

Diario Oficial

de las Comunidades Europeas

ISSN 0257-7763

C 157

41º año

25 de mayo de 1998

Edición
en lengua española

Comunicaciones e informaciones

<u>Número de información</u>	<u>Sumario</u>	<u>Página</u>
	I <i>Comunicaciones</i>	
	
	II <i>Actos jurídicos preparatorios</i>	
	Comité Económico y Social	
	Sesión de marzo de 1998	
98/C 157/01	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 — El fomento de la seguridad y la confianza en la comunicación electrónica — Hacia un marco europeo para la firma digital y el cifrado»	1
98/C 157/02	Dictamen del Comité Económico y Social sobre la «Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo relativa a la aproximación de las legislaciones de los Estados miembros sobre el seguro de responsabilidad civil derivada de la circulación de vehículos automóviles y por la que se modifican las Directivas 73/239/CEE y 92/49/CEE (Cuarta Directiva sobre el seguro de vehículos automóviles)»	6
98/C 157/03	Dictamen del Comité Económico y Social sobre la «Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo relativa al acceso a la actividad de las entidades de crédito y a su ejercicio (versión codificada)»	13
98/C 157/04	Dictamen del Comité Económico y Social sobre la «Propuesta de Directiva del Consejo de aproximación de las legislaciones de los Estados miembros en materia de transporte en buque de mercancías peligrosas por vía navegable»	15



Precio : 19,5 ecus

(continúa al dorso)

<u>Número de información</u>	Sumario (<i>continuación</i>)	Página
98/C 157/05	Dictamen del Comité Económico y Social sobre la «Propuesta de Directiva del Consejo por la que se modifica la Directiva 82/714/CEE, de 4 de octubre de 1982, por la que se establecen las prescripciones técnicas de los barcos de la navegación interior»	17
98/C 157/06	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 — Estrategia comunitaria para promocionar la producción combinada de electricidad y calor (CHP) y para eliminar los obstáculos a su desarrollo»	20
98/C 157/07	Dictamen del Comité Económico y Social sobre la «Propuesta de Directiva del Consejo relativa a la protección de los derechos a pensión complementaria de los trabajadores por cuenta ajena y los trabajadores por cuenta propia que se desplazan dentro de la Unión Europea»	26
98/C 157/08	Dictamen del Comité Económico y Social sobre la «Propuesta de Reglamento (CE) del Consejo por el que se modifica el Reglamento (CEE) nº 1408/71, en lo relativo a su ampliación a nacionales de terceros países»	30
98/C 157/09	Dictamen del Comité Económico y Social sobre la «Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo por la que se modifica la Directiva 89/662/CEE del Consejo, relativa a los controles veterinarios aplicables en los intercambios intracomunitarios con vistas a la realización del mercado interior, con objeto de intensificar los controles»	32
98/C 157/10	Dictamen del Comité Económico y Social sobre la «Propuesta de Directiva del Consejo sobre la comercialización de los materiales de reproducción de las plantas ornamentales»	33
98/C 157/11	Dictamen del Comité Económico y Social sobre la «Prevención de nuevos obstáculos al mercado único (Observatorio del mercado único)»	36
98/C 157/12	Dictamen del Comité Económico y Social sobre el «Plan de acción para el mercado único»	45
98/C 157/13	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 — Por una Europa del conocimiento»	49
98/C 157/14	Dictamen del Comité Económico y Social sobre el «Fortalecimiento de la estrategia de preadhesión»	58
98/C 157/15	Dictamen del Comité Económico y Social sobre: — la «Propuesta de Directiva del Consejo relativa a la ampliación de la Directiva 97/81/CE del Consejo, de 15 de diciembre de 1997, relativa al Acuerdo marco sobre el trabajo a tiempo parcial concluido por la UNICE, el CEEP y la CES, al Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte», y — la «Propuesta de Directiva del Consejo relativa a la ampliación de la Directiva 97/80/CE del Consejo, de 15 de diciembre de 1997, relativa a la carga de la prueba en los casos de discriminación por razón de sexo al Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte»	64

<u>Número de información</u>	Sumario (<i>continuación</i>)	Página
98/C 157/16	Dictamen del Comité Económico y Social sobre el «Documento de trabajo de los servicios de la Comisión titulado “Aspectos exteriores de la Unión Económica y Monetaria”»	65
98/C 157/17	Dictamen del Comité Económico y Social sobre la «Propuesta de Decisión del Consejo sobre medidas de ayuda financiera a las pequeñas y medianas empresas (PYME) generadoras de empleo — Iniciativa para el crecimiento y el empleo»	71
98/C 157/18	Dictamen del Comité Económico y Social sobre el «Libro Blanco sobre los sectores y las actividades excluidos del ámbito de aplicación de la Directiva relativa a la ordenación del tiempo de trabajo»	74

II

(Actos jurídicos preparatorios)

COMITÉ ECONÓMICO Y SOCIAL

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 — El fomento de la seguridad y la confianza en la comunicación electrónica — Hacia un marco europeo para la firma digital y el cifrado»

(98/C 157/01)

El 10 de octubre 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 marzo de 1998 (ponente: Sr. Burani).

En su 353º Pleno de los días 25 y 26 de marzo de 1998 (sesión del 25 de marzo), el Comité Económico y Social ha aprobado por 101 votos a favor, 1 voto en contra y 1 abstención, el presente Dictamen.

1. Observaciones generales

1.1. La Comunicación de la Comisión constituye un intento logrado de crear un marco normativo para la comunicación electrónica, materia muy técnica y especializada. Por lo demás, la comprensión de los aspectos técnicos interesa a los usuarios, pero sobre todo a las autoridades públicas y a los legisladores.

1.2. La comunicación electrónica a través de redes abiertas como, por ejemplo, Internet está adquiriendo una dimensión impensable hace sólo diez años y su desarrollo futuro constituirá con toda probabilidad una de las características fundamentales de la sociedad de fin de este milenio y principio del próximo. Las perspectivas que se barajan en un futuro próximo son las de un crecimiento exponencial; no obstante, la aplicación práctica a los diferentes sectores de actividad y especialmente al comercio electrónico⁽¹⁾ dependerá de la posibilidad de suprimir los obstáculos a un desarrollo armonioso de la comunicación electrónica.

1.3. La Comisión considera que estos obstáculos tienen su origen en las incertidumbres inherentes al uso

de redes abiertas: los mensajes pueden interceptarse y manipularse, la validez de los documentos puede negarse, los datos personales pueden obtenerse de manera ilícita, las comunicaciones pueden utilizarse con fines ilegales. Por consiguiente, es necesario crear una infraestructura segura que permita, por una parte, la instauración de una sociedad de la información que proteja a los ciudadanos frente los abusos y, por otra, el desarrollo de un comercio electrónico basado en garantías como mínimo similares a las que rigen hoy día para los intercambios de documentos en papel en los medios económicos.

1.4. El documento analizado trata de dos herramientas fundamentales para ofrecer esta seguridad: la firma digital y el cifrado. La primera garantiza la identidad de las partes contratantes y el origen de los mensajes (autenticación), mientras que el segundo protege frente a las intrusiones indebidas (integridad) y garantiza la confidencialidad de las comunicaciones. La Comisión quiere evaluar, con la participación de todos las partes interesadas, la situación actual y las posibilidades de evolución. El CES se felicita por este hecho y pide que se le consulte sobre las futuras iniciativas de la Comisión.

1.5. El Parlamento Europeo y el Consejo de Ministros han pedido a la Comisión que adopte las disposiciones

⁽¹⁾ DO C 19 de 21.1.1998, p. 72.

adecuadas para la aplicación de medidas que garanticen la integridad y autenticación de los documentos electrónicos. En cualquier caso, el CES señala que no podrá hacerse caso omiso de otras iniciativas, en curso o ya adoptadas, emprendidas por terceros países y organizaciones internacionales (OCDE, CNUDMI, etc.)

1.6. El CES destaca asimismo que la reglamentación de esta materia debería emprenderse con una visión global clara: por una parte, será necesario proceder con flexibilidad para no obstaculizar los avances tecnológicos y sus aplicaciones; por otra parte, deberán mantenerse intactos los principios fundamentales de la UE: protección de los consumidores, condiciones de competencia idénticas, libre circulación de los servicios, reconocimiento mutuo. La comunicación electrónica constituye una revolución de alcance al menos similar a la revolución industrial del siglo pasado: el marco jurídico y reglamentario debe inspirarse en conceptos innovadores basados en los avances ya realizados y en previsiones razonables para el futuro.

1.7. La legislación existente, que ha evolucionado durante dos milenios a partir del derecho romano, se basa en documentos en papel. Estos serán sustituidos en un futuro próximo —en una medida aún imposible de calcular, pero sin lugar a dudas importante— por «documentos» electrónicos. Se trata de un cambio radical que exige un enfoque diferente respecto de la validez de los contratos y la validez de la documentación electrónica intercambiada entre particulares y entre éstos y la administración pública (impuestos, seguridad social, registro de actos, asuntos judiciales, etc.)

1.8. La administración pública de distintos países ya hace uso de la comunicación electrónica para el intercambio de información y de documentos en su seno y en su relaciones con los ciudadanos. Cuando se haya creado un marco jurídico y reglamentario seguro, deberá ser posible aplicar la comunicación electrónica a los actos jurídicos y administrativos importantes: una revolución de alcance quizá incluso superior a la que debe producirse en el ámbito del derecho privado.

1.9. En definitiva, resulta necesario instaurar un nuevo marco legislativo y reglamentario basado en la inmaterialidad de la documentación. El ámbito del derecho privado y administrativo es principalmente competencia de cada Estado miembro. De hecho, ya se han adoptado o son objeto de estudio diversas iniciativas. Un primer análisis sumario permite comprobar que las orientaciones y soluciones divergen de forma considerable. El CES llama la atención de la Comisión y de los Estados miembros sobre la imperiosa necesidad de alcanzar urgentemente una armonización a nivel europeo de los principios básicos. Los requisitos de funcionamiento del mercado único pondrían de relieve rápi-

damente los graves inconvenientes derivados de infraestructuras jurídicas y reglamentarias diferentes en cada país. Una armonización a posteriori sería muy difícil.

2. Introducción: La necesidad de comunicaciones electrónicas seguras⁽¹⁾

2.1. El CES ha tomado nota de los aspectos técnicos de la comunicación electrónica, la firma digital y el cifrado, y felicita a la Comisión por haber tratado una materia compleja y especializada haciéndola accesible para un público que no tiene por qué poseer los conocimientos científicos necesarios. El Comité no se propone valorar estos aspectos; sus observaciones se limitan pues a las características operativas y funcionales que pueden requerir una intervención reglamentaria o legislativa por parte de las instituciones europeas.

2.2. El Comité, partiendo de la premisa de que no es posible lograr una seguridad total y absoluta de las comunicaciones electrónicas, recuerda que el principal peligro existente es el fraude en sus distintas formas y aplicaciones. Desde este punto de vista, no cabe duda de que las redes abiertas (como Internet) son vulnerables, por lo menos mientras no se adopten a gran escala medidas de seguridad eficaces. La Comisión recuerda a este respecto que los documentos importantes se intercambian en redes cerradas, en las que el acceso se restringe a usuarios que ya se conocen y que mantienen relaciones de confianza mutua.

2.3. Las redes cerradas, perfectamente legítimas, se han desarrollado independientemente de las redes abiertas, a partir de sistemas de comunicación propios o de Internet. Desde el punto de vista de las ventajas respectivas, la utilización de las redes cerradas es posiblemente más costosa que la de las redes abiertas, pero sin lugar a dudas el factor determinante de la elección es la mayor seguridad relativa de las primeras respecto de las segundas. Su expansión dependerá en definitiva de la confianza que ofrezcan las redes abiertas: cuanto mayor sea ésta, menos incentivos habrá para crear nuevas redes cerradas. En nombre de la libertad contractual, el CES no considera necesario regular este sector; sin embargo, podrían constituir un problema las dudas sobre la validez de la prueba de las operaciones realizadas con terceros, en el supuesto de que no sean reconocidas y aprobadas por una autoridad de certificación (véase el punto 5 infra).

2.4. En cualquier caso, el objetivo general de la Comunicación no se limita a tratar la cuestión de la seguridad como tal, sino que es mucho más amplio y ambicioso. La Comunicación tiene como fin:

- establecer un marco europeo para la firma digital;
- garantizar el funcionamiento del mercado interior de productos y servicios criptográficos;

⁽¹⁾ Véase la Comunicación, capítulo I, pp. 6 y 7.

- solucionar los problemas internacionales derivados de la naturaleza universal de Internet;
- integrar la criptografía en el marco de otras políticas europeas;
- permitir a los usuarios beneficiarse de las posibilidades que ofrece la sociedad de la información, calificada por la Comisión como «planetaria».

2.5. El Comité aprueba este marco de acción, aunque llama la atención sobre un aspecto que puede parecer evidente pero que quizá se ha dejado de lado durante los trabajos: la necesidad de que toda iniciativa europea tenga presente el carácter «planetario» de la comunicación electrónica; el deseo de hacer más cosas y mejor que los demás puede generar una deformación nociva de los criterios. La Comisión parece haberse basado en este criterio. Por su parte, el Comité destaca que Europa debe asumir la iniciativa siempre y cuando sea posible, pero teniendo en cuenta lo que los demás hacen o hicieron. La cooperación internacional⁽¹⁾ en curso o programada ha ofrecido buenos resultados, pero los mecanismos de decisión implican un plazo largo y urge contar con una normativa europea. Por lo tanto, esta normativa debería ser suficientemente flexible para permitir la adaptación a las exigencias de las relaciones internacionales.

3. Autenticación e integridad: la firma digital⁽²⁾

3.1. La firma digital garantiza que el mensaje procede de una persona identificada y autorizada (autenticación) y que durante la transmisión el contenido no ha sido alterado por terceros ni de manera accidental (integridad)⁽³⁾. La firma digital se basa en un sistema criptográfico que utiliza una clave pública (conocida por todos los usuarios de un sistema dado) y una clave privada (conocida sólo por el remitente).

3.2. Una firma digital segura (así como otros sistemas alternativos en fase de experimentación) es condición indispensable para la validez de los contratos celebrados mediante sistemas que prescinden del intercambio de documentos en papel; por lo tanto, es la clave de un nuevo marco jurídico de las transacciones celebradas por medio de la comunicación electrónica.

3.3. En los sistemas cerrados, la validez de los contratos firmados por las partes no plantea problemas puesto que la confianza recíproca — basada en condiciones de acceso restringidas, transparencia de criterios de seguridad y libertad contractual— es el fundamento de

la creación de estos sistemas. Entre las distintas técnicas adoptadas, cabe recordar que en el ámbito de los servicios financieros aplicados al comercio electrónico se creó el protocolo SET (transacciones electrónicas seguras)⁽⁴⁾. Puede ser utilizado mediante un certificado electrónico (digital certificate) por los titulares de tarjetas de pago o de moneda electrónica que adquieren productos o servicios a empresas afiliadas a este sistema. No obstante, debe recordarse que el protocolo SET no puede definirse en sentido estricto como un sistema cerrado, sino como un sistema abierto de pago.

3.4. Es necesario garantizar el reconocimiento jurídico de la validez de los contratos celebrados en redes abiertas, tanto en las relaciones entre las partes contratantes como frente a terceros. Algunos ordenamientos jurídicos nacionales ya reconocen la validez de la firma digital, pero solamente una legislación supranacional armonizada puede garantizar el desarrollo del comercio electrónico a escala mundial.

4. La comunicación electrónica confidencial: el cifrado⁽⁵⁾

4.1. Junto con la autenticación y la integridad del mensaje (véanse los puntos 1.4 y 3.1), las comunicaciones electrónicas requieren, al igual que las comunicaciones escritas, confidencialidad. Este requisito, importante en las redes cerradas, resulta vital en las redes abiertas. El cifrado garantiza que el mensaje sólo será legible para el remitente y el destinatario, y no para terceros.

4.2. El principio básico del sistema cifrado es que únicamente el remitente puede cifrar el mensaje y que sólo el destinatario puede descifrarlo. En el documento de la Comisión se indica que existen en el comercio 1 400 productos de cifrado «prefabricados». Evidentemente, para que el intercambio de mensajes cifrados y descifrables sea posible es necesario que el remitente y el destinatario posean programas informáticos compatibles.

4.3. La proliferación de los sistemas de cifrado complica la gestión del programa informático cuando se mantienen contactos con una pluralidad de partes. Asimismo, el cifrado en sí plantea problemas de fondo de enorme importancia. En primer lugar, los principios fundamentales de protección de la vida privada (así como de los derechos de autor y de la protección del secreto industrial) y de defensa del mundo económico frente a la intrusión ilegal implican que los usuarios puedan dotarse de un sistema criptográfico que garantice un grado elevado de reserva o confidencialidad en las

⁽¹⁾ Véase la Comunicación, capítulo IV, apartado 1.2.(iii), p. 23.

⁽²⁾ Véase la Comunicación, capítulo II, p. 7.

⁽³⁾ Respecto de los aspectos técnicos, bastantes complejos, consúltese la propia Comunicación y especialmente los anexos 1 y 2.

⁽⁴⁾ SET incluye, además de la integridad del mensaje y de la autenticación de la firma, la criptografía de la comunicación (véase el punto 5.2 infra).

⁽⁵⁾ Véase la Comunicación, capítulo III, pp. 16-22. .

comunicaciones. En segundo lugar, es necesario proteger a la colectividad de usos ilícitos como espionaje, terrorismo, actividades criminales, o en cualquier caso ilegales.

4.4. De lo anterior se deduce la necesidad de establecer una normativa sobre el tema que los Estados miembros deben armonizar de acuerdo con principios comunes. Dicha normativa debería conciliar, en la medida de lo posible, requisitos que parecen opuestos. El Comité hace hincapié en que el acceso a sistemas criptográficos debe ser un derecho de todos los ciudadanos, aunque reconoce que tal derecho debe tener como límite la necesidad de la sociedad de protegerse contra todo tipo de actividades delictivas o ilícitas. La dificultad reside en establecer dicho límite, ya que puede variar de un país a otro, pero también en el tiempo en función de la realidad política y social del país en cuestión. Es evidente que cada Estado miembro por separado no puede resolver este problema de acuerdo con los principios de equidad y proporcionalidad. El siguiente problema que debe solucionarse es el de determinar los supuestos en los que no prevalecen los derechos del ciudadano y la forma en que intervienen las autoridades, todo ello en el marco de una seguridad del derecho que establezca garantías para los ciudadanos respecto del uso de la información recogida por las autoridades.

5. Autoridades de certificación (AC) y terceros de confianza (TC)⁽¹⁾

5.1. El conjunto de los problemas expuestos implica la existencia de sistemas capaces de garantizar la máxima fiabilidad de las firmas digitales y de los sistemas criptográficos, así como el intercambio de las claves, su certificación, la confidencialidad de los mensajes y, al mismo tiempo, el respeto de las exigencias de protección de la sociedad frente a la delincuencia.

