sistemas nacionales para armonizar sus criterios para determinadas categorías de productos y establecer así criterios comunitarios adicionales. El CES quisiera hacer hincapié en que la armonización de criterios es preferible a un sistema de reconocimiento mutuo de criterios (no armonizados).

3.2.3. Un motivo de preocupación es la existencia de sistemas (privados) nacionales sin coordinar, un problema al que también hace referencia la Comisión. Por consiguiente, el CES acoge con satisfacción la propuesta de la Comisión de permitir a los comerciantes minoristas que soliciten la etiqueta ecológica para los productos comercializados con su propia denominación de marca (apartado 1 del artículo 6), ya que puede resultarles tentador abandonar su propio logotipo para participar en el sistema nacional o en el comunitario. Asimismo, insta a la Comisión a que declare que el sistema cubre también las marcas de mayoristas.

3.2.4. Debería desalentarse resueltamente la proliferación de etiquetas privadas y otras pretensiones relativas a un supuesto carácter ecológico. Estas etiquetas sin regular confunden al consumidor y sus pretensiones resultan algunas veces equívocas. Por consiguiente, perjudican el desarrollo de la etiqueta ecológica comunitaria y de las etiquetas nacionales nacidas al amparo de los organismos competentes.

3.2.5. Para permitir que las autoridades nacionales puedan luchar contra las pretensiones relativas a un supuesto carácter ecológico, el CES recomienda que la Comisión, en colaboración con el Comité como se propone en el artículo 13, examine la legislación y los códigos de conducta existentes sobre publicidad engañosa, con vistas a la necesidad de introducir modificaciones que tengan en cuenta las diferentes estructuras jurídicas e institucionales de los Estados miembros.

3.3. *La estructura organizativa del sistema comunitario*

3.3.1. La relación entre la OEEE [2] y la Comisión

3.3.1.1. El Comité está de acuerdo con la propuesta de la Comisión de impulsar la creación de una asociación independiente de los organismos competentes para la etiqueta ecológica [3] que asuma la responsabilidad de fijar y actualizar los criterios, los requisitos correspondientes de evaluación y verificación y la coordinación de las actividades de los organismos competentes. El Comité ha adoptado esta opinión ya que reconoce que no existe una alternativa viable a la propuesta de la Comisión.

3.3.1.2. En los trabajos preparatorios del presente Dictamen, el Comité estudió la posibilidad de encomendar a la AEMA la responsabilidad final de establecer los criterios, e invitó al director de la Agencia a que diera su parecer al respecto. El director está firmemente convencido de que la tarea administrativa de establecer los criterios impediría el desempeño de su labor fundamental, la recopilación y divulgación independiente de información sobre el medio ambiente. Por consiguiente, el Comité reconoce que la AEMA no constituye una alternativa viable a la OEEE.

3.3.1.3. Debe aplaudirse a la Comisión por su disposición a «retirarse» del mecanismo de aplicación del sistema, dado que las experiencias anteriores demostraron que el sistema es (también) vulnerable debido a la posición predominante de la Comisión. Este traslado de responsabilidades hacia la OEEE es muy apropiado habida cuenta de la mayor sensibilidad hacia las distorsiones del comercio [4]. Una ventaja adicional de la constitución de la OEEE es que puede llevar a una mayor armonización de los sistemas nacionales (véase también punto 3.2.2).

3.3.1.4. No obstante, en una reunión informal (celebrada los días 29 y 30 de mayo de 1997) en la que participaron los organismos competentes y los representantes de los gobiernos para debatir la propuesta, varias delegaciones expresaron su preferencia, al menos en el contexto actual, por dejar la responsabilidad final de la adopción de los criterios a la Comisión.

Se esgrimieron los siguientes argumentos en apoyo de esta posición:

— la autoridad de la Comisión, si fuera necesario, en defensa de los criterios adoptados;

— la competencia de la Comisión para negociar en un contexto europeo e internacional;

— el sentido de «ownership» (sentido de responsabilidad hacia el órgano que se creará) y, por último, las consecuencias financieras.

---

(1) Véase la declaración financiera, punto 9.1. Se prevé la fijación de criterios para cinco nuevas categorías de productos por año en un período cuatrienal.

(2) Organización Europea de Etiquetado Ecológico.

(3) La organización u organizaciones de los Estados miembros a las que los fabricantes o importadores pueden solicitar la etiqueta ecológica y que están encargados de aplicar el sistema en su país.

(4) Estas responsabilidades tienen más peso para los gobiernos que para las organizaciones no gubernamentales. (Véase artículo 4 y Anexo 3 del Acuerdo sobre obstáculos técnicos al comercio).