5.2. El problema del establecimiento de un marco legal relativo al reconocimiento por parte de terceros de los actos transmitidos por redes abiertas con firmas digitales (y eventualmente cifradas) sigue sin resolverse a nivel comunitario. La Comisión se inclina por la constitución en cada país de la UE de una o varias autoridades de certificación (AC) que gocen de reconocimiento legal y que como tales hagan las veces de «notario» depositario de las claves públicas.

5.3. Por lo tanto, una AC legalmente reconocida ejercería pues funciones de derecho público; en cambio, no podría —o no debería— ejercer funciones accesorias y prestar servicios propios de TC, que desempeñan actividades de carácter privado. En definitiva, según la Comisión, los dos organismos deben distinguirse y diferenciarse de forma clara. El CES se muestra de acuerdo con este enfoque. Falta por decidir si conviene que las AC se constituyan como organismos públicos o

como organismos privados provistos de una autorización pública. Dado que lo fundamental es que se regule y se reconozca su función, el CES considera que esta decisión puede dejarse al arbitrio de cada Estado miembro.

5.4. Por otro lado, el CES plantea si es necesario, siempre y en todos los supuestos, constituir AC, o por lo menos extender sus competencias a todos los sistemas existentes. En algunos casos, los participantes en un sistema (por ejemplo, SET) son cientos de miles y pronto serán millones. El depósito y la gestión de las distintas claves serían extremadamente complejos y costosos. La solución posiblemente más simple y menos costosa consistiría en reconocer legalmente como AC «privada» al TC que ofrezca garantías de integridad y experiencia.

6. Observaciones finales

6.1. El programa de la Comisión, que es bastante complejo, está bien estructurado. El CES se muestra de acuerdo en general con su contenido y, para evitar la repetición de consideraciones que comparte, formula algunas observaciones susceptibles de contribuir a las reflexiones actuales.

6.2. En materia de interoperabilidad⁽²⁾, la Comisión anima a la industria y a los organismos internacionales de normalización a que elaboren normas técnicas y de infraestructura con el fin de garantizar un uso seguro de las redes. Asimismo, señala que estudia la posibilidad de adoptar medidas de apoyo a los trabajos de las empresas europeas en este ámbito. El CES recuerda que la fijación de normas tiene repercusiones en la competitividad de la industria europea respecto de la de terceros países y sugiere que la actuación de la Comisión se inscriba dentro de las medidas que la propia Comisión ha previsto en su Comunicación sobre «La competitividad del sector europeo de tecnologías de la información y la comunicación (TIC)»⁽³⁾.

6.3. Sería necesario también desarrollar una estrategia destinada a favorecer la utilización de la comunicación electrónica por las PYME; además de las distintas medidas que el Comité sugirió en su dictamen sobre el «comercio electrónico»⁽⁴⁾, sería útil proporcionar a las PYME soluciones «llave en mano» similares a las que se han experimentado con el programa TEDIS. Las cámaras de comercio y las organizaciones profesionales pueden facilitar una asistencia determinante para adentrarse en el sector de las nuevas tecnologías. Al mismo tiempo, hay que llamar la atención sobre la necesidad de que la labor de difusión de la comunicación electrónica se complete con una concienciación de las PYME respecto de los riesgos y los costes inherentes al uso de las nuevas

⁽²⁾ Véase la Comunicación, capítulo VI.3, pp. 25-26.

⁽³⁾ DO C 73 de 9.3.1998, p. 1.

⁽⁴⁾ DO C 19 de 21.1.1998, p. 72.

⁽¹⁾ Véase la Comunicación, capítulo II.2, pp. 9-11.

técnicas: como para toda innovación, también en este ámbito las decisiones deben adoptarse de forma responsable, con pleno conocimiento de los elementos positivos y negativos.

6.4. Un aspecto implícito en la Comunicación, aunque no se trate de forma explícita, es el de la protección de los consumidores y, más en general, de todos los que intervienen en la comunicación electrónica. Es un problema prioritario que incluye aspectos bastante complejos desde el punto de vista del derecho internacional. Las garantías relativas ofrecidas por la firma digital favorecerán los contratos negociados a distancia. Pero, mientras que las disposiciones europeas y las disposiciones legales nacionales se aplican sin dificultades de interpretación a los contratos celebrados entre compradores y vendedores del mismo país, los contratos negociados entre personas que residen en distintos países de la UE pueden generar ciertas dudas cuando el nivel de protección no sea el mismo. La situación se complica aún más cuando el comprador o el vendedor residen en un tercer país. El Comité considera que las normas sobre validez de los contratos celebrados por vía electrónica deben ser objeto de un marco jurídico europeo; por otra parte, recomienda resistir a toda tentación de aplicación extraterritorial del derecho, oponiéndose al mismo tiempo a las múltiples tentativas que las autoridades de terceros países llevan a cabo en tal sentido.

6.5. Las disparidades que existen en el nivel de protección de los consumidores a nivel mundial (e incluso entre los distintos Estados miembros de la UE) no se subsanarán a corto plazo; entre tanto, el consumidor, así como cualquier otro usuario, deberá ser informado de que la «protección europea» o «nacional» no puede intervenir en los contratos negociados con proveedores de terceros países o de otros Estados miembros de la UE. Otro tanto puede decirse de las disposiciones sobre derechos de autor, derechos civiles, libertad de opinión y moralidad (pornografía, etc.)

6.6. La legislación fiscal, especialmente en materia de IVA, plantean un problema delicado. En principio, cabe prever que todos los Gobiernos se opondrán con fuerza a cualquier acuerdo o norma legal que suponga una pérdida de ingresos, así como a los sistemas que faciliten el incumplimiento de las disposiciones fiscales. El CES se pregunta si la armonización proyectada a nivel europeo⁽¹⁾, que prevé la asignación del IVA en función del lugar de residencia del comprador, es aplicable al comercio electrónico, sobre todo respecto de terceros países.

6.7. El carácter mundial de Internet añade una nueva dimensión al problema del fraude y de la lucha contra la delincuencia organizada. El derecho penal en este

ámbito difiere de forma significativa y, a veces, sencillamente no existe. Junto con la actuación de la UE ya programada⁽²⁾, Europa debería fomentar una actividad decidida de armonización y cooperación internacional, sin limitarla a los países más importantes. Asimismo, dentro de la UE habrá que proporcionar una asistencia adecuada en materia de formación a los organismos —en particular Europol— responsables de luchar contra la delincuencia.

6.8. En conclusión, la adopción de la comunicación electrónica en sustitución de la comunicación escrita requiere un marco jurídico y reglamentario muy complejo que afecta a una extensa gama de actividades. Junto con el programa de iniciativas, la Comisión ha elaborado un calendario con las actuaciones que deben emprenderse. El Comité manifiesta su satisfacción por la buena disposición demostrada, pero tiene dudas sobre las posibilidades de respetar todos los plazos fijados, especialmente los que dependen de la celebración de acuerdos internacionales.

6.9. Por último, convendría establecer de antemano los límites de una intervención legislativa o reglamentaria de la Unión Europea o de los Estados miembros. El CES considera que, exceptuando las disposiciones necesarias para dar valor legal a los contratos y suprimir las normas nacionales contrarias a la interoperabilidad, debe dejarse amplio margen a la autorregulación (códigos de conducta). Esta última debería abarcar, en particular, la compatibilidad de los nuevos sistemas con los anteriores, la garantía de que los sistemas cerrados y abiertos se rigen por los mismos principios y normas de seguridad, así como la igualdad de condiciones entre participantes de países diferentes. La intervención de las autoridades públicas debería limitarse al control del funcionamiento de los sistemas y de su conformidad con los principios generales del mercado único.

6.10. Desde el punto de vista práctico, el Comité se ve en la obligación de formular las siguientes sugerencias como orientaciones para las futuras —y en algunos casos urgentes— iniciativas de la Comisión:

- la definición de «firma» que figura en las leyes, reglamentos y procedimientos actuales debería ampliarse para incluir el concepto de firma digital;
- la inclusión de una firma digital deber ser un acto espontáneo, explícito y controlable, realizado bajo total control visual y operativo del signatario; ello requiere una definición clara y uniforme, aunque suficientemente flexible para incluir las firmas puestas con la tecnología existente y futura;
- en un plazo relativamente breve, todos los ciudadanos deberían disponer de un medio (tarjeta bancaria, tarjeta de la seguridad social, etc.) que les permita

⁽¹⁾ DO C 296 de 29.9.1997.

⁽²⁾ DO C 251 de 15.8.1997.

- firmar de forma electrónica, lo que implica un número nacional personalizado de registro y, por supuesto, una base de datos centralizada;
- lo antes posible, las administraciones públicas deberían poder facilitar y aceptar documentación en formato electrónico. Al menos en un primer momento, el acceso se realizaría mediante terminales instalados en las instituciones públicas;
- es necesario garantizar el reconocimiento mutuo, a nivel mundial, de las autoridades de certificación;
- la confidencialidad de la correspondencia es una garantía establecida en la práctica totalidad de los Estados democráticos, estableciéndose por ley las excepciones a esta norma. La comunicación electrónica debería protegerse de la misma forma y con los mismos criterios.

Bruselas, el 25 de marzo de 1998.

El Presidente
del Comité Económico y Social
Tom JENKINS

Dictamen del Comité Económico y Social sobre la «Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo relativa a la aproximación de las legislaciones de los Estados miembros sobre el seguro de responsabilidad civil derivada de la circulación de vehículos automóviles y por la que se modifican las Directivas 73/239/CEE y 92/49/CEE (Cuarta Directiva sobre el seguro de vehículos automóviles)»⁽¹⁾

(98/C 157/02)

El 4 de noviembre 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 marzo de 1998 (ponente: Sr. Pelletier).

En su 353º Pleno de los días 25 y 26 de marzo de 1998 (sesión del 25 de marzo), el Comité Económico y Social ha aprobado por 94 votos a favor y 2 abstenciones el presente Dictamen.

1. Introducción

1.1. La mejora del procedimiento de indemnización a las personas damnificadas en accidentes de circulación en el territorio de la Unión Europea es una de las preocupaciones más importantes de los legisladores comunitarios desde la puesta en marcha del mercado único de los seguros.

1.2. Esta preocupación es tanto más legítima por cuanto contribuye a facilitar la libre circulación de las personas, garantizada en el Tratado, y a dar realidad al mercado único.

1.3. Esta cuarta Directiva sobre vehículos automóviles se inscribe en el contexto de la movilidad creciente de los ciudadanos de la Unión Europea que, de forma regular, están obligados a permanecer por un corto período en otros Estados miembros distintos del suyo de residencia. Estos flujos de población, a menudo

marcados por el ritmo de los periodos vacacionales, se caracterizan por su volumen regularmente creciente y también porque afectan desigualmente a los distintos Estados miembros. Desde este punto de vista, se puede hacer una clara distinción entre los países «exportadores» de turistas, los países «importadores» y los Estados miembros de tránsito.

1.4. Aunque el número de los directamente afectados no sea muy alto, la posibilidad estadística de que una persona física, de paso en un Estado miembro que no sea el suyo, resulte damnificada en un accidente es pues real, como lo atestiguan las numerosas peticiones recibidas por el Parlamento Europeo.

2. Antecedentes

2.1. El sistema de la Carta Verde, establecido a finales de los años cuarenta por iniciativa de la Comisión de Transportes de la ONU, organiza, en el marco de un

⁽¹⁾ DO C 343 de 13.11.1997, p. 11.

Convenio entre Oficinas, la reparación de los siniestros causados fuera de su país de matriculación por los vehículos asegurados en países europeos.

2.2. La Comisión Europea, desde su primera Directiva sobre responsabilidad civil de vehículos automóviles de 1972 (72/166/CEE) que estableció el seguro obligatorio de responsabilidad civil para el conjunto de lo que entonces constituía la Comunidad Económica Europea, se fijó el objetivo de mejorar el procedimiento de indemnización a las personas damnificadas en los accidentes de circulación en la Unión Europea. La segunda (84/5/CEE) y la tercera (90/232/CEE) Directivas sobre seguro de vehículos automóviles vinieron a reforzar esta protección a las personas damnificadas.

2.3. La segunda Directiva de 30 de diciembre de 1983, inspirándose en el sistema de la Carta Verde, reguló los casos de accidentes de circulación ocurridos en el Estado de residencia de la persona damnificada y causados por vehículos matriculados y asegurados en ese país o en otro Estado miembro.

2.4. La tercera Directiva, de 14 de mayo de 1990, que reguló el funcionamiento de la libre prestación de servicios en seguros automóviles, cubría por su parte las situaciones en las que el accidente ocurre en el Estado de residencia de la persona damnificada y es causado por un vehículo matriculado en el mismo Estado pero asegurado en régimen de LPS por una empresa de seguros de otro Estado miembro.

2.4.1. Dicha Directiva hizo obligatoria la adhesión de todos los aseguradores que operan en este mercado, establecidos o no, al régimen de la Carta Verde y a los Fondos de Garantía nacionales.

2.5. Así pues, las Directivas sobre vehículos automóviles no permiten cubrir en condiciones prácticas satisfactorias los casos de las personas damnificadas en un accidente de circulación fuera de su Estado de residencia.

2.6. La Comisión Europea, habiendo detectado esta laguna, sometió a principios de la década de los años noventa este tema a las dos organizaciones profesionales más adecuadas para dar una respuesta: el Comité Europeo de Seguros (CEA) y el Consejo de Oficinas.

2.7. El Consejo de Oficinas, que gestiona el sistema de la Carta Verde puso en marcha un Convenio «Víctimas transeúntes» para tener en cuenta esta figura. No ha sido posible, sin embargo, llegar a ningún resultado por medio de convenios, por una parte, era evidente que no se podía conseguir el acuerdo unánime de las empresas y, por otra, porque la extensión de la acción directa, pieza clave del sistema de recurso a un representante, no podría ser garantizada en condiciones óptimas de seguridad jurídica.

2.8. Tomando nota de esta imposibilidad sobre un tema tan sensible, el Comité Europeo de Seguros se ha pronunciado claramente en favor de una propuesta de Directiva, como único medio de garantizar un nivel de protección homogéneo en toda la Unión Europea, y sobre todo, de establecer en todos los Estados miembros

un derecho de acción directa frente a la empresa aseguradora de la responsabilidad civil del responsable.

2.9. Como consecuencia de una serie de peticiones presentadas por personas damnificadas en accidentes de circulación fuera de su Estado de residencia en las que se denunciaban los retrasos en la indemnización y la lentitud del procedimiento, el Parlamento Europeo se ocupó del tema en 1995. La Comisión de Asuntos Jurídicos designó como ponente al Sr. Willy Rothley, principal responsable de la resolución aprobada por el Parlamento Europeo el 26 de octubre de 1995 en virtud del artículo 138 B del Tratado.

2.10. Los servicios de la Comisión Europea tuvieron en cuenta las demandas del Parlamento Europeo y han elaborado una propuesta de Directiva que se basa en los siguientes principios:

- instauración del derecho a la «acción directa» de la persona damnificada frente a la empresa de seguros que cubre la responsabilidad civil del responsable;
- designación por parte de todas las empresas de seguros de un representante encargado de la liquidación de siniestros en todos los Estados miembros de la Unión Europea;
- creación de un organismo de información encargado de comunicar a la persona damnificada los datos de la empresa de seguros del responsable y los de su representante para la liquidación de siniestros en su país de residencia;
- implantación de una obligación de oferta de indemnización por parte de la empresa de seguros en la que se especifiquen los plazos y las sanciones;
- iniciación, en el caso de que no se haya designado un representante o de que la respuesta no sea satisfactoria por parte de la empresa de seguros dentro de los plazos de la oferta, de un proceso de indemnización de las personas damnificadas por parte de un organismo ad hoc en su país de residencia, haciendo valer a posteriori el crédito contra su «organismo homólogo» en el Estado miembro donde haya ocurrido el accidente.

3. Observaciones generales

3.1. El Comité formula un dictamen favorable a la propuesta de Directiva que constituye una etapa indispensable en la construcción del mercado único en beneficio de los consumidores que puedan verse efectivamente confrontados, en el caso de siniestros ocurridos en el extranjero, a las siguientes dificultades:

- problemas lingüísticos y de comunicación;
- dificultades para identificar al autor de los daños y a su compañía aseguradora;
- disparidad de condiciones de atribución de la responsabilidad del culpable del accidente;
- leyes de procedimientos y de indemnización diferentes de unos países a otros.

3.2. El Comité desea que este texto sea aprobado lo antes posible y que, tanto la Comisión Europea como

todas las partes interesadas en la promoción de un dispositivo de este tipo en los Estados miembros —poderes públicos, organizaciones profesionales de aseguradoras, asociaciones de consumidores, profesionales del turismo, etc.— le den una cierta publicidad.

3.3. Sin embargo, comprueba que aparte de la mayor claridad de redacción que se podría dar a determinados pasajes, quedan aún interrogantes en los medios profesionales interesados en cuanto al cumplimiento, en los plazos señalados, de determinadas obligaciones previstas en la propuesta de Directiva, y, especialmente, en lo que se refiere al establecimiento de un registro de información con la matrícula de los vehículos, los datos de las empresas de seguros que cubren la responsabilidad civil y la identidad del representante encargado de la liquidación de los siniestros.

3.4. Por consiguiente, el tema de la introducción de un plazo suplementario para la aplicación de esta disposición específica de la Directiva merece ser discutido, en la medida en que el establecimiento de dicho registro, que con estas características no existe ahora mismo en muchos Estados miembros, requiere un tiempo razonable para reunir los medios técnicos y financieros indispensables para su buen funcionamiento.

3.5. En general, en los medios afectados se ha suscitado la cuestión del coste ligado a la aplicación de esta propuesta de Directiva. El Comité estaría interesado en saber si la Comisión Europea ha intentado evaluar el coste económico de esta iniciativa legislativa por medio de las tradicionales fichas de impacto.

3.6. Por otra parte, al Comité le parece evidente que una vez que se apruebe esta Directiva habrá que salvar otras etapas.

3.6.1. Aunque se trata de un problema más general, sería oportuno que la Comisión iniciara una reflexión sobre los medios para acelerar y facilitar el acceso de las personas damnificadas a las reglas de prueba, especialmente, en materia de entrega y de comunicación de las actas del cuerpo de policía implicado.

3.6.2. En cuanto al esfuerzo de aproximación de las legislaciones de los derechos de indemnización y reparación a nivel europeo, parece también deseable en un plazo determinado, aunque en este momento no parecen darse las condiciones para una convergencia real.

3.6.3. El Comité Europeo de Seguros ha contribuido, en lo que a él le concierne, a facilitar concretamente la reglamentación sobre siniestros en el extranjero poniendo a punto un modelo de «Declaración Europea de Accidente» utilizado en numerosos Estados miembros.

El derecho a la acción directa

3.7. El reconocimiento de este derecho en la legislación de todos los Estados miembros supone, indudablemente, una conquista esencial para mejorar la situación de las personas damnificadas que reclaman una indemnización. Constituye una novedad en el Reino Unido y en Irlanda.

3.8. El Comité constata que este derecho de acción directa no será aplicable más que a las personas damnificadas que respondan a los criterios del artículo 1, es decir, las personas víctimas de un accidente de circulación ocurrido en un Estado miembro distinto del suyo, ocasionado por un vehículo matriculado en un Estado miembro pero asegurado en una compañía de seguros de otro.

3.9. El Comité se pregunta acerca de las razones de esta limitación y considera, por su parte, que esta propuesta de Directiva debería haber supuesto una buena ocasión para hacer de esta facultad un derecho universal para uso de todas las personas damnificadas en accidentes de circulación ocurridos en el territorio de la Unión Europea.

La designación de un representante para la liquidación de siniestros

3.10. Los Estados miembros deben tomar las medidas necesarias para que las compañías de seguros autorizadas que se ocupan del ramo 10 designen en cada Estado miembro un representante para la liquidación de siniestros. Esta nueva obligación de las empresas está destinada a facilitar los trámites a la persona damnificada y se añade ahora a la lista de formalidades que aquéllas deben cumplir para la obtención de la autorización.

3.10.1. La designación de un representante de este tipo se convierte así en una de las condiciones para la obtención del permiso europeo.

3.11. El Comité se felicita por el método empleado pero tiene dudas acerca de las condiciones de aplicación por parte de las autoridades de control. En efecto, estas últimas deberán organizarse para exigir de las empresas que ya hayan obtenido la autorización que designen a un representante y vigilar que los expedientes de solicitud estén completos. Convendría que las empresas de seguros sensibilicen a las autoridades de control respectivas sobre la importancia de esta nueva misión y consigan la introducción de una disposición suplementaria sobre este punto en el Protocolo, modificado en octubre de 1997, relativo a la colaboración de las autoridades de control de las empresas de seguros de los países del Espacio Económico Europeo.

3.12. Esta nueva formalidad no parece suponer un inconveniente demasiado oneroso para las empresas dado que la lista de las personas físicas o morales que pueden realizar esta función está abierta. La Comisión Europea indica, en efecto, en la exposición de motivos sobre el artículo 3 que su intención ha sido «dar a las empresas gran libertad». Las sociedades podrán usar, pues, las estructuras existentes: filiales, sucursales, agencias, oficinas de liquidación de siniestros... o personas físicas que cumplan ya las funciones de abogado, mandatario, representante fiscal o incluso representante de los servicios en el sentido mencionado en el artículo 6 de la Directiva 90/618/CEE.

3.13. Además, la designación de dicho representante no impide, obviamente, que la empresa se ponga en contacto directamente con la o las personas damnificadas. Esta flexibilidad, que convierte el recurso al representante para la liquidación de siniestros en una posibilidad entre otras, es especialmente importante puesto que respeta la variedad de situaciones, sobre todo aquéllas en las que la persona damnificada ha suscrito un seguro de «protección jurídica».

3.14. La definición del mandato que une al representante con la empresa de seguros que le ha nombrado debe dar pruebas de la misma flexibilidad —ésta es la opción que se ha tomado en el apartado 5 del artículo 3— para no obligar a los operadores a modificar sus relaciones contractuales con personas del exterior ni su modo de organización en los mercados extranjeros.

3.15. En cuanto a las calificaciones que debe poseer el representante para la liquidación de siniestros, parece conveniente precisar explícitamente que debe poder dialogar con la persona damnificada en la(s) lengua(s) oficial(es) del Estado miembro de residencia de esta última. La dificultad lingüística constituye en efecto, uno de los principales obstáculos para la buena marcha de los procedimientos de indemnización.

El establecimiento de la obligación de presentar una oferta de indemnización

3.16. El apartado 6 del artículo 3 introduce una obligación de presentar una oferta de indemnización en el plazo de tres meses, acompañada de sanciones «en el supuesto de que se haya determinado la responsabilidad y el daño». Se trata de una disposición absolutamente esencial de la Directiva y que condiciona por sí sola, en gran parte, su eficacia y que debería convertir la intervención del organismo de indemnización descrito en el artículo 5 en un hecho excepcional.

3.17. Esta obligación de presentar una oferta de indemnización existe ya en el mercado francés desde la entrada en vigor de la ley de 5 de julio de 1985. Este sistema, que comporta en caso de litigio sanciones pecuniarias si no se presenta ninguna oferta o ésta es insuficiente, funciona desde hace más de diez años de manera satisfactoria para las entidades aseguradoras y los asegurados.

3.18. Por otra parte, también teniendo en cuenta la experiencia francesa, se puede observar que el buen funcionamiento de la obligación de presentar una oferta de indemnización que pesa sobre la empresa aseguradora de la responsabilidad civil del causante se basa sobre la apreciación realista de los procedimientos de evaluación de los daños corporales y materiales. Por esta razón, en el Código de las empresas de seguros se hace referencia a la noción de consolidación del estado de la persona damnificada.

3.19. Esta referencia, que corresponde a una medida utilizada en otros mercados de la Unión Europea (Bélgica, España, Portugal, Italia, etc.), merecería examinarse con atención puesto que podría garantizar una

mayor eficacia de este dispositivo, tanto desde el punto de vista de los aseguradores como del de las personas damnificadas.

3.20. El Comité plantea la posibilidad de llegar a un acuerdo sobre la introducción de una referencia de este tipo, añadiendo al final del primer guión del apartado 6 del artículo 3: «y especialmente la consolidación del estado de la persona damnificada». Pero esta modificación no tiene sentido si no es una referencia de uso generalizado en los Estados miembros.

3.21. Este interés por ser realistas debería llevar también a precisar que la solicitud de indemnización presentada por la propia persona damnificada, o por uno de sus representantes debe estar motivada y debe incluir todos los datos necesarios para evaluar los daños materiales y corporales.

Establecimiento de un registro

3.22. El organismo de información descrito en el artículo 4.1 está encargado esencialmente de «llevar registros de los vehículos automóviles matriculados en ese Estado miembro, de las empresas de seguros que cubran la responsabilidad civil de dichos vehículos y de los representantes para la liquidación de siniestros...» para facilitar la identificación de la empresa aseguradora responsable necesaria para iniciar el procedimiento de liquidación del siniestro.

3.23. El Comité no puede por menos que apoyar el establecimiento de dicha estructura destinada a ayudar a las víctimas de accidentes y que además deberá proporcionar medios suplementarios para luchar contra la falta de seguro, pero se pregunta, no obstante, sobre la posibilidad de hacerlo en los plazos previstos en la propuesta de Directiva.

3.24. En efecto, conviene señalar ciertas dificultades:

- en numerosos Estados miembros, las empresas de seguros que cubren la responsabilidad civil del parque móvil no siempre disponen sistemáticamente de la información sobre el número de matrícula de cada vehículo;
- actualmente no es posible identificar en todos los Estados miembros a la empresa aseguradora a partir del número de matrícula; sólo en Alemania o en Austria existe un sistema que lo permite, mientras que en Francia o en Italia se establece la relación entre la matrícula y el suscriptor;
- las fichas existentes, que corresponden más o menos al contenido previsto en el artículo 4, están gestionadas por una o varias entidades (poderes públicos, asociaciones profesionales, organismos independientes) a los que conviene dejar tiempo para definir su colaboración en la creación de la «ventanilla» única.

3.25. El Comité insiste para que, en cualquier caso, se conceda un plazo suplementario, (por ejemplo, de 30 meses en lugar de 24). Este plazo parece efectivamente

realista para permitir a todos los Estados miembros establecer, conforme a las normas nacionales y comunitarias en materia de protección de datos de carácter personal, una vía de acceso única que recoja de manera fiable y si es posible homogénea, todos estos datos sabiendo que esta «dirección» será de nueva creación en su totalidad o será el resultado de la puesta en común de todos los registros parciales existentes.

3.26. Dicho plazo permitirá, además, sacar mejor partido de las experiencias nacionales más interesantes en el tema del fichero. Cabe señalar al respecto el buen funcionamiento de dicho registro en el mercado español desde marzo de 1996. Desde esa fecha, las compañías aseguradoras comunican a sus Fondos de Garantía, al parecer sin grandes dificultades, el número de matrícula de los vehículos por ellas cubiertos, los nombres y direcciones, el tipo de contrato (anual, temporal, etc.) y su periodo de validez y las referencias relativas a la marca del vehículo y al número de registro de la entidad en el organismo de control.

Condiciones de intervención del organismo indemnizatorio

3.27. La propuesta de Directiva describe detalladamente las condiciones en las que los organismos indemnizatorios pueden proceder a la indemnización de las víctimas en caso de que las empresas no respeten las disposiciones del artículo 3.

3.27.1. Este artículo 5 representa una red de protección y, como reconoce la propia Comisión en su exposición de motivos, «se aplicará en contadas ocasiones».

3.28. Es probable que este organismo indemnizatorio sea el Fondo de Garantía o la Oficina de la Carta Verde, según los distintos Estados miembros. En cualquier caso, será conveniente procurar que en el momento de la transposición los Estados miembros tomen las medidas necesarias para alcanzar los dos objetivos planteados en este artículo:

- dotar a las estructuras existentes de los medios materiales y financieros para indemnizar, a veces en importantes proporciones, a las personas damnificadas;
- garantizar el buen funcionamiento de la compensación entre los órganos indemnizatorios que en tanto que «organismos homólogos» según los términos de la exposición de motivos pueden muy bien no ser estructuras análogas en el caso de que, por ejemplo, un Fondo de Garantía del país de residencia tuviera que hacerse reembolsar los gastos por la Oficina de la Carta Verde del país en el que ocurrió el accidente.

3.29. Como existen dos estructuras que pueden desempeñar este papel, podría ser útil prever en anexo a la Directiva una lista con los organismos indemnizatorios

según las condiciones del artículo 5 de todos los Estados miembros. Esta lista, que deberá ser actualizada regularmente, supondría un factor de seguridad jurídica.

3.30. Habrá que estudiar también la introducción de una póliza adicional a los convenios existentes entre las Oficinas y los Fondos de garantía para asegurar el respeto del plazo de dos meses que abarca la operación de recurso.

3.30.1. Además, esta solución permitiría prever bilateralmente la organización de intercambios de información sobre el total estimado del daño para evitar las evaluaciones imprudentes.

3.31. El artículo 6 contempla los casos en que no se ha podido identificar a la empresa aseguradora y prevé una indemnización de la persona damnificada por parte de los Fondos de Garantía de su país de residencia. Sería útil que la Comisión Europea precisara más concretamente para saber con certeza qué situaciones están cubiertas.

3.31.1. En efecto,

- bien el organismo de información previsto en el artículo 4 no ha funcionado correctamente y no ha sido capaz de proveer, debido a fallos de toda índole, los datos de la empresa aseguradora de la RC y de su representante,
- bien la identificación de la empresa aseguradora no es posible por razones objetivas: delito de fuga sin que se haya podido tomar la matrícula, invalidez del contrato, etc.

4. Observaciones específicas

Artículo 1º

4.1. El territorio geográfico de aplicación se extiende exclusivamente a la Unión Europea, de acuerdo con los términos del artículo. El Comité se plantea si sería factible y oportuno extenderlo a otros países.

4.2. Hay que distinguir diversas situaciones:

- los países miembros del Espacio Económico Europeo (Islandia, Noruega, Liechtenstein) deberían estar incluidos en la Directiva comunitaria tras su aprobación en el marco de los acuerdos contraídos entre la Unión Europea y el EEE;
- Suiza, país fronterizo de varios Estados miembros plantea un problema particular puesto que no es miembro del EEE. Están en curso negociaciones bilaterales entre las autoridades de la UE y la Confederación Helvética que han fracasado recientemente en relación con las modalidades del tránsito por carretera. El Comité se pregunta por los medios jurídicos existentes que permitirían, en nombre de

la protección de las personas damnificadas, extender el beneficio de las medidas previstas en la Directiva a los ciudadanos procedentes de un país comunitario damnificados en un accidente de circulación en territorio suizo. Se podría contemplar a corto plazo una solución basada en una fórmula convencional del mismo tipo que el Convenio multilateral de garantía;

- los países de Europa Central y Oriental tienen también fronteras comunes con diversos Estados miembros y registran un flujo creciente de circulación automóvil. Van a convertirse en miembros de la Unión Europea y, para algunos de ellos, las negociaciones sobre la ampliación comenzarán el 31 de marzo de 1998. Están adscritos al sistema de la Carta Verde y son parte del Convenio multilateral de garantía. Sería pues conveniente explorar la vía convencional a la espera de su adhesión;
- la situación de otros terceros países es más delicada en el plano de los principios jurídicos. No obstante, el Comité se plantea un caso que no contempla el artículo 1, por ejemplo, el de un accidente causado por un vehículo que no esté matriculado en la Unión Europea, conducido por un propietario americano cubierto por una garantía de seguro internacional expedido por una compañía de seguros con sede en la Unión.

4.2.1. Efectivamente, el artículo 1 vincula indisolublemente la matriculación y el seguro. Sin embargo, parece que pueden darse situaciones en que no se cumplan estas dos condiciones acumulativas.

4.3. El Comité señala, además, que existe una gran disparidad en los regímenes de matriculación vigentes en la Unión Europea en cuanto a las autoridades encargadas de entregar las placas, los requisitos, los plazos fijados para cambiarlas, etc., dado que las Directivas sobre vehículos automóviles no han tratado este asunto.

4.3.1. Este tema debería ser actualizado en un contexto caracterizado por algunos casos de LPS (Libre prestación de servicios) salvaje en el sector del automóvil.

Artículo 2

4.4. El Comité se declara favorable a la ampliación del derecho de acción directa al conjunto de las personas lesionadas según se define en el apartado 2 del artículo 1 de la Directiva 72/166/CEE. Sugiere, por tanto, que se sustituya la actual redacción por la siguiente:

«Los Estados miembros velarán por que toda persona lesionada según se define en el apartado 2 del artículo 1 de la Directiva 72/166/CEE tenga derecho a interponer una acción directa contra la empresa de seguros del tercero a quien corresponda la responsabilidad civil.»

Artículo 3

4.5. Parece oportuno introducir una referencia a la obligación que tiene el representante para la liquidación de siniestros de comunicarse con la persona damnificada en su propia lengua. Esta precisión podría añadirse al final del apartado 4 de la manera siguiente:

«Deberá poder comunicarse con la persona damnificada en la(s) lengua(s) oficial(es) del Estado de residencia de la víctima del siniestro.»

4.6. El apartado 6, cuya redacción es fundamental para garantizar el buen funcionamiento de la obligación de presentar una oferta en beneficio de las personas damnificadas, debe ser completado en tres nuevos aspectos.

4.7. En primer lugar, conviene prever el caso en que la demanda de indemnización de la persona damnificada sea rechazada por exorbitante por la empresa de seguros que debe, entonces, en el plazo de tres meses, exponer los motivos del rechazo.

4.7.1. La «oferta de indemnización» cubre sin duda también los casos de oferta cero pero el Comité considera más prudente disponer de una formulación explícita de conformidad con el apartado 1 del artículo 5, primer guión, en el que se emplea la expresión «respuesta motivada».

4.7.2. Se podría pues introducir tras la expresión «oferta de indemnización» la siguiente frase: «o justifiquen exactamente las razones de su rechazo de la demanda de indemnización».

4.8. Habría que añadir una precisión del mismo tipo en relación con la forma de la demanda de indemnización. Es conveniente, en efecto, teniendo en cuenta las sanciones aparejadas a la falta de respuesta o a una respuesta poco satisfactoria, velar por que ésta última sea lo más completa y justificada posible.

4.8.1. Por tanto sería útil añadir el adjetivo «motivada» tras la expresión «demanda de indemnización» que figura en el apartado 1.

4.9. La formulación del segundo guión que contempla los casos en que la empresa de seguros esté autorizada a «responder apropiadamente» en lugar de a «presentar una oferta de indemnización» debe quedar más clara en la versión francesa. En efecto, las dos condiciones mencionadas pueden ser acumulativas pero también alternativas. Sería pues necesario reemplazar la palabra «y» por la expresión «y/o».

Artículo 4

4.10. Podría ser adecuado introducir desde el artículo 4 una referencia a los Fondos de Garantía. Así, se podría añadir al final de la última frase del apartado 3

la siguiente expresión: «y el nombre y la dirección del organismo mencionado en el apartado 4 del artículo 1 de la Directiva 84/5/CEE».

4.11. Este artículo, que especifica el contenido de las informaciones pertinentes para facilitar la liquidación del siniestro, fija las obligaciones en términos de intercambios de los Estados miembros y las empresas de seguros. Cabe lamentar que no se haga alusión a la obligación que tienen los organismos de indemnización de los distintos Estados miembros de intercambiar entre ellos esta información. La Comisión Europea reconoce en la exposición de motivos que «la cooperación entre los centros de información es indispensable para conseguir el número de matrícula del vehículo y el nombre de la empresa de seguros en el país de residencia de la víctima, puesto que esa información sólo consta en el país de matriculación del vehículo».

4.11.1. El Comité considera que es útil disponer de una referencia explícita a esta cooperación en el artículo 4. Propone que se incluya un nuevo apartado 4:

«4. Los Estados miembros tomarán las medidas necesarias para facilitar el intercambio de información entre los organismos de información establecidos de conformidad con el apartado 1 del presente artículo».

Artículo 6

4.12. A fin de disipar cualquier malentendido sobre los casos contemplados en este artículo, sería quizá útil sustituir el principio de la primera frase «Si no puede identificarse a la empresa de seguros» por la expresión siguiente que es más precisa:

«Cuando un organismo de información no ha conseguido identificar a la empresa de seguros de un vehículo matriculado en su territorio...»

Artículo 7

4.13. Teniendo en cuenta las dificultades que entraña poner en marcha el fichero descrito en el artículo 4, el Comité recomienda ampliar el plazo previsto en el apartado 1 de veinticuatro a treinta meses.

Bruselas, el 25 de marzo de 1998.

El Presidente
del Comité Económico y Social
Tom JENKINS

Dictamen del Comité Económico y Social sobre la «Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo relativa al acceso a la actividad de las entidades de crédito y a su ejercicio (versión codificada)»

(98/C 157/03)

El 9 de marzo de 1998, de conformidad con el artículo 198 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 marzo de 1998 (ponente: Sr. Pelletier).

En su 353º Pleno de los días 25 y 26 de marzo de 1998 (sesión del 25 de marzo), el Comité Económico y Social ha aprobado por 96 votos a favor, 1 en contra y 4 abstenciones el presente Dictamen.

1. Introducción

1.1. Por decisión de 1 de abril de 1987 la Comisión dio instrucciones a sus servicios de que procedieran a la codificación constitutiva u oficial de los actos jurídicos, como máximo tras su décima modificación.

1.2. Las conclusiones de la Presidencia del Consejo Europeo de Edimburgo, en diciembre de 1992, confirmaron estas exigencias subrayando la importancia de la codificación, que debe llevarse a cabo respetando íntegramente el proceso legislativo comunitario normal.

1.3. En la medida en que, con ocasión de la codificación constitutiva u oficial, ninguna modificación sustantiva puede ser introducida en los actos objeto de dicho procedimiento, el Parlamento Europeo, el Consejo y la Comisión convinieron, mediante un acuerdo interinstitucional de 20 de diciembre de 1994, en un método de trabajo acelerado para la rápida aprobación de los actos codificados.