El Comité considera que estos aspectos no deberían tomarse a la ligera e insta a la Comisión a que encuentre soluciones adecuadas a estos problemas.

3.3.1.5. La delimitación concreta de las responsabilidades aún deja mucho que desear. La propuesta no presta ninguna atención, por ejemplo, a la cuestión de la responsabilidad por daños y perjuicios que puedan dictar los tribunales como consecuencia de las decisiones de la OEEE. El CES opina que la Comisión debería ser garante de la OEEE contra los posibles perjuicios que pueda ocasionarle el mero hecho de desempeñar adecuadamente el mandato de la Comisión.

3.3.1.6. Por desgracia, tampoco en la propuesta figura un reparto inequívoco de responsabilidades entre la Comisión y la OEEE en lo que se refiere a la introducción de nuevos criterios. Es verdad que los criterios de la etiqueta ecológica serán establecidos por la OEEE, pero no entrarán en vigor antes de que la Comisión declare estar satisfecha con el cumplimiento por parte de la OEEE de los términos del mandato. El mandato especificará los requisitos de procedimiento para el establecimiento de los criterios de la etiqueta ecológica, de acuerdo con los principios del Anexo 4. Con arreglo a la propuesta (véase el apartado 2 del artículo 5), la responsabilidad de la Comisión consiste en la selección de una categoría de productos y la verificación de la observancia de los principios de procedimiento enumerados en el Anexo 4.

3.3.1.7. No obstante, en el punto 32 de la propuesta se afirma que la Comisión deberá también verificar que la OEEE desempeñe sus funciones de conformidad con el Reglamento. Además, considera que hay una analogía con el procedimiento de «nuevo enfoque» (punto 33).

3.3.1.8. El CES lamenta en particular esta referencia al «nuevo enfoque». En primer lugar, el «nuevo enfoque» favorece, en sus objetivos y ambiciones, un enfoque nacional. Además, la normalización (CEN) y el etiquetado ecológico (OEEE) son conceptos fundamentalmente diferentes. Mientras que el primero es técnico, el segundo es selectivo y un instrumento de política. Por lo tanto, el modelo CEN y sus procedimientos no son adecuados para el funcionamiento de la OEEE.

3.3.1.9. El Comité cree firmemente que la función de la Comisión debería ser facilitar y estipular reglas de juego adecuadas y garantizar la igualdad de condiciones. Ni más ni menos. Por consiguiente, considera que los intereses de la Comisión quedan suficientemente salvaguardados con su papel de colaboradora en la redacción de un estatuto apropiado para la OEEE y la verificación de que ésta se ajusta a las exigencias establecidas en el Anexo 4. Con el fin de garantizar un nivel suficiente de compatibilidad con otros objetivos y preocupaciones de política medioambiental, la Comisión podría, sin embargo, remitir el mandato de la OEEE a cualquier documento de política comunitaria pertinente a fin de establecer criterios para una determinada categoría de productos. Sin embargo, será la responsabilidad de la OEEE decidir sobre las posibles consecuencias a la hora de determinar los criterios.

3.3.1.10. Dada la naturaleza de sus funciones, tal como se definen en el Reglamento 1210/90 y las competencias que ha desarrollado, la Agencia Europea del Medio Ambiente puede desempeñar un papel activo en la recopilación de información necesaria para determinar la categoría de producto (fase 1 de las directrices de procedimiento) y la elaboración de evaluaciones de impacto medioambiental (fase 3). La AEMA manifestó su disposición a asumir estas funciones. Por consiguiente, el Comité insta a la Comisión a que siga examinando la participación formal de la Agencia en el sistema [1]. En una relación de estas características será necesario establecer líneas directas de comunicación entre la AEMA y la OEEE.

3.3.2. La relación entre la OEEE y los organismos competentes

3.3.2.1. La propuesta no dice mucho sobre esta relación. Ello es comprensible porque la OEEE será una asociación de los organismos competentes y apenas han comenzado las negociaciones entre la Comisión y dichos organismos. Dado que en la propuesta se afirma correctamente que el Reglamento entrará en vigor sólo cuando la Comisión decida (énfasis añadido) que la OEEE está en condiciones de desempeñar su función, es de lamentar que la Comisión todavía no haya manifestado una postura sobre esta relación. Una orientación de este tipo aceleraría la creación de la OEEE.