1.4. El Comité Económico y Social se congratula del esfuerzo de transparencia y legibilidad que representa la codificación. En efecto, las diferentes directivas a las que va destinado el proyecto han sido modificadas en varias ocasiones de manera sustancial. Por lo tanto, era necesario, por razones de racionalidad y claridad, proceder a la codificación de dichas directivas reagrupándolas en un texto único. Además, estos textos servirán de referencia a los países candidatos para la transposición del acervo comunitario.

1.5. Este trabajo completa las comunicaciones examinadas por el Comité Económico y Social y que tienen por objeto precisar el ámbito de aplicación de las directivas.

2. El ámbito de aplicación de la codificación

2.1. La propuesta de codificación va dirigida a las directivas de base siguientes:

- 73/183/CEE: supresión de las restricciones a la libertad de establecimiento y a la libre prestación de servicios en materia de actividades por cuenta propia de los bancos y otras entidades financieras;
- 77/780/CEE: 1ª Directiva Bancaria;
- 89/299/CEE: fondos propios de las entidades de crédito;
- 89/646/CEE: 2ª Directiva Bancaria;
- 89/647/CEE: coeficiente de solvencia de las entidades de crédito;
- 92/30/CEE: supervisión de las entidades de crédito de forma consolidada, y
- 92/121/CEE: supervisión y control de las operaciones de gran riesgo de las entidades de crédito.

2.2. Asimismo, la propuesta de codificación va dirigida a las directivas de modificación siguientes:

2.2.1. Directiva 77/780/CEE — 1ª Directiva Bancaria

- 85/345/CEE: Particularidad de aplicación para Grecia;
- 86/137/CEE: Aplicación aplazada para determinados Estados miembros;
- 89/646/CEE: 2ª Directiva Bancaria;
- 95/26/CEE: Supervisión prudencial «post BCCI» (1);
- 96/13/CEE: Exclusión permanente de determinadas entidades.

(1) BCCI — Bank of Credit and Commerce International.

2.2.2. Directiva 89/299/CEE — Fondos propios

- 91/633/CEE: Tratamiento que reciben los fondos para riesgos bancarios generales (FRBG);
- 92/16/CEE: Particularidades para las entidades de crédito hipotecario danesas;
- 92/30/CEE: Supervisión de forma consolidada.

2.2.3. Directiva 89/646/CEE — 2ª Directiva Bancaria

- 92/30/CEE: Supervisión de forma consolidada;
- 95/26/CEE: Supervisión prudencial «post BCCI».

2.2.4. Directiva 89/647/CEE — Coeficiente de solvencia

- 91/31/CEE: Definición de bancos multilaterales de desarrollo;
- 92/30/CEE: Supervisión de forma consolidada;
- 94/7/CE: Definición de bancos multilaterales de desarrollo;
- 95/15/CE: Definición técnica de Zona «A»;
- 95/67/CE: Definición de bancos multilaterales de desarrollo;
- 96/10/CE: Contratos de novación y acuerdos de compensación (Contractual Netting).

2.3. Es conveniente completar este ámbito de aplicación en un futuro próximo teniendo en cuenta las directivas aprobadas relativas a las entidades de crédito. Nos referimos a las directivas siguientes, indicadas por orden prioritario:

- 93/6/CEE: sobre la adecuación del capital de las empresas de inversión y las entidades de crédito;
- 94/19/CE: relativa a los sistemas de garantía de depósitos;
- 91/308/CEE: relativa a la prevención de la utilización del sistema financiero para el blanqueo de capitales;
- 86/635/CEE: relativa a las cuentas anuales y a las cuentas consolidadas de los bancos y otras entidades financieras;
- 89/117/CEE: relativa a las obligaciones en materia de publicidad de los documentos contables de las sucursales, establecidas en un Estado miembro, de entidades de crédito y de entidades financieras con sede social fuera de dicho Estado miembro.

2.3.1. Sin embargo, habida cuenta de los límites jurídicos del procedimiento de codificación (no modificación de la sustancia y transposición del derecho tal cual), sería sin duda deseable animar a la Comisión a que examine en el futuro la reestructuración de los textos en aplicación. Éste sería un método más flexible y eficaz.

2.3.2. Habida cuenta de la utilidad de los textos codificados para los países candidatos a la Unión Europea, es fundamental que la adopción de este proyecto de codificación se realice con la mayor celeridad.

Bruselas, el 25 de marzo de 1998.

El Presidente
del Comité Económico y Social
Tom JENKINS

Dictamen del Comité Económico y Social sobre la «Propuesta de Directiva del Consejo de aproximación de las legislaciones de los Estados miembros en materia de transporte en buque de mercancías peligrosas por vía navegable»

(98/C 157/04)

El 11 de septiembre de 1997, de conformidad con la letra c) del 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 Transportes y Comunicaciones, encargada de preparar los trabajos en este asunto, aprobó su dictamen el 11 de marzo de 1998 (ponente: Sr. Giesecke).

En su 353º Pleno de los días 25 y 26 de marzo de 1998 (sesión del 25 de marzo), el Comité Económico y Social ha aprobado por 105 votos a favor y 1 abstención el presente Dictamen.

1. Introducción

1.1. Es necesario que existan unas normas armonizadas para el transporte de mercancías peligrosas por las vías navegables europeas conectadas entre sí. Esto es así tanto para el transporte internacional como para el nacional.

1.2. El Rin es la vía navegable más transitada del mundo. Por su gran importancia económica para Europa Central, el Rin está sujeto desde 1868 a las disposiciones del «Acto de Mannheim».

Basándose en este fundamento jurídico, la Comisión Central para la Navegación del Rin (CCNR) ha establecido un Reglamento para el transporte de mercancías peligrosas por el Rin (ADNR). También se estipulan en este Reglamento las importantes disposiciones de formación para la tripulaciones de los buques.

Las disposiciones del ADNR han sido incorporadas por todos los Estados ribereños del Rin a su legislación nacional, por lo que el ADNR tiene validez para todas las vías navegables conectadas entre sí de Europa Central.

1.3. Austria, Estado miembro de la UE, adoptó en 1997 el ADNR como «Reglamento ADN», con modificaciones poco importantes para el transporte por el Danubio.

1.4. Los países candidatos a la adhesión tienen sus propias normativas nacionales; en la medida en que practican el transporte internacional, han concluido acuerdos bilaterales basados en el ADNR.

1.5. Los terceros países europeos tienen disposiciones nacionales particulares.

1.6. Todos los países mencionados mantienen negociaciones desde 1996 en el marco de la Comisión Económica para Europa de las Naciones Unidas (CEPE) con vistas a un acuerdo vinculante sobre el transporte internacional de mercancías peligrosas por vía navegable.

1.7. En el marco de la CEPE se ha conseguido alcanzar ya acuerdos equivalentes para el transporte internacional

por ferrocarril y por carretera. La UE ha previsto mediante directivas que estos acuerdos internacionales se incorporen a la legislación nacional de los Estados miembros.

1.8. Para garantizar un alto nivel de seguridad en el transporte intermodal de mercancías peligrosas y aprovechar plenamente las capacidades de transporte por vía navegable disponibles en este ámbito es necesario establecer también disposiciones para la navegación interior, tanto en lo que respecta al transporte internacional como al nacional.

1.9. Para alcanzar cuanto antes, también en este ámbito, el objetivo de una reglamentación uniforme del transporte de mercancías peligrosas en toda Europa, es necesario que la CEPE concluya sus trabajos con la mayor rapidez posible. Para ello, no se deberá rebajar —a ser posible en ningún aspecto— el nivel de seguridad de las disposiciones del ADNR.

2. La propuesta de Directiva de la Comisión

2.1. La propuesta de Directiva de la Comisión tiene por objeto conseguir una mayor seguridad en el transporte de mercancías peligrosas por las vías navegables de todo el territorio europeo. La propuesta establece condiciones de la competencia uniformes en el ámbito técnico y facilita las operaciones de transporte a los transportistas y a los expedidores.

2.2. Para garantizar la cooperación de los países candidatos a la adhesión y de los terceros países europeos en la toma de decisiones relativas al transporte de mercancías peligrosas por las vías navegables europeas, la Comisión no ha utilizado como fundamento jurídico de su Directiva el ADNR, sino el paneuropeo ADN.

2.3. La Comisión pone de relieve con ello su voluntad de armonizar las normas de seguridad del ADN con las disposiciones del ADNR.

3. Observaciones generales

3.1. El Comité acoge favorablemente las propuestas de la Comisión. Las normas de seguridad más estrictas actualmente existentes, que son las del ADNR, deberían

aplicarse también en el transporte por vía navegable de los Estados europeos —tanto a nivel internacional como nacional— con preferencia a las del ADN, que todavía deben completarse.

3.2. Las disposiciones técnicas esenciales del ADN se integraron y publicaron ya en 1997 junto con las «European Provisions concerning the International Carriage of Dangerous Goods by Inland Waterway (ADN)» (Recomendación sobre el transporte internacional de mercancías peligrosas por vía navegable). Por eso, ahora es preciso concluir lo antes posible el acuerdo general.

3.3. Aunque la redacción definitiva del acuerdo no se conoce todavía en todos sus detalles, y por tanto cualquier referencia de la Directiva a este acuerdo supone algunos riesgos, se acoge favorablemente la pronta acción de la Comisión.

3.3.1. Entre los riesgos cabe señalar sobre todo:

- las disposiciones transitorias del ADN, que debido a la situación de negociación con los países candidatos y los terceros países podrían resultar algo menos rigurosas que las del ADN;
- el debilitamiento de los requisitos exigidos a las sociedades de clasificación autorizadas o a las autoridades que conceden la autorización.

3.4. El Comité manifiesta su preocupación por el hecho de que, si no se consigue la debida coherencia entre el ADN y el ADN para el transporte nacional, podrían aplicarse simultáneamente dos normativas diferentes: el ADN, de conformidad con la Directiva, para los buques de navegación interior cuya ruta no discurra por el Rin; y el ADN para los buques que se dediquen al transporte por las vías navegables nacionales pasando por el Rin.

3.5. En el apartado 3 del artículo 5 de la propuesta de Directiva se prevé que, en caso de accidente, antes de tomar eventuales medidas el Estado miembro deberá notificarlas a la Comisión y aguardar su decisión.

A juicio del Comité, en dichos casos y si existe urgencia, el Estado miembro podrá tomar inmediatamente tales

medidas, transitorias y de duración limitada, hasta que se cumpla el procedimiento previsto en el apartado 3 del artículo 5.

4. Observaciones específicas

4.1. El Comité pide a la Comisión que inste nuevamente a los Estados miembros a continuar a buen ritmo las negociaciones sobre el Acuerdo ADN dentro del grupo de trabajo conjunto CEPE-NU/CCNR (Comisión Económica para Europa de las Naciones Unidas/Comisión Central para la Navegación del Rin), creado en 1995, para que el acuerdo marco pueda concluirse a ser posible en 1998.

4.2. Con vistas a una rápida armonización de las disposiciones del ADN a un alto nivel, el Comité apoya los esfuerzos de la Comisión por adherirse al ADN. Sin embargo, el objetivo de los mismos no debería ser sustituir a los Estados miembros.

4.3. Para que las disposiciones puedan aplicarse lo más rápidamente posible también en los PECO, el Comité recomienda que, en las negociaciones bilaterales con los países candidatos a la adhesión, los organismos comunitarios insten a que el ADN se ratifique antes de la adhesión.

4.4. A este respecto, el Comité desea llamar la atención sobre las disposiciones contradictorias del ADN y de la Directiva comunitaria COV (compuestos orgánicos volátiles)⁽¹⁾, cuya aplicación a la navegación interior plantea todavía considerables problemas, dado que difiere del ADN.

4.4.1. En algunos Estados miembros ya no se autoriza el vaciado de los residuos de las cisternas durante el viaje, pero tampoco es posible todavía en potenciales centros de eliminación de desechos. Ello supone unos elevados costes de eliminación adicionales para los buques de navegación interior.

4.4.2. El Comité teme que estas dificultades de aplicación puedan provocar un desplazamiento del transporte por vía navegable, seguro y poco contaminante, a la carretera o al ferrocarril.

⁽¹⁾ DO L 365 de 31.12.1994, p. 24-33.

Bruselas, el 25 de marzo de 1998.

El Presidente
del Comité Económico y Social
Tom JENKINS

Dictamen del Comité Económico y Social sobre la «Propuesta de Directiva del Consejo por la que se modifica la Directiva 82/714/CEE, de 4 de octubre de 1982, por la que se establecen las prescripciones técnicas de los barcos de la navegación interior»

(98/C 157/05)

El 2 de febrero de 1998, de conformidad con el 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 Transportes y Comunicaciones, encargada de preparar los trabajos en este asunto, aprobó su dictamen el 11 de marzo de 1998 (ponente: Sr. Kielman).

En su 353º Pleno (sesión del 25 de marzo de 1998), el Comité Económico y Social ha aprobado por 101 votos a favor, 1 en contra y 2 abstenciones el presente Dictamen.

1. La propuesta de la Comisión

1.1. El principal objetivo de la propuesta objeto de examen es actualizar la Directiva 82/714/CEE, de 4 de octubre de 1982, en consonancia con el progreso técnico, a fin de mejorar la seguridad y fomentar el transporte por vías navegables, que es un modo de transporte sumamente respetuoso del medio ambiente.

1.2. Actualmente, los buques de la navegación interior están sujetos a diferentes regímenes en lo que respecta a las prescripciones técnicas, establecidas a través de los instrumentos siguientes:

1.2.1. El Reglamento revisado sobre inspección de la navegación en el Rin, de 1 de enero de 1995, denominado «Reglas del Rin», adoptado por la Comisión Central del Rin. Es aplicable en el área incluida en el Convenio de Mannheim (1968) y obligatorio para sus signatarios (Alemania, Bélgica, Francia, Países Bajos y Suiza).

1.2.2. La Directiva 82/714/CEE del Consejo, de 4 de octubre de 1982. Esta Directiva es vinculante para los Estados miembros de la UE y debe ser incorporada al Derecho nacional. No obstante, los Estados miembros que tengan vías navegables interiores no conectadas a la red internacional pueden eximir de la aplicación de la Directiva a los buques que operen en las mismas. La red navegable internacional sólo se extiende por seis Estados miembros: Alemania, Austria, Bélgica, Francia, Luxemburgo y Países Bajos.

1.2.3. Las Recomendaciones de la Comisión Económica para Europa de las Naciones Unidas (CEPE) sobre prescripciones técnicas (uniformes) de los buques de navegación interior. Estas recomendaciones, aplicables a la zona exterior a la UE y especificadas en el Anexo de la Resolución nº 17 del grupo de trabajo sobre transporte fluvial interior, no son vinculantes, pero pueden ser adoptadas.

1.3. No obstante, existen también diferencias en el nivel técnico prescrito por los instrumentos citados en el punto 1.2. Por esta razón, pese a la existencia de una red internacional de vías navegables que conecta el Mar

Negro con el Mar del Norte desde la construcción del canal Rin-Meno-Danubio en 1992, no existe una norma común para los barcos que navegan en dicha red.

1.4. Por consiguiente, es necesario actualizar con urgencia las prescripciones técnicas establecidas por la Directiva 82/714/CEE, sobre la base de las últimas Reglas del Rin. Éstas, en efecto, constituyen las normas de seguridad más actualizadas, de probado valor en la práctica, por cuya razón también las está adoptando la CEPE. Su actualización y la adopción de normas técnicas comunes contribuirán al establecimiento de un mercado único de servicios de transporte por vía navegable.

1.5. En el cuadro 1 adjunto se indica la fecha de entrada en vigor de las prescripciones técnicas aplicables a los buques de navegación interior, con arreglo a la revisión propuesta, y la naturaleza de la inspección. Las disposiciones transitorias precisan la fecha en la que todos los buques deberán ajustarse a las normas. Por último, todo buque en servicio por las vías navegables indicadas estará provisto de un certificado comunitario, prueba de que se habrá conseguido la plena realización del mercado interior.

2. Observaciones generales

2.1. La aplicación de las medidas citadas mejorará la seguridad del transporte por vía navegable, garantizará un conjunto coherente de prescripciones técnicas para la navegación interior en la UE y contribuirá a la armonización a nivel paneuropeo.

2.2. En lo que respecta a la armonización a nivel paneuropeo, los países asociados conectados a las vías navegables comunitarias (Bulgaria, República Checa, Hungría, Polonia, Rumania y Eslovaquia) deberán cumplir las prescripciones de la directiva revisada.

2.3. Ello facilitará el transporte por vía navegable, contribuirá a un cambio modal en favor de las vías navegables y, dado el carácter poco contaminante de este modo de transporte, mejorará la gestión de los problemas medioambientales.

3. Observaciones particulares

3.1. Cabe señalar como un hecho importante que los buques de pasaje construidos para transportar más de 12 personas quedarán también incluidos en el campo de aplicación de la directiva modificada, al igual que las construcciones y los muelles flotantes. Tanto unos como otros deberán ajustarse a las condiciones estipuladas en el apartado 4 del artículo 8 de la directiva modificada.

3.2. Los buques marítimos quedan excluidos del ámbito de aplicación de la directiva modificada, siempre que estén en posesión de los certificados de navegación pertinentes.

3.3. Otra ventaja importante que ofrece la aproximación de las especificaciones técnicas es que los transportistas por barco y otras empresas suministradoras de este sector podrán realizar sus actividades para un

mercado interior ampliado y, además, se favorece la armonización de las condiciones de la competencia en el mercado de la navegación interior.

4. Conclusiones

4.1. Teniendo en cuenta los principios mencionados en los puntos anteriores, el Comité Económico y Social se pronuncia favorablemente sobre la propuesta de modificación de la Directiva 82/714/CEE de 4 de octubre de 1982. El Comité es consciente de la gran importancia que reviste la armonización del mercado de la navegación interior como elemento esencial del mercado de los transportes.

4.2. El Comité pide a la Comisión que examine con detalle las consecuencias de la armonización del mercado de la navegación interior en concertación con todos los interesados, incluidos los interlocutores económicos y sociales.

Bruselas, el 25 de marzo de 1998.

*El Presidente
del Comité Económico y Social*

Tom JENKINS

ANEXO

al Dictamen del Comité Económico y Social

CUADRO 1

Prescripciones técnicas aplicables a los buques de navegación interior con arreglo a la revisión propuesta de la Directiva 82/714/CEE

Categoría del buque	Plazo	Naturaleza de la inspección
Buques nuevos	A partir del 1.7.1998	Pleno cumplimiento de las prescripciones técnicas del nuevo Anexo II, equivalentes a las Reglas del Rin.
Buques en servicio provistos de certificado comunitario	A partir del 1.7.1998	Cumplimiento de las disposiciones transitorias del capítulo 24 del Anexo.
Buques en servicio cuya quilla haya sido colocada antes del 1.1.1970, que naveguen exclusivamente en redes nacionales y no estén provistos de certificado comunitario (a que se refiere el segundo párrafo del apartado 2 del artículo 8)	Del 1.7.1998 al 1.1.2005	Se les expedirán certificados que especifiquen los aspectos en los que no cumplen las prescripciones del (nuevo) Anexo II. Estos aspectos deberán ajustarse al Anexo II en caso de recambio o modificación.
Buques en servicio que entran por primera vez en el ámbito de aplicación de la Directiva, a saber: buques de pasaje de capacidad superior a doce personas; construcciones flotantes; muelles y artefactos flotantes	Del 1.7.1998 al 31.7.2003 para los buques de pasaje y del 1.7.1998 al 31.7.2008 para los demás	Véase arriba.

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 — Estrategia comunitaria para promocionar la producción combinada de electricidad y calor (CHP) y para eliminar los obstáculos a su desarrollo»

(98/C 157/06)

El 23 de octubre 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 Energía, Asuntos Nucleares e Investigación, encargada de preparar los trabajos en este asunto, aprobó su dictamen el 3 de marzo de 1998 (ponente: Sr Bernabei).

En su 353º Pleno de los días 25 y 26 de marzo de 1998 (sesión del 25 de marzo), el Comité Económico y Social ha aprobado por 104 votos a favor, 2 en contra y 4 abstenciones el presente Dictamen.

1. Introducción

1.1. La Comisión Europea ha enviado al Comité Económico y Social —y simultáneamente al Consejo, al Parlamento Europeo y al Comité de las Regiones— la Comunicación «Estrategia comunitaria para promocionar la producción combinada de electricidad y calor (CHP) y para eliminar los obstáculos a su desarrollo». Esta Comunicación es consecuencia del compromiso contraído al respecto por la Comisión en el Libro Blanco⁽¹⁾, respecto del cual el Comité lamenta una vez más no haber sido consultado.

1.2. El documento de la Comisión responde además a la petición del Parlamento relativa a la necesidad de fomentar el uso de la cogeneración en los países miembros y eliminar los actuales obstáculos, y a la encomienda del Consejo de Energía de 27 de mayo de 1997 de preparar «una estrategia comunitaria para la promoción de las energías renovables y de producción combinada de calor y electricidad (CHP) que contribuya con el tiempo a mejorar los resultados del sector energético»⁽²⁾. El Comité se ha pronunciado en repetidas ocasiones sobre estrategias para reducir las emisiones de CO₂ y otros gases que provocan el efecto invernadero⁽³⁾, así como para la promoción de las energías renovables⁽⁴⁾, y sobre la eficacia energética y el uso racional de la energía⁽⁵⁾. Además, en el Consejo de Energía de 8 de diciembre de 1997 se adoptó una resolución para promover una estrategia comunitaria de producción combinada de calor y electricidad (CHP).

2. La propuesta de la Comisión

2.1. El objetivo explícito de la Comisión es «proponer una estrategia, en el contexto de la política energética

de la UE, que facilite el desarrollo de la CHP (producción combinada de calor y electricidad o cogeneración) en Europa y su penetración en el mercado energético europeo como sistema de producción de calor y electricidad que favorece el ahorro de energía y la protección del medio ambiente», sobre la base de medidas que se refuercen mutuamente a nivel comunitario y nacional y garantizando su coherencia y compatibilidad con las demás políticas comunitarias.

2.2. La Comisión destaca el marco de medidas legislativas⁽⁶⁾, tecnológicas —en particular en el marco de los programas JOULE y THERMIE— y no tecnológicas —en particular en el ámbito de los programas SAVE y SYNERGY, así como de los programas PHARE, TACIS, y MEDA y de las financiaciones del BEI—, e identifica después una serie de obstáculos al desarrollo de la cogeneración que se interponen en mayor o menor medida en los diferentes Estados miembros y que impiden un desarrollo adecuado de las centrales de CHP:

2.2.1. Obstáculos económicos: Falta de disponibilidad y precios no competitivos de las fuentes primarias de energía, dificultades generales y específicas de financiación, falta de «internalización» de los costes medioambientales en las energías con las que compiten, dificultades en las relaciones entre cogeneradores y empresas eléctricas en términos de libre acceso a la red, pago inadecuado de la venta de los excedentes de electricidad y tarifas elevadas para la electricidad suministrada a título de reserva y complementario.

2.2.2. Obstáculos legislativos: Dificultades y lentitud en los procedimientos de autorización, así como no reconocimiento de los derechos de acceso a la red.

⁽¹⁾ Una política energética para la Unión Europea.

⁽²⁾ Resolución del Consejo sobre el cambio climático — Consejo de Energía de 27.5.1997.

⁽³⁾ La dimensión energética del cambio climático (DO C 19 de 21.1.1998).

⁽⁴⁾ Libro Verde para una estrategia comunitaria «Energía para el futuro: fuentes de energía renovables» (DO C 206 de 7.7.1997) y Altener II (DO C 19 de 21.1.1998).

⁽⁵⁾ SAVE II (DO C 82 de 19.3.1996).

⁽⁶⁾ Recomendación del Consejo (77/714/CEE) de 25.10.1977; Recomendación del Consejo (88/611/CEE) de noviembre de 1988; Tratado sobre la Carta de la Energía; Directiva 96/92/CE sobre la liberalización del mercado interior de la energía eléctrica (DO L 27 de 30.1.1997); Imposición de los productos energéticos (DO C 139 de 6.5.1997).

2.2.3. Obstáculos institucionales: Falta de equilibrio y de transparencia en las relaciones entre empresas privadas con centrales de CHP y empresas públicas que gozan de una posición dominante.

2.2.4. Obstáculos específicos: Principalmente en lo que se refiere a la calefacción y refrigeración urbanas, que no se encuentran suficientemente desarrolladas en Europa, ni siquiera desde un punto de vista tecnológico, y resultan todavía poco económicas.

2.3. En el ámbito del marco coherente de puesta en práctica de una política energética comunitaria encaminada al fortalecimiento de la competitividad de las empresas europeas en el mercado mundial, de la protección del medio ambiente y de la seguridad de aprovisionamiento que el Comité ha respaldado recientemente⁽¹⁾, la Comisión define una nueva estrategia comunitaria de cogeneración basada en el objetivo de duplicar, para el año 2010, la capacidad de CHP instalada en sustitución de las centrales existentes y de aumentar en un 30 % el nivel de utilización de las centrales actuales, para que la proporción de la producción combinada de electricidad y calor respecto del total de la producción eléctrica pase del 9 % actual al 18 %, con una reducción del 4 % en las emisiones de CO₂ y demás gases causantes del efecto invernadero.

3. La cogeneración en el marco internacional

3.1. En la Conferencia sobre el cambio climático global celebrada en Kioto el pasado mes de diciembre se establecieron, para todos los países firmantes del Convenio-marco de las Naciones Unidas, objetivos específicos de reducción (respecto del año 1990) de las emisiones de gases de efecto invernadero, que deberán alcanzarse antes del año 2010: 8 % para los países de la Unión Europea, 7 % para los Estados Unidos y 6 % para el Japón.

3.2. De esta manera se ha añadido una obligación medioambiental a la necesidad general, observada principalmente en los países industrializados, de contener el consumo de energía, aumentar la seguridad de abastecimiento y lograr un mayor rendimiento en la utilización de los combustibles.

3.3. Se sabe que la tecnología de la producción combinada de calor y electricidad (cogeneración) es una de las muy pocas que pueden ofrecer una notable contribución a la problemática del rendimiento energético y, al mismo tiempo, de la protección del medio ambiente.

3.4. También en los Estados Unidos y el Japón se reconoció hace tiempo la necesidad de promover el desarrollo de la cogeneración y se adoptaron disposiciones legislativas generales y específicas que han introdu-

cido facilidades fiscales y de otro tipo, han abierto líneas de financiación y han ampliado programas de investigación y demostración sobre la cogeneración.

3.5. Algunas de dichas disposiciones podrían ofrecer indicaciones útiles para la elaboración de una política eficaz de apoyo a la cogeneración en la UE.

4. Una estrategia europea para la cogeneración

4.1. En general, el Comité aprueba sin reservas la iniciativa de la Comisión de proponer una estrategia comunitaria para promocionar la producción combinada de calor y electricidad.

4.2. Por otra parte, el Comité observa que los objetivos indicativos propuestos para duplicar la proporción de cogeneración respecto de la producción total de electricidad, pasando del 9 % actual al 18 % en el año 2010, son muy ambiciosos y exigentes, y señala que sólo se podrán alcanzar si los Estados miembros responden plenamente a los requerimientos comunitarios, teniendo en cuenta las diferentes situaciones de partida y las necesidades del mercado.

4.3. Por último, el Comité destaca que la correspondencia entre las orientaciones generales aprobadas por el Consejo y los objetivos nacionales concretos con sus consiguientes planes de acción dependerá de la relación de colaboración que sea posible establecer entre los programas de cada Estado miembro y las líneas de una política energética comunitaria más general que haga referencia al conjunto de los recursos y las tecnologías energéticas y basada en el consenso de las partes interesadas y no en imposiciones de la autoridad competente.

4.4. En opinión del Comité, es preciso aprovechar todo el potencial existente en los sistemas energéticos de los Estados miembros, aunque entre ellos se den diferencias estructurales importantes, para lograr una buena expansión y penetración de las tecnologías de cogeneración tanto en el sector eléctrico como en el de la calefacción y la refrigeración urbanas.

4.4.1. En muchos países comunitarios están todavía en servicio centrales termoeléctricas con rendimientos energéticos bajos y que utilizan fuentes de energía que producen emisiones a la atmósfera altamente contaminantes. Según el Comité, la tecnología de la cogeneración combinada puede ofrecer las soluciones más idóneas para estos casos, en los que a la demanda de electricidad siempre van unidas necesidades de calor importantes y prolongadas. Al programar la ubicación territorial de las nuevas instalaciones debería tenerse en cuenta la posibilidad de comercialización del calor, la refrigeración y la desalación.

⁽¹⁾ DO C 19 de 21.1.1998.

4.4.2. La vía más eficaz que se debería seguir es la de la construcción de nuevas centrales de cogeneración de alto rendimiento, junto con el cierre o la modernización de las instalaciones más viejas de bajo rendimiento térmico y más contaminantes mediante la aplicación por parte de los Estados miembros de la Directiva CHP. El Comité considera que es necesario que la Comisión observe de cerca este problema y compruebe que en los programas nacionales se haga hincapié de manera adecuada en este aspecto, hincapié que también ha de hacerse como consecuencia de la aplicación de la Directiva 96/92/CE⁽¹⁾ sobre el mercado único de la electricidad y la futura revisión de la Directiva sobre grandes instalaciones de combustión.

4.4.2.1. La demanda de electricidad aumenta continuamente en Europa. En el caso de nuevas instalaciones de producción para satisfacer esta demanda creciente, se debería conceder prioridad a las tecnologías de CHP, siempre que ello sea posible y económicamente conveniente incluso en términos de coste para el consumidor final.

5. Perspectivas de desarrollo de la calefacción, la refrigeración y la desalación

5.1. En cuanto al sector de la calefacción urbana, el Comité está de acuerdo con la valoración del enorme potencial de la cogeneración, a pesar de las grandes diferencias entre los países de Europa, debidas no sólo a razones climáticas evidentes, sino también a políticas activas de estímulo y apoyo de los gobiernos y a iniciativas de autoridades locales basadas en análisis de los costes y beneficios sociales de la cogeneración respecto de los sistemas tradicionales.

5.2. A juicio del Comité, los sistemas de refrigeración urbana, los denominados «district cooling systems» (DCS), aunque menos difundidos (aproximadamente 1 500 de un total de más de 7 000 instalaciones) podrían constituir un sector de promoción, teniendo en cuenta las condiciones climáticas y medioambientales específicas, también mediante proyectos piloto de pequeña dimensión y máxima flexibilidad. A este respecto, debería darse una difusión amplia a la experiencia con sistemas DCS en la Expo 98 de Lisboa.

5.3. Estas experiencias positivas podrían llevarse a cabo siempre que fuera posible superar algunos obstáculos normativos y afrontar el problema de la financiación de inversiones que, por su naturaleza, tienen períodos de amortización largos y réditos poco elevados: en una economía desregulada, la decisión de invertir en cogeneración estará determinada por las previsiones de rentabilidad del capital invertido en comparación con otras inversiones alternativas.

5.4. Idéntica reflexión cabría hacer para la producción combinada de electricidad y de desalación de agua

de mar, de especial interés en áreas como el Mediterráneo o determinadas regiones insulares. Todas las sugerencias anteriores podrían hacerse automáticamente extensivas a la misma.

5.5. En opinión del Comité, debe prestarse una particular atención a la situación existente en los países de Europa Central y Oriental, en especial los que son candidatos a la adhesión, en los que la calefacción urbana se introdujo a gran escala en el pasado y actualmente la utilizan decenas de millones de habitantes. Según el Comité, las condiciones y los medios existentes —a través de los programas PHARE, TACIS y SYNERGY— justificarían una intervención decidida de modernización e innovación con importantes ahorros energéticos, saneamiento medioambiental y reducción de las emisiones de gases de efecto invernadero.

6. La cogeneración en la industria y en el sector terciario

6.1. En la Comunicación de la Comisión se afirma que la cogeneración tiene también perspectivas importantes de expansión en la industria y en el sector terciario. Se han llevado a cabo no hace mucho tiempo estudios preliminares sobre esta cuestión y sería deseable actualizar estos trabajos para poder realizar previsiones cuantificadas fiables.

6.2. El Comité insta a la Comisión a que lleve a cabo sin demora tales estudios sobre la base de métodos precisos de evaluación que podrán ser interesantes para los Estados miembros en la preparación de sus propios planes de desarrollo tanto en el sector industrial como en el de la calefacción y refrigeración urbanas en el sector de los servicios.

6.3. *La eliminación de los obstáculos al desarrollo de la cogeneración*

6.3.1. En los análisis preliminares antes señalados también se ahondó en los obstáculos normativos e institucionales que han dificultado en varios países el desarrollo de las inversiones en la industria y el sector terciario.

6.3.2. Se trata de dificultades que se han manifestado principalmente en las relaciones entre las empresas que han construido o prevén construir plantas de cogeneración y las empresas gestoras de las redes de servicio público (precios no remunerativos para la energía eléctrica suministrada, rechazo, en algunas ocasiones, de la adquisición de la propia energía, costes elevados de los suministros de emergencia y de los servicios auxiliares, dificultad de acceso a las redes, etc.)

6.3.3. Se trata de cuestiones que deberán quedar reguladas en el marco de la aplicación definitiva de la Directiva 96/92/CE sobre la liberalización del mercado interior de la energía eléctrica.

⁽¹⁾ DO L 27 de 30.1.1997.

6.3.4. El CES expresa su respaldo a la Comisión en su propósito de ejercer una estrecha vigilancia sobre la aplicación correcta de las normas de dicha Directiva por parte de los Estados miembros, de manera que también sean eliminados lo antes posible los obstáculos que impiden el desarrollo de la cogeneración.

6.3.5. En cualquier caso, el criterio guía debería ser el fomento de la cooperación operativa entre las industrias que gestionan las plantas de cogeneración y las empresas responsables del servicio público de producción y transporte de la energía eléctrica.

6.3.6. En este sentido, el Comité manifiesta su total acuerdo con la orientación de la Comunicación de promover nuevas formas de acuerdos negociados para alcanzar objetivos específicos de eficiencia e innovación tecnológica.

6.3.7. En lo que respecta a la utilización de las fuentes de energía para las instalaciones de cogeneración, el Comité coincide con la apreciación de la Comisión sobre la importancia que cobrará en el futuro el gas natural, aunque recomienda que se preste la atención apropiada a la utilización de algunas fuentes de energía renovables, sobre todo la biomasa.

6.4. *La internalización de los costes medioambientales*

6.4.1. La elección de las tecnologías de producción combinada de calor y electricidad en los sectores industrial y terciario y, en particular, en los entes distribuidores de energía eléctrica de varios países, ha tropezado con obstáculos económicos cuando la decisión de la inversión se ha basado únicamente en la conveniencia y rentabilidad de cada una de las empresas y entes distribuidores.

6.4.2. Con mucha frecuencia, la decisión de proceder a una inversión con la utilización de medios financieros considerables se ha visto frenada por los empresarios al considerar que era más fácil y sencillo seguir produciendo vapor en instalaciones viejas y poco eficientes pero totalmente amortizadas y comprando electricidad de la red general o producir electricidad sin utilizar el calor adicional producido.

6.4.3. La Comisión ha señalado claramente la necesidad de contrarrestar esta situación negativa, afirmando que la cogeneración es uno de los pocos instrumentos que permiten reducir las emisiones de gases de efecto invernadero y lograr ahorros considerables en el consumo energético.

6.4.4. Al objeto de respaldar e incentivar las iniciativas de cogeneración, la Comunicación de la Comisión propone dos iniciativas distintas: la internalización de los costes externos y de las ventajas medioambientales en los costes del consumo energético mediante incentivos fiscales, y la movilización de instrumentos financieros

tradicionales e innovadores para colaborar en el apoyo a la rentabilidad de las inversiones en instalaciones de cogeneración en la industria y el sector terciario.

6.4.5. El instrumento de la «internalización de los costes medioambientales» ya se previó en el «Quinto programa de acción en favor del medio ambiente» aprobado por el Consejo y el Parlamento Europeo a finales de 1995. También lo recoge la reciente «Propuesta de Directiva por la que se reestructura el marco comunitario de imposición de los productos energéticos», todavía objeto de examen por parte del Consejo debido a los problemas que presenta y por el requisito de unanimidad de voto establecido en el Tratado.

6.4.6. La propuesta consiste en fijar en toda la Comunidad niveles mínimos de imposición para todos los productos energéticos excepto la electricidad y el calor producidos en las centrales de cogeneración.

6.4.7. De esta manera se espera contribuir a reequilibrar la rentabilidad de las inversiones en la cogeneración y estimular a las empresas para que tomen decisiones en este sentido.

6.4.8. El 29 de octubre de 1997, el CES adoptó un dictamen⁽¹⁾ al respecto en el que se examinaban los posibles efectos positivos y los posibles problemas planteados por la aplicación del principio de imposición selectiva y armonizada de los consumos energéticos como medio de integrar las ventajas medioambientales que presenta la producción de las centrales energéticas de gran rendimiento.

6.4.9. No obstante, señala que la Comisión debería proceder sin demora al examen de todas las modalidades restantes de imposición que permitan integrar en su política fiscal las ventajas energéticas y medioambientales de la cogeneración (como se indica en el punto 4.7 de la Comunicación) en el ámbito de la promoción de la utilización racional de la energía. En el mismo contexto se debería planificar y fomentar el ahorro de calor y de agua caliente para equilibrar al máximo el balance entre la producción y el ahorro de calor y lograr una mayor eficacia.

6.4.10. Existen ejemplos de incentivos fiscales específicos en los sistemas practicados en algunos países comunitarios, el Japón y los Estados Unidos, que podrían tenerse en cuenta por parte de los Estados miembros (rebajar para una parte de las inversiones el nivel general del impuesto, aumentar el porcentaje de amortización durante los primeros años, etc.)

6.5. *La movilización de instrumentos financieros*

6.5.1. Los estudios preparatorios que la Comisión ha realizado sobre la situación y las perspectivas de la cogeneración en Europa muestran que la escasa disponibilidad de medios financieros para invertir en proyectos

⁽¹⁾ DO C 19 de 21.1.1998.

con rentabilidad media o baja y con períodos de amortización que se consideran demasiado largos representa un factor negativo que puede impedir que este sector se desarrolle de una manera más intensa.