3.3.2.2. El CES acoge con satisfacción la oportunidad de adelantar algunas ideas sobre esta relación. Cree firmemente que el estatuto de la OEEE debería estipular claramente que sólo es responsable ante los organismos competentes, sin perjuicio de la responsabilidad de verificación que compete a la Comisión (véase más arriba). Los organismos competentes deberían funcionar como órgano supervisor de la OEEE y al mismo tiempo asumirían en la medida de lo posible la responsabilidad de fijar las propuestas de criterios para las categorías de productos incluidas en el mandato. De este modo, el personal de la OEEE puede mantenerse al mínimo. A fin de garantizar un funcionamiento eficiente, las decisiones rutinarias deberían adoptarse en votación por mayoría simple, mientras que para otras decisiones podría establecerse un sistema de votación cualificada.

3.3.2.3. Las principales funciones de la OEEE serán: i) recibir un mandato de la Comisión para establecer o modificar criterios, ii) otorgar un mandato correspondiente a uno o más organismos competentes para establecer las propuestas de criterio (el enfoque país de cabeza que funcionó bien en los primeros años del presente Reglamento), iii) aprobar las propuestas de

[1] Para evaluar el impacto del sistema, la Comisión podría también pedir a la AEMA que realizara esta evaluación en intervalos regulares.

criterio o criterios establecidos, iv) solicitar asesoramiento al foro sobre el establecimiento de las propuestas de criterio y las adaptaciones deseadas de sus orientaciones, procedimientos y métodos de trabajo, v) presentar los criterios establecidos a la Comisión, vi) asesorar a la Comisión sobre las medidas que pretende tomar en relación con el Reglamento. El órgano supervisor de la OEEE también debería constituir grupos de trabajo compuestos por personal de los organismos competentes a fin de preparar lo mejor posible la toma de decisiones. Los estatutos de los organismos competentes deberían inspirar la elaboración del estatuto de la OEEE.

3.3.2.4. La OEEE tendrá libertad, una vez que el Reglamento haya entrado en vigor, para adoptar los cambios necesarios en sus modalidades de funcionamiento, siempre que éstos no entren en conflicto con el Reglamento. Por ejemplo, debería tener libertad para adaptar sus métodos de trabajo si lo considera necesario. En lo que se refiere a los métodos de trabajo (iniciales) de la OEEE, puede resultar prudente seguir lo más cerca posible las «directrices de procedimiento» [1] acordadas con anterioridad. Puede que valga la pena examinar si la burocracia excesiva y otras disposiciones que entorpecen el procedimiento y aumentan los costes de funcionamiento pueden ser eliminados sin detrimento de la calidad de los criterios [2]. Un análisis comparativo de los procedimientos aplicados por los sistemas nacionales (coordinados) podría dar resultados prometedores. Debe señalarse que el Ministerio danés del Medio Ambiente realizó un estudio de estas características.

3.3.2.5. Si se considera útil, la Comisión y los organismos competentes podrían acordar encargar a un organismo independiente la elaboración de una propuesta de estatuto para la OEEE basándose en las condiciones pertinentes que se estipulan tanto en el proyecto de Reglamento como en este dictamen. Dicha propuesta de estatuto podría facilitar las negociaciones entre la Comisión y los organismos competentes en las primeras fases de la creación de la OEEE, que de momento, desafortunadamente carece de dirección. Su creación es, tal y como se señala en el punto 3.3.2.1, una condición necesaria para la derogación del presente Reglamento y la entrada en vigor de un nuevo acuerdo muy necesario.

3.4. *La participación de los grupos económicos y sociales*

3.4.1. El Comité lamenta extraordinariamente que en la propuesta apenas se preste atención a la participación y parecer de los diferentes grupos de interés social en el proceso de establecimiento de criterios. Estos grupos de interés, de conformidad con el artículo 6 del Reglamento actual, son la industria y el comercio (incluidos los sindicatos si se considera apropiado), las asociaciones de consumidores y las organizaciones ecologistas. Al Comité le gustaría dejar claro ya que la participación de los sindicatos, que representan una experiencia práctica única en cuestiones sobre el medio laboral, debería tener lugar en pie de igualdad con el resto de los grupos de interés mencionados. Por otra parte, el Comité apoya la referencia de la Comisión a la participación de las profesiones cualificadas y de las PYME a través de sus organizaciones más representativas.

3.4.2. El CES desea reiterar su absoluto convencimiento de que estos grupos de interés deben desempeñar un papel fundamental en el proceso de etiquetado ecológico para crear y mantener un sistema de concesión viable. Por consiguiente, es indispensable insistir en que el artículo 6 del Reglamento actual se mantenga en vigor [3] con la notable excepción de que ahora el Foro será responsable ante la OEEE y no ante la Comisión.