6.5.2. Por ejemplo, si una residencia universitaria independiente tuviera capital a su disposición, una instalación de CHP podría probablemente arrojar una rentabilidad anual del 9 %, más elevada que el 7 % de rendimiento real que puede dar una cartera de inversión en valores bursátiles. En este caso, la central de CHP sería una inversión sólida. En la industria de producción en la que los riesgos son distintos que en el sector educativo, sería necesario una rentabilidad de entre el 15 % y el 25 % y la CHP sólo se justificaría en instalaciones de procesado continuo con una gran demanda de calor y electricidad, como las plantas químicas y siderúrgicas. En las instalaciones propiedad del Estado, como los grandes hospitales, se presenta otro obstáculo adicional ya que, aunque las inversiones en CHP pudieran estar justificadas desde el punto de vista económico, los límites presupuestarios impuestos a los gastos en bienes de capital podrían impedir estas inversiones.

6.5.3. En los Países Bajos, donde se han logrado los mejores resultados en la construcción de nuevas instalaciones de cogeneración, se ha afirmado que sin las políticas de incentivos y de apoyo llevadas a cabo por el gobierno nacional durante los últimos años no se habrían construido tantas centrales de este tipo, como se subraya en el informe sobre JOULE II de febrero de 1995 (1).

6.5.4. Sobre la base de esta misma consideración, muchos países han ofrecido ayudas económicas y financieras de diverso tipo, subvenciones y facilidades crediticias. De esta manera, en muchos Estados miembros, según el informe de la AIE, (2) la cogeneración se ha considerado como una industria naciente («infant industry») a la que hay que ayudar y proteger en la etapa inicial.

6.5.5. En el pasado, los ejemplos son significativos. Los porcentajes de subvenciones de los costes de las inversiones se han situado en varios casos entre el 25 % y el 40 %, y la cobertura de los costes de los estudios de viabilidad ha sido incluso superior (2). También en Canadá, los Estados Unidos y el Japón ha habido intervenciones similares.

6.5.6. Sin embargo, la Comunicación de la Comisión no parece prestar mucha atención a este aspecto, tal vez por tratarse de una materia que es competencia de los Estados miembros.

6.5.7. El Comité señala que en la actualidad es necesario hallar un justo equilibrio entre el proceso de liberalización del mercado interior, los principios de la política comunitaria de la competencia sobre los regímenes de las ayudas, los objetivos compartidos de

la estrategia de duplicar la capacidad de CHP para el 2010 y, con más razón, de los compromisos internacionales suscritos por la UE en la Conferencia de Kioto.

6.5.8. En este orden de cosas, el Comité insta a la Comisión a que estimule a los Estados miembros para que tomen todas las medidas necesarias para respaldar las inversiones en instalaciones de cogeneración, especialmente en lo relativo al recurso a préstamos con bonificación de interés, que constituyan iniciativas válidas y no distorsionen la competencia. Sólo de esta manera será posible alcanzar el ambicioso objetivo de duplicar la capacidad instalada para el año 2010 en un mercado interior de la energía plenamente liberalizado.

6.5.9. Además, en la Comunicación de la Comisión se propone que el propio Banco Europeo de Inversiones refuerce su intervención de financiación con facilidades para las futuras plantas de cogeneración, al tiempo que también deberían favorecerse las intervenciones de este tipo en el ámbito de otras instituciones financieras europeas e internacionales como el BERD y el Banco Mundial. La nueva gestión de los fondos estructurales regionales debería poder aportar una contribución importante al desarrollo de este sector en las regiones menos favorecidas.

7. La contribución de los programas comunitarios al desarrollo de la cogeneración

7.1. A juicio del Comité, convendría aumentar el compromiso de los programas comunitarios PHARE y TACIS, con el apoyo de los estudios de SYNERGY y ALURE en América Latina para la implantación de este tipo de centrales en terceros países de Europa Central y Oriental y América Latina mediante sistemas de cogeneración a fin de alcanzar rápidamente resultados importantes tanto de ahorro y uso racional de la energía como de contención de los niveles de contaminación. En cuanto al programa MEDA, cabe señalar que actualmente no prevé, como debería, ninguna intervención en el sector de las infraestructuras y, por consiguiente, de la energía. Su ámbito debería modificarse de manera adecuada.

7.2. Los programas comunitarios de investigación, desarrollo y demostración, sobre todo los programas Joule-Thermie, hace tiempo que se centran en temas específicos relacionados con la generación. Aunque en general se reconoce que las instalaciones para la producción combinada de calor y electricidad, de refrigeración y desalación pertenecen a la categoría de las tecnologías relativamente maduras, existen no obstante posibilidades de ulteriores mejoras técnicas y económicas que podrían contribuir a consolidar la cogeneración respecto de las soluciones tradicionales.

7.2.1. En el futuro Quinto programa marco de IDT deberá garantizarse una amplia atención a los problemas de energía y medio ambiente y al nuevo planteamiento «problem solving» de las acciones clave pertinentes. En particular, la ciudad del futuro, los sistemas energéticos

(1) Regulation and Energy Conservation — Proyecto JOULE II para la DG XVII, febrero 1995, p. 13.

(2) Véase, entre otros, el estudio «Combined heat and power generation in IEA member countries» — International Energy Agency, octubre de 1994.

avanzados y la tecnología del agua deberían contribuir también a la revitalización de la cogeneración, sobre todo con proyectos de mini y microgeneración localizados cerca de centros de consumo que posibiliten soluciones avanzadas y ahorros importantes de costes y de consumo, como ya ha señalado la propia Comisión.

7.2.2. Por otra parte, el programa SAVE II y, en menor medida, ALTENER II deberán desempeñar un papel extremadamente importante, proponiendo soluciones innovadoras que faciliten la normativa técnica, la facilidad de comercialización y la penetración en el mercado en el que las técnicas de cogeneración habrán de adquirir en el futuro una capacidad competitiva autónoma.

7.2.3. La Comisión se propone integrar estos programas en un marco de programación plurianual y continuar los programas comunitarios de este tipo; el Comité se pronuncia a favor de integrar el desarrollo de la cogeneración en esta estrategia sobre la que en la actualidad está elaborando un nuevo dictamen.

8. Conclusiones y recomendaciones

8.1. El Comité acoge muy favorablemente la iniciativa de la Comisión de proponer una estrategia comunitaria para promocionar la producción combinada de electricidad, calor, frío y tratamiento de aguas. De hecho, considera que ésta es una de las pocas vías de que dispone la Unión Europea para respetar los compromisos adquiridos en Kioto por los países para reducir las emisiones de gases de efecto invernadero de manera coherente con las posiciones adoptadas recientemente acerca de la eficiencia energética en un desarrollo sostenible.

8.2. El Comité recomienda a la Comisión que, una vez que esté en posesión de los correspondientes dictámenes de las instituciones comunitarias, proceda a la definición de un «plan de acción» específico para poder coordinar las orientaciones generales con las opciones y decisiones que tomen cada uno de los Estados miembros, teniendo también en cuenta las importantes diferencias de estructura existentes. El Comité desea que en el futuro este plan se inscriba en el programa marco de energía, presentado recientemente, para dar mayor coherencia y hacer más comprensibles las iniciativas comunitarias en materia de energía.

8.3. Estos últimos siguen siendo los principales responsables de la nueva política. Deberán definir lo antes posible los objetivos nacionales específicos en relación con el desarrollo de la cogeneración, que se irán alcanzando por etapas hasta el año 2010, indicando también los instrumentos de intervención que vayan a utilizarse.

8.4. El éxito de la estrategia europea para el desarrollo de la cogeneración dependerá de la eficacia de la

colaboración constructiva entre la Comisión y los Estados miembros.

8.5. El Comité pide que se dedique el máximo esfuerzo a este objetivo y somete a la Comisión, al Parlamento Europeo y al Consejo las siguientes recomendaciones:

8.5.1. la inclusión, por derecho propio y con un espacio proporcionado, de los problemas e iniciativas de promoción del desarrollo de la cogeneración en el marco de la estrategia plurianual de la política energética a fin de asegurar un marco de continuidad y garantía de intervención en este ámbito, teniendo en cuenta las diferentes situaciones de partida y el principio de subsidiariedad;

8.5.2. la búsqueda de un justo equilibrio entre el proceso de liberalización del mercado interior y los regímenes de las ayudas medioambientales admitidos por la política comunitaria de la competencia, por un lado, y los objetivos compartidos de la estrategia de duplicar la capacidad de CHP para el 2010 y de los compromisos internacionales suscritos por la UE en la Conferencia de Kioto, por otro;

8.5.3. una vigilancia continua de la correcta aplicación por parte de los Estados miembros de la Directiva sobre el mercado único de la electricidad y del gas natural (de inminente adopción), al objeto de eliminar gran parte de los obstáculos normativos e institucionales que dificultan el desarrollo de la cogeneración;

8.5.4. la vigilancia y el control de los programas nacionales de reestructuración del sector de la producción y transporte de la energía eléctrica;

8.5.5. el fomento de un intercambio continuo de información y experiencias entre los Estados miembros sobre el apoyo y estímulo de la cogeneración en la industria, en el sector terciario y en la calefacción, refrigeración y desalación;

8.5.6. la elaboración, recogida y difusión de datos estadísticos armonizados sobre la situación y evolución de la cogeneración en los Estados miembros y en los países de Europa Central y Oriental candidatos a la adhesión;

8.5.7. la elaboración de medidas concretas en torno a la internalización de los costes externos y medioambientales con disposiciones fiscales y de otra naturaleza para integrar las ventajas energéticas y medioambientales de la cogeneración;

8.5.8. la publicación de disposiciones normativas en las que se establezca el fomento de soluciones negociadas para la adquisición por parte de los operadores de las redes de energía eléctrica producida en instalaciones de

cogeneración, a semejanza de las iniciativas análogas emprendidas por el Parlamento Europeo sobre la electricidad producida por fuentes de energía renovables;

8.5.9. la movilización de los instrumentos financieros comunitarios y nacionales, en especial con facilidades crediticias para estimular y favorecer las inversiones en las nuevas instalaciones de cogeneración, mediante el apoyo a la puesta en marcha de un programa gradual, pero preciso, de cierre y modernización de las instalaciones anticuadas;

8.5.10. la adopción de una metodología común de validación y certificación de la calidad de los proyectos de nuevas instalaciones de CHP y, cuando resulte posible y apropiado, de los proyectos de modernización de las instalaciones existentes, con arreglo a criterios comunes de un umbral mínimo de eficiencia, también con objeto de favorecer la concesión de fondos de financiación a

escala comunitaria y nacional a proyectos de planes empresariales certificados;

8.5.11. estudio de la admisión de las instalaciones de CHP en el posible futuro sistema de «créditos de eficiencia», ligados a las emisiones de gases con efecto invernadero que está siendo actualmente examinado por los servicios de las Naciones Unidas, a raíz de las decisiones de Kioto.

8.5.12. la previsión, en el ámbito de las acciones clave en las que se articulará el Quinto programa marco comunitario de investigación, desarrollo y demostración, sobre todo de las que se refieren a los nuevos planes urbanos, los sistemas energéticos avanzados y el tratamiento de aguas, de un espacio apropiado para las nuevas tecnologías de cogeneración, sobre todo para instalaciones de pequeñas dimensiones, flexibles y descentralizadas.

Bruselas, el 25 de marzo de 1998.

*El Presidente
del Comité Económico y Social*

Tom JENKINS

Dictamen del Comité Económico y Social sobre la «Propuesta de Directiva del Consejo relativa a la protección de los derechos a pensión complementaria de los trabajadores por cuenta ajena y los trabajadores por cuenta propia que se desplazan dentro de la Unión Europea»⁽¹⁾

(98/C 157/07)

El 15 de enero de 1998, de conformidad con el artículo 235 del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea, el Consejo decidió consultar al Comité Económico y Social sobre la propuesta mencionada.

La Sección de Asuntos Sociales, Familia, Educación y Cultura, encargada de preparar los trabajos en este asunto, aprobó su dictamen el 12 de febrero de 1998 (ponente: Sr. Whitworth).

En su 353º Pleno de los días 25 y 26 de marzo de 1998 (sesión del 25 de marzo), el Comité Económico y Social ha aprobado por 98 votos a favor, 4 en contra y 5 abstenciones el presente Dictamen.

1. Introducción

1.1. Desde la creación de la Comunidad Europea, la Comisión ha intentado, de conformidad con el artículo 51 del Tratado, proponer medidas en el campo de la seguridad social para facilitar la libertad de circulación de los trabajadores y garantizar, en particular, que las personas que por razón del trabajo se desplazan de un Estado miembro a otro no sufran pérdidas de prestaciones en este ámbito.

1.2. Con el Reglamento (CEE) nº 1408/71 relativo a la aplicación de los regímenes de Seguridad Social a los

trabajadores por cuenta ajena, a los trabajadores por cuenta propia y a los miembros de sus familias que se desplazan dentro de la Comunidad, se pretendía, entre otras cosas, suprimir los obstáculos a la movilidad transfronteriza en el ámbito de las pensiones legales. Este reglamento, extremadamente complejo, ha sido objeto de frecuentes modificaciones pero ha alcanzado su objetivo en este campo concreto.

1.3. La búsqueda de un objetivo similar en el ámbito de los sistemas de jubilación profesionales se ha revelado mucho más difícil. Esto se debe, sin duda, a la diversidad extrema de tales sistemas y de las leyes y reglamentos que los rigen en los diferentes Estados miembros. Sin embargo, la solución de este problema es un requisito

⁽¹⁾ DO C 5 de 9.1.1998, p. 4.

previo esencial para la realización del mercado único de trabajo; la propuesta de Directiva que se examina es oportuna, si bien se ha hecho esperar largo tiempo.

1.4. La Comisión publicó en 1991 un documento de consulta titulado «Sistemas complementarios de seguridad social: el papel de los sistemas de jubilación profesionales en la protección social de los trabajadores y sus implicaciones para la libre circulación»⁽¹⁾. En su dictamen sobre dicho documento, el Comité Económico y Social destacó una serie de puntos relativos a la posible coordinación de los sistemas de jubilación profesionales y la correspondiente adquisición y ejercicio de los derechos y posibilidades de transferencia a lo largo y ancho de la Comunidad, al tiempo que instó a la Comisión a actuar a este respecto⁽²⁾.

2. La propuesta de la Comisión

2.1. El propósito declarado de la directiva propuesta es velar por que se protejan de manera adecuada los derechos, adquiridos o en curso de adquisición, de los afiliados a regímenes complementarios de pensión que se desplacen de un Estado miembro a otro.

2.2. La directiva pretende alcanzar este objetivo mediante las siguientes disposiciones:

Artículo 4: Mantenimiento de los derechos a pensión adquiridos. Un afiliado para el que se dejen de abonar cotizaciones a un régimen complementario de pensión al abandonar un empleo para irse a trabajar a otro Estado miembro no debería perder los derechos ya adquiridos en el marco de aquel régimen.

Artículo 5: Garantía de los pagos transfronterizos. Debe pagarse la totalidad de las prestaciones a los afiliados que residan en otro Estado miembro.

Artículo 6: Trabajadores desplazados. Debe permitirse a los afiliados que hayan sido temporalmente desplazados por su empleador a un puesto de trabajo en otro Estado miembro que continúen cotizando al régimen de su Estado de origen sobre una base equivalente a la aplicable en virtud de lo dispuesto en el Reglamento (CEE) nº 1408/71 en materia de regímenes legales de seguridad social (esto es, durante un año prorrogable a dos).

Artículo 7: Tratamiento fiscal. Las cotizaciones deben ser tratadas por el Estado de recepción de la misma manera que trataría las pagadas a un régimen en él establecido.

Artículo 8: Suministro de información. Los afiliados deben ser informados adecuadamente sobre sus derechos y posibilidades al desplazarse a otro Estado miembro.

3. Observaciones generales

3.1. El Comité Económico y Social acoge favorablemente la Directiva propuesta como un primer paso, aunque limitado, hacia el objetivo de la completa libertad de circulación en el ámbito de las pensiones complementarias. Asimismo, reconoce la complejidad de la materia, debido a la heterogeneidad de los diferentes sistemas vigentes en los quince Estados Miembros y de las leyes, reglamentos y condiciones fiscales por los que se rigen. El Comité reconoce que algunas de las disposiciones de la Directiva ya son de aplicación en algunos Estados miembros, pero no en otros.

3.2. El mantenimiento de los derechos a pensión adquiridos que exige el artículo 4 de la propuesta de Directiva constituye un ejemplo de la situación apuntada. No obstante, el principio de que las personas que se desplazan a otro Estado miembro no deberían estar en una situación ni mejor ni peor que los que permanecen en el mismo Estado miembro es correcto, por lo que debería formar parte de la legislación de la UE.

3.3. De forma parecida, el pago de las prestaciones en otros Estados miembros es ya la norma. El Reglamento (CEE) nº 1408/71 así lo requiere ya para las prestaciones legales; y es apropiado que el artículo 1 de la propuesta de Directiva aplique el mismo principio a las prestaciones complementarias.

3.4. El Comité considera que la disposición del artículo 6 de la propuesta, en virtud de la cual los trabajadores desplazados temporalmente o sus empleadores podrían seguir cotizando al sistema de su Estado de origen constituye el elemento más interesante de la propuesta de Directiva. Ello beneficiaría en gran medida a los trabajadores de empresas multinacionales que a lo largo de sus carreras podrían ser destinados por algún tiempo a puestos de trabajo en otros países, al tiempo que ayudaría materialmente a sus empleadores a proporcionarles una pensión profesional sin incurrir en costes adicionales ni en complejos trámites administrativos.

3.4.1. Sin embargo, el Comité estima que el período de un año aplicable según el Reglamento (CEE) nº 1408/71 es a todas luces demasiado corto y que la disposición debería ser de aplicación durante toda la duración del desplazamiento. Asimismo, observa que la Recomendación nº 16, de 22 de diciembre de 1984, preconiza que el período de doce meses se prolongue —con el acuerdo del empleador— a toda la duración del desplazamiento cuando los empleados se trasladen al extranjero en el seno de una misma organización en razón de sus conocimientos o cualificaciones especiales o con vistas a la consecución de unos objetivos específicos. Por otra parte, opina que debería darse eficacia jurídica a dicha recomendación tanto en el Reglamento (CEE) nº 1408/71 como en la propuesta de Directiva sometida a examen.

⁽¹⁾ SEC(91) 1332 final.

⁽²⁾ DO C 223 de 31.8.1992, p. 13.

3.4.2. El apartado 2 del artículo 6 sería útil para los trabajadores desplazados a determinados Estados miembros (y para sus empleadores) en cuanto que se verían liberados de cualquier exigencia legal de cotizar a un sistema complementario en el Estado de recepción si continuasen haciéndolo en el Estado de origen.

3.4.3. Es oportuno observar que el término «trabajador desplazado» de la letra g) del artículo 3 se define, en virtud de la referencia al Título II del Reglamento (CEE) nº 1408/71, como sigue: «la persona que ejerza una actividad por cuenta ajena en el territorio de un Estado miembro al servicio de una empresa de la que dependa normalmente y destacada en el territorio de otro Estado miembro por esta empresa con el fin de efectuar allí un trabajo por su cuenta [...]». En consecuencia, el término excluye a las personas destacadas por su empleador en otro Estado miembro con el fin de efectuar allí un trabajo por cuenta de otra empresa. El Comité considera que no debería establecerse distinción alguna entre ambas categorías.

3.5. El artículo 7 se sigue lógicamente del artículo 6. Es particularmente significativo por constituir un primer intento de atravesar la jungla de los diferentes tratamientos fiscales de que son objeto, en los Estados miembros, tanto las cotizaciones como las prestaciones de los sistemas complementarios de pensiones. Con todo, se seguirán produciendo anomalías; por ejemplo, en ciertas circunstancias, un trabajador desplazado del Reino Unido a Alemania no podría beneficiarse de una deducción fiscal por sus cotizaciones —a la que habría tenido derecho en el Estado de origen—, pero cuando regresara al Reino Unido las prestaciones por su trabajo en Alemania estarían sujetas a gravamen, lo que no habría ocurrido si hubiese cotizado a un plan de pensiones alemán. En sentido contrario, un desplazamiento de Alemania al Reino Unido podría traducirse en que las cotizaciones del trabajador fuesen deducibles y el disfrute de las prestaciones no estuviese sujeto a gravamen. La Comisión debería estimular a los Estados miembros para que sean flexibles a la hora de intentar llegar a un planteamiento satisfactorio entre ellos a fin de solucionar tales anomalías.

3.5.1. Se advierte que las disposiciones del artículo 7 son aplicables únicamente a los afiliados a un régimen complementario de pensión, tal y como éste se define en la letra b) del artículo 3, y no a particulares que hayan constituido su propio fondo de pensión mediante planes personales. Existen argumentos en favor de la asimilación de este tipo de sistemas a regímenes complementarios de pensión, sobre todo en los Estados miembros en los que los empleadores contribuyen a ellos de forma voluntaria o contractual.

3.6. El Comité concede especial importancia a la exigencia que figura en el artículo 8 respecto al sumi-

nistro de información a los afiliados a los regímenes complementarios de pensión que se desplacen a otro Estado miembro. En su opinión, debería obligarse tanto al empleador como al gestor del régimen a que faciliten a los afiliados una información completa en cuanto a las opciones disponibles y las consecuencias de elegir una u otra.

3.7. Como ya se ha señalado, la propuesta de Directiva da lugar a una desigualdad de trato entre los trabajadores desplazados y los que han sido destacados a otra empresa (artículo 6), así como, en el ámbito fiscal, entre los afiliados a regímenes profesionales y los particulares que cotizan a un plan personal (artículo 7). Estas distinciones deberían ser erradicadas, en virtud de nuevas medidas, lo antes posible.

4. Observaciones específicas

4.1. Segundo considerando

Debe señalarse que los sistemas de jubilación profesionales (que son el objeto de la propuesta de Directiva sometida a examen) están totalmente separados y son completamente diferentes de los regímenes complementarios de seguridad social vigentes en algunos Estados miembros; en cuanto tales, no forman parte de los sistemas nacionales de seguridad social de esos países. Los sistemas de jubilación profesionales son de naturaleza contractual y forman parte del contrato de trabajo. Sería deseable que, en un considerando adicional, se hiciese referencia al papel de los sistemas de jubilación profesionales en este contexto.

4.2. Artículo 3(a)

Se advierte que la inserción del verbo «sustituir» es necesaria para abarcar los casos de determinados Estados miembros en que es posible no cotizar a los regímenes legales.

4.3. Artículo 3(b)

La conjunción «y» que aparece en la primera línea debería ser sustituida por «o», puesto que «todo régimen profesional de pensión» y «cualquier dispositivo de carácter colectivo que persiga el mismo fin» son conceptos alternativos.

4.4. Artículo 3(h)

La definición de «Estado miembro de origen» resulta incompleta en relación con un segundo o posterior desplazamiento. En tales circunstancias, debería considerarse Estado miembro de origen a aquél en que el trabajador ha prestado servicio inmediatamente antes del desplazamiento inicial.

4.5. Artículo 4

Se observa que la expresión «mantenimiento íntegro» incluye, por ejemplo, el requisito de la «indización» de las prestaciones en el caso de los regímenes de

prestaciones definidas —donde ello sea posible con arreglo a sus normas reguladoras—, tal y como se afirma en el apartado 1 del punto 3 de la ficha de evaluación de impacto realizada por la Comisión.

5. Otras recomendaciones

5.1. Como se ha señalado en el punto 3.1 supra, el Comité Económico y Social contempla la Directiva propuesta como un primer paso, aunque limitado, hacia el objetivo de la completa libertad de circulación en el ámbito de las pensiones complementarias. Ya se ha hecho referencia, en el punto 1.4, al hecho de que el Comité estableció una serie de áreas de actuación en su Dictamen de 1992 sobre el papel de los sistemas de jubilación profesionales en la protección social de los trabajadores y sus implicaciones para la libre circulación.

5.2. En su Dictamen de 11 de diciembre de 1997⁽¹⁾ sobre el Libro Verde de la Comisión relativo a los sistemas complementarios de pensiones en el mercado único, el Comité formuló una serie de recomendaciones en relación con algunas cuestiones identificadas por la Comisión y que no son contempladas en la propuesta de Directiva. Tales cuestiones son, entre otras:

- las condiciones para devengar derechos, en particular el largo período de años que se exige en determinados Estados miembros;
- las dificultades para transferir, de un Estado miembro a otro, los derechos a pensión adquiridos;
- los problemas tributarios ligados a la adquisición de derechos a pensión en más de un Estado miembro; y la posición de un trabajador empleado temporalmente en otro Estado miembro que no sea un «trabajador desplazado».

5.3. El Dictamen contenía asimismo una serie de recomendaciones específicas sobre la importancia de la fiscalidad para las pensiones complementarias.

5.4. El Comité reitera las observaciones y recomendaciones incluidas en su Dictamen de diciembre de 1997. Hay algunos aspectos más del funcionamiento de los sistemas de jubilación profesionales que convendría abordar, como la composición de los órganos gestores, las disposiciones de vigilancia y el cálculo de los valores de transferencia. El Comité insta a la Comisión a que diseñe y proponga una serie de medidas adicionales en estos ámbitos, con vistas a alcanzar —cuando la naturaleza de los sistemas lo permita— el objetivo último de la movilidad total de las pensiones profesionales y personales, que es, en su opinión, un componente esencial de la libre circulación de personas a lo largo y ancho de la UE. Asimismo, llama la atención sobre la sugerencia contenida en el punto 5.5 de aquel Dictamen

acerca de cómo podría progresarse en esta materia; y considera que esto debería llevarse a cabo en un período de tiempo definido.

5.5. El Comité recuerda que en su Dictamen de 1992 sugirió la posibilidad de diseñar un sistema-modelo de jubilación profesional para la Sociedad Europea (que podría constituir un apéndice al Estatuto de la Sociedad Europea, una vez que éste sea finalmente adoptado), y sugirió también que se estudiase la viabilidad de sistemas transnacionales de base empresarial. El Comité reitera aquellas sugerencias como una posible vía hacia adelante sin pretender la armonización de las leyes, reglamentos y prácticas actuales en materia de pensiones, ni de las disposiciones fiscales referentes a ésta⁽²⁾.

5.6. Otra posibilidad vendría dada por una disposición en virtud de la cual los sistemas de jubilación profesionales constituidos de conformidad con las leyes y los reglamentos de un Estado miembro podrían contar con varias secciones, a las que podrían pertenecer los trabajadores que desarrollaran su actividad en otros Estados miembros, siempre que se cumplieren determinadas condiciones de orden fiscal. Así, el funcionamiento del sistema —incluidos sus controles cautelares y de vigilancia, los requisitos de solvencia y la reglamentación de la inversión— estaría regido por las leyes y reglamentos del Estado miembro de origen, con cuyas prácticas estaría igualmente en sintonía, mientras que las disposiciones fiscales aplicables a las cotizaciones y prestaciones estarían en conformidad con las que en los Estados miembros de recepción se aplican a los trabajadores con domicilio en ellos.

5.7. Esto significaría que en el ámbito de las pensiones complementarias podría existir un mercado libre similar al de los seguros de vida, sin perjuicio de la autonomía de los Estados miembros en cuanto a fiscalidad, sistemas de seguridad social y leyes rectoras del funcionamiento de los fondos de pensiones.

6. Conclusiones

6.1. El Comité acoge favorablemente la propuesta de Directiva como un primer paso, aunque limitado, para la aplicación del principio de la libre circulación de personas al mecanismo de los derechos a pensión complementaria. Asimismo, considera que la propuesta de Directiva debería ser modificada para prolongar el período de un año aplicable a los trabajadores desplazados (punto 3.4.1 del presente Dictamen), eliminar las anomalías denunciadas en el punto 3.7 y reflejar el contenido de las observaciones específicas que figuran en la parte 4 del Dictamen.

6.2. El Comité reconoce que los avances en este ámbito se ven obstaculizados por dificultades de gran entidad, debido a la divergencia existente entre los sistemas de pensiones de los Estados miembros, así

⁽¹⁾ DO C 73 de 9.3.1998, p. 109.

⁽²⁾ El Estatuto de la Sociedad Europea fue objeto de un dictamen del Comité recientemente —en diciembre de 1997— y, a su debido tiempo, se emitirá otro más.

como entre las leyes y reglamentos por los que se rigen, incluidas las disposiciones de orden fiscal.

6.3. No obstante, el Comité Económico y Social insta a la Comisión a que prosiga sus trabajos en este campo,

procurando, en particular, abordar los asuntos señalados en el Dictamen del Comité de diciembre de 1997 sobre el Libro Verde de la Comisión, así como las recomendaciones adicionales recogidas en la parte 5 del presente Dictamen.

Bruselas, el 25 de marzo de 1998.

*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 modifica el Reglamento (CEE) n° 1408/71, en lo relativo a su ampliación a nacionales de terceros países»⁽¹⁾

(98/C 157/08)

El 6 de enero de 1998, de conformidad con el artículo 198 del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea, el Consejo decidió consultar al Comité Económico y Social sobre la propuesta mencionada.

La Sección de Asuntos Sociales, Familia, Educación y Cultura, encargada de preparar los trabajos en este asunto, aprobó su dictamen el 12 de marzo de 1998 (ponente: Sr. Liverani).

En su 353º Pleno de los días 25 y 26 de marzo de 1998 (sesión del 25 de marzo), el Comité Económico y Social ha aprobado por 109 votos a favor, 1 voto en contra y 4 abstenciones el presente Dictamen.

1. Introducción

1.1. La propuesta de la Comisión, basada en los artículos 51 y 235 del Tratado CE, tiene por objeto ampliar la coordinación comunitaria de los regímenes de seguridad social de los Estados miembros establecida en el Reglamento (CEE) n° 1408/71 a los trabajadores por cuenta ajena y por cuenta propia asegurados en un Estado miembro y que no sean nacionales comunitarios.

1.2. Esta propuesta va destinada a potenciar el Reglamento (CEE) n° 1408/71 y se inscribe en la política de refuerzo de la protección social y de mejora del estatuto jurídico de los nacionales de terceros países que residen legalmente en la Unión.

2. Observaciones generales

2.1. El Comité se muestra a favor de la propuesta de la Comisión y comparte las motivaciones y el contenido de los considerandos en los que se reafirma el objetivo de la igualdad de trato en el ámbito social de los nacionales de terceros países, tal como se subrayó en el Libro Blanco sobre la política social y el Programa de acción social a medio plazo (1995-1997).

2.2. A este respecto, el Comité reitera las orientaciones expuestas en sus dictámenes sobre el estatuto de los trabajadores migrantes procedentes de terceros países⁽²⁾

⁽¹⁾ DO C 6 de 10.1.1998, p. 15.

⁽²⁾ Dictámenes de 24.4.1991 (DO C 159 de 17.6.1991) y de 26.9.1991 (DO C 339 de 31.12.1991).

y recuerda asimismo que el Consejo⁽¹⁾ y el Parlamento Europeo⁽²⁾ reafirmaron en recientes resoluciones la importancia de aplicar en el ámbito de la política social los principios de no discriminación a los nacionales de terceros países como contribución a la estrategia de lucha contra el racismo y la xenofobia.

2.3. En el mismo sentido, el Comité también menciona el «Plan de acción para la libre circulación de los trabajadores»⁽³⁾, presentado por la Comisión al mismo tiempo que la propuesta de Reglamento de que se trata. El Comité comparte la opinión de que la aprobación del Reglamento ofrecerá un instrumento de lucha contra el trabajo ilegal y clandestino. Al tratarse de una coordinación interna que hace referencia exclusivamente a los regímenes de seguridad social de los Estados miembros, el Comité también señala que el Reglamento modificado supondrá una importante simplificación jurídica y administrativa, dado que en la actualidad la

(1) Resolución del Consejo, de 5.10.1995, relativa a la lucha contra el racismo y la xenofobia en el ámbito del empleo y los asuntos sociales (DO C 296 de 10.11.1995).

(2) Resolución del PE de 15.7.1993 sobre la «política europea de inmigración» y de 30.1.1997 sobre «el racismo, la xenofobia y el antisemitismo y sobre el Año Europeo contra el Racismo».

(3) Comunicación de la Comisión de 12.12.1997.

Bruselas, el 25 de marzo de 1998.

coordinación de las normas de seguridad social entre Estados miembros para los nacionales de terceros países depende de numerosos acuerdos bilaterales y multilaterales.

2.4. Por último, el Comité toma nota del análisis de la Comisión de que la ampliación del Reglamento a los nacionales de terceros países permitirá reducir de forma considerable los costes administrativos, mientras que sus repercusiones financieras deberían ser modestas, dado que las personas interesadas ya están afiliadas a un régimen de seguridad social en un Estado miembro.

3. Observaciones específicas

3.1. El Comité apoya las propuestas de modificación de los artículos 1, 2 y 22 bis del Reglamento 1408/71 para suprimir las referencias a la nacionalidad de los interesados y a las categorías especiales de personas distintas de los nacionales comunitarios (apátridas, refugiados de terceros países), así como la inserción de un nuevo artículo 95 quáter que incluye disposiciones transitorias de protección de los derechos adquiridos en el período anterior a la entrada en vigor del nuevo Reglamento.

El Comité pide al Consejo que reduzca el plazo de aprobación de las modificaciones del Reglamento citado.

*El Presidente
del Comité Económico y Social*

Tom JENKINS

Dictamen del Comité Económico y Social sobre la «Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo por la que se modifica la Directiva 89/662/CEE del Consejo, relativa a los controles veterinarios aplicables en los intercambios intracomunitarios con vistas a la realización del mercado interior, con objeto de intensificar los controles»⁽¹⁾

(98/C 157/09)

El 16 de diciembre 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 5 de marzo de 1998 (ponente: Sr. Colombo).

En su 353º Pleno celebrado los días 25 y 26 de marzo de 1998 (sesión del 25 de marzo), el Comité Económico y Social ha aprobado por 106 votos a favor, 2 en contra y 2 abstenciones el presente Dictamen.

1. Introducción

1.1. La modificación de la Directiva 89/662/CEE, relativa a los controles veterinarios aplicables en los intercambios comunitarios, está motivada por la experiencia negativa en el asunto de la EEB y por la creencia de que un mayor rigor en los controles constituye el medio más seguro y menos costoso de prevenir el surgimiento de situaciones problemáticas.

1.2. Teniendo en cuenta la supresión de los controles en las fronteras interiores, este enfoque se basa en el incremento de los controles veterinarios en el lugar de origen de los productos animales y en la posibilidad de efectuar controles en su lugar de destino final.

1.3. Esta directiva considera fundamental el objetivo de mejorar el intercambio de información entre las autoridades competentes de los Estados miembros.

1.4. Si bien se deja a los Estados miembros la decisión sobre la modalidad de aplicación, el objetivo de esta directiva es extender a los intercambios intracomunitarios de productos alimenticios de origen animal el enlace de las autoridades veterinarias mediante la red informática conocida como ANIMO, prevista ya en la Directiva 90/425/CEE relativa a los controles veterinarios y zootécnicos.

2. Observaciones generales

2.1. El Comité aprueba la extensión de la utilización del sistema informático ANIMO a los productos de origen animal destinados al consumo humano contemplados en la Directiva 89/662/CEE, y considera que

este intercambio de información entre las autoridades competentes se ajusta al requisito fundamental de garantizar la protección de la salud pública.

2.2. A pesar de esta aprobación, el Comité vuelve a señalar que ello no resuelve definitivamente el problema de garantizar un refuerzo de los sistemas de control.

2.2.1. Insta por consiguiente a la Comisión a que continúe sus gestiones para alcanzar una armonización de los sistemas de control de los productos alimenticios en todos los Estados miembros.

3. Fundamento jurídico

3.1. La propuesta de la Comisión se basa en el artículo 100A del Tratado (mercado interior), si bien el fundamento jurídico normal para este tipo de legislación es el artículo 43 (agricultura), toda vez que trata de la producción y comercialización de los productos citados en el anexo II. El servicio jurídico del Consejo ha confirmado que el artículo 43 constituye el fundamento jurídico adecuado (Dictamen del servicio jurídico del Consejo nº 11180/97 de 10 de octubre de 1997).

3.2. El Comité comprende los motivos invocados por la Comisión para hacer referencia al artículo 100A como fundamento jurídico de esta Directiva. Sin embargo, destaca que dichos motivos serían igualmente válidos de haber optado por el artículo 43.

3.3. Por consiguiente, con el fin de soslayar el largo y complejo procedimiento previsto actualmente en la aplicación del artículo 100A, se propone aquí admitir como fundamento jurídico el artículo 43, ya utilizado en todas las cuestiones relativas a la agricultura. Asimismo, será preciso proceder a una revisión una vez entre en vigor el artículo 129 del Tratado de Amsterdam.

⁽¹⁾ DO C 13 de 17.1.1998, p. 12.

4. Observaciones específicas

4.1. Artículo 12

4.1.1. Para evitar cualquier tipo de interpretación respecto a la extensión del sistema ANIMO a cada uno de los Estados miembros, el Comité propone

— que, en el primer apartado, el texto «(...) podrá hacerse extensivo, en caso necesario, (...)» se sustituya por «deberá hacerse extensivo, en caso necesario»;

— que, en el segundo apartado, se suprima la expresión «en su caso».

4.2. Último «Considerando»

4.2.1. Modifíquese el fundamento jurídico del último «Considerando» de conformidad con lo señalado en el punto 3.3.

Bruselas, el 25 de marzo de 1998.

El Presidente
del Comité Económico y Social
Tom JENKINS

Dictamen del Comité Económico y Social sobre la «Propuesta de Directiva del Consejo sobre la comercialización de los materiales de reproducción de las plantas ornamentales»

(98/C 157/10)

El 26 de enero de 1998, 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 5 de marzo de 1998 (ponente: Sr. Stokkers).