3.4.3. Para involucrar más al CES y comprometerlo en el éxito de la aplicación del sistema, el Reglamento podría encomendarle formalmente la tarea de designar tanto a los miembros del Foro a partir de las propuestas formuladas por los grupos de interés como al Presidente del Foro [4]. El hecho de que el Comité reúna a los interlocutores económicos y sociales en el seno de la UE significa que está bien situado para supervisar las actividades del Foro y de este modo garantizar la transparencia, una representación equilibrada y la información tanto para los intereses de la UE como de fuera de la UE. Hasta la fecha, el CES ha provisto tanto la sede como la secretaría del Foro sobre una base ad hoc. A fin de garantizar una continua eficacia en las actividades del Foro, debería formalizarse el actual acuerdo sobre su secretaría [5].

3.4.4. Tal como sucede ahora, los métodos de trabajo de la OEEE deberían incluir la participación de los grupos económicos y sociales en los grupos de trabajo que elaboran las propuestas de criterios para las categorías de productos seleccionadas (véase también el punto 3.3.2.3) Estos grupos de interés deberían participar en todas las fases del proceso de etiquetado ecológico ya que mantienen un contacto más directo con los minoristas, productores y consumidores.

(1) Véase también la información de la Comisión sobre el etiquetado ecológico, nº 6 de junio de 1994. Es obvio que los procedimientos deben ser valorados en relación con el papel (predominante) de la Comisión en la mayor parte de las fases definidas, en concreto en las fases 1, 2 y 6.

(2) Véase DO C 295 de 7. 10. 1996, punto 2.7.6.

(3) Teniendo en cuenta la posición del Comité sobre la participación en pie de igualdad de los sindicatos y de las PYME, tal como se expresa en el punto 3.4.1.

(4) Se puede remitir a la decisión de la Comisión 97/150/CE de 24 de febrero de 1997, DO L 58, sobre la creación de un foro consultivo europeo sobre medio ambiente y desarrollo sostenible, con la notable excepción de que los miembros de este foro son designados por la Comisión.

(5) Véase DO C 295 de 7. 10. 1996, punto 2.7.7.

3.5. *Aspectos financieros*

3.5.1. En su declaración financiera, la Comisión señala que dará por terminada su participación financiera cuatro años después de la entrada en vigor del Reglamento. A juicio de la Comisión, el sistema debería ser capaz entonces de mantenerse por sí mismo. El CES quisiera manifestar que la experiencia con los sistemas nacionales ha demostrado con creces que este punto de vista es insostenible. La participación de la AEMA en la elaboración de los costosos análisis del impacto medioambiental puede, sin embargo, reducir el coste total del sistema. No obstante, el CES recomendaría que se procediera a una revisión al final del tercer año a fin de evaluar hasta qué punto el sistema puede ser autosuficiente.

3.5.2. No obstante, el Comité coincide con la postura de que la Comisión suspenda el apoyo financiero al sistema siempre que los organismos competentes estén dispuestos y sean capaces de sostener el funcionamiento de la OEEE. Dado que los organismos competentes sólo tienen a su disposición recursos limitados, los gobiernos nacionales debería aportar los recursos suplementarios necesarios. El Comité considera que la aceptación por parte de los Estados miembros de la cesación de la financiación comunitaria y la asunción de las consecuencias que ello entraña es crucial para la realización de este propósito de la Comisión. Esta cuestión debe también incluirse en las negociaciones a las que se hace referencia en el punto 3.3.2. Sin embargo, está persuadido de que las tarifas que figuran en el Anexo 5 no deberían aumentarse ya que ello induciría a la industria a no solicitar la etiqueta.

3.5.3. Dado que los beneficios sociales que reportan la fijación de los criterios y los productos etiquetados (debido a una reducción del impacto medioambiental que no implica pago de ningún tipo) superarán las cantidades recaudadas en concepto de cánones y gastos, el CES considera apropiadas y necesarias las contribuciones de fuentes nacionales (gobiernos) a los organismos competentes, si termina la participación financiera de la Comisión.

3.5.4. El CES no está en condiciones de evaluar totalmente las propuestas financieras contenidas en el Anexo 5. Aunque simpatiza con la idea de ofrecer apoyo extra a los solicitantes de las PYME y a los proveedores (nacionales) de los países en vías de desarrollo (véase punto 3.5, no está claro que este tratamiento preferencial sea coherente con la noción de competencia leal. El CES recomienda que el Anexo 5 sea objeto de examen y evaluación por parte de los organismos competentes puesto que éstos no sólo son verdaderamente competentes para emitir un juicio, sino que a la larga son los responsables financieros últimos del sistema.

3.6. *Algunos comentarios sobre los artículos de la propuesta de Reglamento*

3.6.1. Artículo 4. Ámbito de aplicación

3.6.1.1. Debe felicitarse a la Comisión por haber establecido las condiciones para la elección de una categoría de productos ya que el presente Reglamento carece de orientación al respecto. El Comité está de acuerdo con que la notoriedad de una categoría de productos en el mercado es un criterio importante. Sin embargo, sería prudente no aplicar estos criterios de manera demasiado rígida y conceder suficiente margen a la OEEE para la definición exacta de la categoría de producto en cuestión. Además debería añadirse una cláusula en la que se estipule que los productos fabricados en la UE constituirán una parte considerable de las ventas totales dentro de la UE. La justificación es que la etiqueta ecológica se establece para resolver problemas medioambientales de la UE. De este modo se evitaría la aparición de indeseables distorsiones del comercio [1].

3.6.2. Artículo 5. Procedimientos para el establecimiento de criterios para la concesión de la etiqueta ecológica

3.6.2.1. En el primer párrafo del apartado 2 del artículo 5, la Comisión estipula que los criterios para la concesión de la etiqueta ecológica serán revisados tras intervalos no superiores a 3 años. De acuerdo con el apartado 5 del artículo 3, el periodo de validez del criterio se especificará, sin embargo, en cada serie de criterios de la etiqueta ecológica. Por consiguiente, esta última especificación debería ser aplicable para determinar el intervalo de su revisión.

3.6.2.2. En el tercer párrafo del apartado 2 del artículo 5, la Comisión manifiesta su intención de consultar a todas las partes interesadas antes de seleccionar una categoría de productos. A juicio del Comité, sería suficiente con que la Comisión, antes de seleccionar una categoría de productos, se limitara a recabar la opinión de la OEEE.

3.6.2.3. En el tercer párrafo se afirma que la publicación en el Diario Oficial [2] tendrá lugar cuando la Comisión declare estar satisfecha con el cumplimiento de los términos del mandato. En consonancia con la opinión expresada en el punto 3.3.1.7, el Comité desearía sugerir que la Comisión obtenga esta garantía con ayuda de un informe de la OEEE en el que se demuestre que se han cumplido las exigencias del Anexo 4. Debería añadirse una disposición provisional en la que se estipule que la publicación en el Diario Oficial tendrá lugar antes de un mes después de la recepción de dicho informe, a no ser que la Comisión notifique a la OEEE que no está satisfecha con su observancia de las disposiciones específicas del Anexo 4.

3.6.3. Apartado 4 del artículo 6, verificación

3.6.3.1. El Comité está de acuerdo con que los organismos acreditados para llevar a cabo las pruebas y verificaciones a fin de evaluar si la solicitud para la concesión se ajusta a los requisitos, deberían cumplir las

---

[1] Véase DO C 56 de 24. 2. 1997, punto 4.4.3.4., últimas nueve líneas.

[2] Más concretamente, se afirma que la Comisión publicará las referencias a esos criterios y requisitos y sus actualizaciones. El CES entiende que esta formulación implica que toda la información relevante será publicada tal como sucede con el Reglamento actual.

normas de las series EN 45000, o normas internacionales equivalentes. Debido a su carácter voluntario, exigir tal acreditación constituiría una violación de las normas de competencia. El modo en que dichos órganos examinadores quieran demostrar el cumplimiento de las normas ante los organismos competentes debería ser libre [1]. Las dos últimas líneas del apartado 4 deberían estar redactadas de la manera siguiente: «verificaciones realizadas por organismos acreditados que cumplan las normas de las series EN 45000 o las normas internacionales equivalentes».

[1] A pesar del hecho de que la mayoría, si no todos los laboratorios, etc., aprovecharán la oportunidad para conseguir dicha acreditación.

3.6.4. Artículo 13. Comité consultivo

3.6.4.1. El CES valora positivamente la creación de un órgano consultivo compuesto por los representantes de los Estados miembros, también en relación con las disposiciones contenidas en los artículos 5, 11 y 12. Debe acogerse con satisfacción la constitución de este Comité porque compromete también a los gobiernos de los Estados miembros en el éxito de la aplicación del sistema.

Bruselas, el 10 de julio de 1997.

El Presidente

del Comité Económico y Social

Tom JENKINS