En su 353º Pleno de los días 25 y 26 de marzo de 1998 (sesión del 25 de marzo), el Comité Económico y Social ha aprobado por 111 votos a favor, 1 en contra y 2 abstenciones el presente Dictamen.

1. Introducción

1.1. La producción de plantas ornamentales ocupa un lugar importante en la agricultura de la Comunidad. La obtención de resultados satisfactorios en el cultivo de plantas ornamentales depende en gran medida de la calidad y del estado sanitario de los materiales utilizados para su reproducción. Con vistas a garantizar la libre circulación en la Comunidad y ofrecer a los compradores en todo su territorio la seguridad de que reciben materiales de reproducción en buen estado sanitario y de buena calidad, el establecimiento de condiciones armonizadas a escala comunitaria reviste gran importancia. En mayo de 1996, la Comisión lanzó la iniciativa «SLIM» (simplificación de la legislación en el mercado interior), que tenía por objeto estudiar las formas de simplificar la normativa en materia de mercado interior. Entre los cuatro campos que se seleccionaron para la realización de un proyecto piloto figuraba el sector de las plantas ornamentales, debido a las dificultades que se habían planteado en la transposición y aplicación de su correspondiente normativa (Directiva 91/682/CEE). Un equipo de trabajo denominado «equipo SLIM» formuló recomendaciones con vistas a la simplificación de dicha normativa sobre las plantas ornamentales. La actual propuesta de la Comisión tiene en cuenta las recomendaciones del equipo SLIM, así como las observaciones y objeciones en la

materia efectuadas por los Estados miembros y los organismos profesionales. La propuesta está basada en el artículo 43 del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea y opta por la refundición o nueva redacción de las disposiciones de la Directiva 91/682/CEE, subrayando a tal fin las partes nuevas.

2. Observaciones generales

2.1. La Comisión ha logrado introducir una serie de modificaciones que se traducen en una simplificación. De acuerdo con la propuesta, la responsabilidad de cumplir con los requisitos de calidad recae principalmente en los eslabones más importantes de la cadena, es decir, los que ejercen actividades de producción y reproducción del material inicial y los que lo importan. El Comité se congratula de este planteamiento. Los compradores del material inicial dispondrán así, a su juicio, de una garantía de calidad suficiente y, además, se evitarán gastos burocráticos innecesarios.

2.2. En la propuesta se adopta también un planteamiento equilibrado con respecto a la importación del material inicial, ya que disipa temores en cuanto a posibles falseamientos de la competencia y a que surja

un circuito paralelo que podría poner en peligro el sistema de garantía de calidad existente en la Unión Europea.

2.3. El Comité, no obstante, manifiesta sus reservas con respecto al gran número de casos a los que la propuesta de la Comisión abre el procedimiento del artículo 22 de la Directiva, que prevé la posibilidad de adoptar medidas específicas. En las «Observaciones particulares» se abordará nuevamente esta cuestión.

2.4. El Comité considera que es necesario definir con más precisión los conceptos que se utilizan en la propuesta. El Comité pide en particular que se preste atención a la ausencia de definición para el concepto de «plantas ornamentales» y se reexaminen las definiciones de «material de reproducción» y «proveedores», con el fin de evitar que el objetivo de la propuesta se vea perjudicado por la existencia de definiciones de interpretación equívoca. En el punto 3 se examina con más detenimiento este problema.

3. Observaciones particulares

3.1. *Título I (Ámbito de aplicación)*

3.1.1. Artículo 1

El Comité considera que la referencia al Reglamento (CE) n° 338/97 es poco clara. Para las plantas cubiertas por el Reglamento y que no pueden comercializarse, el añadido es superfluo. Para las cubiertas por este Reglamento y que sí pueden comercializarse, basta con la Directiva objeto de examen.

3.2. *Título II (Definiciones)*

3.2.1. Artículo 3

El Comité observa que en la propuesta de Directiva no se define el concepto de «plantas ornamentales». El Comité insta a que en la Directiva se incluya una definición clara de este concepto.

3.2.2. Artículo 3, letra a) (definición de «materiales de reproducción»)

El Comité propone que la definición de materiales de reproducción se modifique del modo siguiente: «materiales de reproducción: las semillas, partes de plantas y demás materiales vegetales que estén o puedan estar destinados a la reproducción y producción de plantas ornamentales». Esta modificación del texto permite que todos los materiales de reproducción queden cubiertos por la Directiva, con objeto de que un ulterior cambio de destino no dé lugar a ningún tipo de discusión.

3.2.3. Artículo 3, letra b) (definición de «proveedor»)

Cabe recomendar que en la definición de «proveedor» se imponga a éste el requisito de estar registrado en el organismo responsable y cumplir con las disposiciones de la presente Directiva. El objetivo es evitar que la autorización concedida en virtud de la Directiva 77/93/CEE (medidas fitosanitarias) deje abierta la posibilidad de eludir los requisitos de la Directiva.

3.2.4. Artículo 4, letra d) (definición de «organismos oficiales responsables»)

El Comité propone sustituir en esta entrada «autoridades públicas responsables» por «autoridad responsable». La razón es que un organismo no público puede funcionar también en principio como organismo oficial responsable si la autoridad ha delegado en dicho organismo sus actividades en este sector, sin perjuicio de la responsabilidad final, que seguirá recayendo en la autoridad. En el texto actual se requiere, innecesariamente, que sea una autoridad pública.

3.2.5. Artículo 3, letra j) (definición de «laboratorio»)

El Comité considera que con vistas a la autorización de los laboratorios no es preciso establecer normas más específicas a través del procedimiento del artículo 22 (apartado 3 del artículo 8; letras d) y j) del artículo 3 y apartado 2 del artículo 15).

3.3. *Título III (Requisitos de los materiales de reproducción)*

3.3.1. Artículo 6, apartado 1

El Comité considera que en este apartado deben suprimirse las palabras «al menos externamente» [exentos de todo organismo nocivo y enfermedad]. Existen determinadas enfermedades —como las infecciones producidas por virus— cuya existencia sólo se puede comprobar por medio de pruebas de laboratorio, aunque no se trate de las denominadas enfermedades de cuarentena. En el caso de estas infecciones virales se debe comprobar en qué medida han contaminado el lote del material inicial. Se utilizan a tal objeto determinados límites de tolerancia. El Comité, además, considera que la viabilidad de los materiales de reproducción debe figurar explícitamente entre los requisitos mínimos de calidad.

3.3.2. Artículo 6, apartado 4

El Comité considera que la disposición relativa a los requisitos de calidad para los bulbos de flores parece ser apropiada únicamente para determinados materiales de reproducción. Por tanto, recomienda a la Comisión que, en concertación con los expertos en la materia, complete dicha disposición de tal modo que resulte adecuada para todos los bulbos de flores, tubérculos y rizomas.

3.4. *Título IV (Requisitos para los proveedores de materiales de reproducción)*

3.4.1. Artículo 8

El Comité considera que, tanto en el artículo 8 como en los siguientes artículos, conviene sustituir «autorizados» por «registrados». La referencia a la Directiva 77/93/CEE se presta a confusión y, por tanto, puede suprimirse. La autorización en el marco de dicha Directiva no significa necesariamente que se cumplen los requisitos de la Directiva objeto de examen. Por lo demás, se puede prescindir en todo el texto de las palabras «autorizados» y «registrados» si en la definición de «proveedor» ya se menciona el requisito del registro.

3.4.2. Artículo 9, apartado 1, tercer guión

La referencia a un laboratorio autorizado induce a confusión, porque es necesario entonces definir la expresión «laboratorio autorizado» y especificar los métodos de análisis que deben adoptarse.

3.4.3. Artículo 9, apartado 4

El Comité considera que en el marco de este artículo no es necesario el procedimiento previsto en el artículo 22.

3.5. *Título V (Comercialización y etiquetado de los materiales de reproducción)*

A juicio del Comité, para el empaquetado de materiales de reproducción mencionado en este título no se necesita la aplicación del artículo 22 de la Directiva.

3.6. *Título VIII (Medidas de control y disposiciones generales)*

3.6.1. Artículo 21

El Comité considera que las exenciones mencionadas en este artículo no pueden afectar a la indispensable infraestructura de control.

Bruselas, el 25 de marzo de 1998.

El Presidente
del Comité Económico y Social
Tom JENKINS

Dictamen del Comité Económico y Social sobre la «Prevención de nuevos obstáculos al mercado único (Observatorio del mercado único)»

(98/C 157/11)

El 10 de julio de 1997, de conformidad con el apartado 3 del artículo 23 de su Reglamento Interno, el Comité Económico y Social decidió elaborar un Dictamen sobre la «Prevención de nuevos obstáculos al mercado único».

La Sección de Industria, Comercio, Artesanía y Servicios, encargada de preparar los trabajos en este asunto, aprobó su dictamen el 4 de marzo de 1998 (ponente: Sr. Vever).

En su 353º Pleno celebrado los días 25 y 26 de marzo de 1998 (sesión del 25 de marzo), el Comité Económico y Social ha aprobado por 76 votos a favor, 7 votos en contra y 6 abstenciones el presente Dictamen.

1. Introducción

1.1. Por iniciativa de la Comisión, la Unión Europea se ocupa en la actualidad de la elaboración de un Plan de acción con vistas a completar la realización del mercado único para finales de 1998. Dicho Plan de acción responde en su esencia y calendario a los deseos, expresados por el propio Comité desde 1995, de dar un nuevo empuje a unos trabajos que tendían al estancamiento y proporcionar al mercado único los progresos decisivos que exige la introducción del euro.

1.2. En su decidido apoyo al Plan de acción, el Comité recordó, tras una audiencia organizada el 5 de marzo de 1997, que no bastaría con adoptar las últimas directivas comunitarias aún pendientes para garantizar la libre circulación de personas, productos, servicios y capitales. Un elemento decisivo para lograr el funcionamiento sostenible del mercado único será encontrar los medios de prevenir en el punto de origen la creación de nuevos obstáculos, nutridos por un flujo permanente y creciente de nuevas normativas nacionales. A pesar de las directivas aprobadas con anterioridad y de los evidentes progresos obtenidos en la liberalización de los intercambios intracomunitarios, en la actualidad resulta todavía mucho más fácil introducir un nuevo obstáculo al mercado único que prevenirlo de antemano o superarlo después a nivel comunitario.

1.3. Con la presentación de un dictamen de iniciativa sobre la prevención de nuevos obstáculos al mercado único, el Comité desea llamar la atención de las instituciones comunitarias y de los Estados miembros sobre este aspecto fundamental de la realización del mercado único, aspecto al que se sigue prestando una atención aún insuficiente. El éxito del Plan de acción dependerá en gran medida de la importancia concedida a los medios destinados a poner fin, de un modo eficaz y duradero, a la creación excesiva de nuevos obstáculos en el punto de origen.

2. Situación jurídica de las normativas nacionales

2.1. El funcionamiento del mercado único tiene como objetivo conciliar por una parte, la libertad de establecimiento y de circulación y, por otra, la protección social,

de la salud, del consumidor y del medio ambiente, que incluye el reparto de competencias entre los niveles comunitario, nacional y, en su caso, regional. El plan se apoya en cuatro elementos fundamentales: una obligación de principio de suprimir las restricciones nacionales a los intercambios, la aproximación de las legislaciones nacionales en los ámbitos necesarios para el funcionamiento del mercado único, el reconocimiento mutuo de las disposiciones nacionales para permitir la libre circulación, y la notificación previa de los proyectos nacionales de normativa que pueden repercutir en el mercado único (a la que se añade también la posibilidad de llevar a cabo un control a posteriori).

2.2. Los artículos 30 a 36 del Tratado imponen a los Estados miembros la supresión de todas las restricciones cuantitativas a la importación y las medidas de efecto equivalente, a reserva de exigencias imperativas que puedan motivar el mantenimiento de disposiciones nacionales restrictivas. Dichas exigencias imperativas, especialmente justificadas por la preocupación de proteger a los consumidores o al medio ambiente, no deben constituir un medio de discriminación arbitraria ni una restricción encubierta del comercio entre los Estados miembros. Deben ser motivadas y proporcionadas, y estar bajo el control de la Comisión y el Tribunal de Justicia. Así, la jurisprudencia «Cassis de Dijon» recordó que la libertad de circulación debe continuar siendo la regla y las restricciones nacionales la excepción. No obstante, se observa en la actualidad una tendencia de los Estados miembros a legislar de una forma especialmente activa en el ámbito del artículo 36.

2.3. Para fomentar una convergencia mínima de estas disposiciones legales, reglamentarias y administrativas de carácter nacional, la Unión Europea se ve inducida a adoptar, en función de las necesidades, las medidas específicas necesarias para contribuir al establecimiento y al funcionamiento del mercado común (artículo 100 A). Esencialmente, la normativa relativa al acercamiento de las disposiciones de los Estados miembros en el ámbito del mercado único se basa en esta disposición, sujeta a un procedimiento mayoritario en el Consejo en codecisión con el Parlamento (salvo en el caso de disposiciones relativas a la fiscalidad y la libre circulación de personas). Esta normativa común aspira, según el propio Tratado,

a «un nivel de protección elevado» en materia de salud, seguridad, protección del medio ambiente y de los consumidores, sin embargo deja a los Estados un margen a menudo considerable de libertad para dictar medidas complementarias, lo que puede contribuir, de no existir una supervisión adecuada, a fragmentar de nuevo el mercado único.

2.4. Por otro lado, la Unión Europea se esfuerza por desarrollar mecanismos de equivalencia de las medidas aplicadas en los Estados miembros que permitan garantizar un reconocimiento mutuo que proteja la libre circulación en el mercado único, incluso a falta de armonización o con sólo una armonización parcial (artículo 100 B). Sin embargo, todos los Estados miembros distan todavía de aplicar dichos mecanismos de una forma eficaz y simplificada.

2.5. Con objeto de lograr un control transparente y organizado de las iniciativas de los Estados miembros que pudieran incidir en el funcionamiento del mercado único, la Directiva 83/189 instauró un procedimiento previo de información, completado el 1 de enero de 1997 (Decisión 3052/95) por una obligación de notificar las medidas individuales que puedan obstaculizar los reconocimientos mutuos y que cubre en la actualidad todos los productos agrícolas e industriales. Dicho procedimiento obliga a cada Estado miembro a informar a la Comisión Europea y, a través de ésta, a los otros Estados miembros sobre los proyectos de reglamentación técnica que puedan influir en el funcionamiento del mercado único. Asimismo, prevé un aplazamiento de tres meses para todas las aplicaciones, a fin de que la Comisión, que puede recibir las observaciones de los demás Estados miembros y consultar también a los sectores industriales interesados, pueda estudiar tales medidas y, llegado el caso, emprender iniciativas en su contra (solicitud de prolongación del período de *statu quo* de tres a seis meses, solicitud de modificación de los proyectos notificados, posible elaboración de un dictamen motivado que ponga en marcha un procedimiento de infracción).

2.6. De este modo la Comisión puede verificar el efecto de las medidas notificadas en el funcionamiento del mercado único, su adecuación a las normas comunitarias (Tratado y normativa), su legitimidad y su proporcionalidad cuando crean obstáculos. Por otro lado, el Tribunal de Justicia ha considerado que las empresas y los particulares pueden invocar una ausencia de notificación previa para no aplicar una nueva reglamentación técnica nacional. Aunque, en términos generales, este procedimiento de información y control previos funciona, el aumento de las notificaciones indica que queda aún mucho por hacer para imponer a los Estados miembros una disciplina mejor. Por otro lado, el procedimiento se limita en la actualidad a los proyectos de normativas en materia de productos y no de servicios, aunque la Comisión haya presentado propuestas con el fin de extenderlo a los servicios de la sociedad de la

información, propuestas aprobadas por el CES y camino de ser aprobadas por otras instancias.

2.7. Además, el Tratado prevé una posibilidad de control a posteriori por parte no sólo de la Comisión sino también de los diferentes Estados miembros, que permita iniciar un procedimiento por incumplimiento. Parece, sin embargo, que en la práctica dicho procedimiento ha dado lugar a muy pocas acciones de este tipo.

2.8. Por último, las disposiciones sobre la libre circulación de las personas sólo corresponden en parte a procedimientos comunitarios. Para determinados aspectos de orden político, judicial y de seguridad y para las cuestiones relativas a los ciudadanos procedentes de terceros países, dichas disposiciones se refieren también al funcionamiento del «tercer pilar» instituido por el Tratado de Maastricht, sujeto a procedimientos especiales de cooperación gubernamental. No obstante, el nuevo Tratado de Amsterdam ha intentado reforzar en este ámbito los vínculos entre competencias comunitarias y competencias intergubernamentales, en condiciones de mayor evolución y participación. Debido a tales particularidades, en el presente Dictamen sólo se mencionan a título indicativo las cuestiones relativas a la libre circulación de las personas, que deberán ser objeto de un análisis más detallado por parte del Comité en un contexto más amplio.

3. Reciente evolución de las normativas nacionales

3.1. En primer lugar, se observa un aumento neto de las normativas nacionales capaces de crear nuevos obstáculos. Las notificaciones anuales han pasado de un ritmo de aproximadamente 350 notificaciones durante los primeros años de la aplicación del procedimiento estipulado en la Directiva 83/189 a unas 450 en años posteriores, habiendo alcanzado en 1997 la cifra récord de 900. Incluso si se tiene en cuenta que esta cifra incluye el caso excepcional de un remanente de 230 notificaciones holandesas atrasadas, las 670 notificaciones restantes en 1997 representan un aumento muy acentuado del 40 % en un año. Ello indica, por supuesto, que el procedimiento funciona y los Estados miembros respetan sus obligaciones de notificación. Pero es también la consecuencia de una proliferación de los proyectos de normativa nacional que somete a la Comisión Europea a una pesada tarea de supervisión y que implica, además de a la DG XV y a la DG III, a las otras DG, en función de sus competencias técnicas.

3.2. Resulta un factor agravante que estas nuevas iniciativas nacionales se hayan concentrado durante estos últimos años en su mayor parte (90 %) en sectores teóricamente armonizados. Desde el punto de vista de los sectores, se trata principalmente de las telecomunicaciones, los productos agrícolas y alimenticios, la construcción y las obras públicas, la construcción mecánica y los transportes. Las normativas técnicas interesadas se refieren especialmente a la higiene, la

salud, la seguridad, la protección del consumidor y el medio ambiente. Este hecho se puede explicar por varias razones. Por un lado, se trata de sectores y de ámbitos en los que el poder público tiene más motivos para reglamentar, tanto a nivel comunitario como nacional. Por otra parte, la normativa comunitaria ha dejado un cierto margen a las normativas nacionales en la medida en que ésta se centra principalmente en las «exigencias esenciales». Ahora bien, si la Comisión procura que, en el ámbito de la salud y de la seguridad, estas exigencias esenciales constituyan a la vez prescripciones mínimas y máximas, los Estados se ven a veces tentados a considerar que pueden no obstante añadir prescripciones complementarias, mientras, por otro lado, conservan en los ámbitos de la protección del consumidor y del medio ambiente un margen real de libertad para dictar normas que van más allá de estas prescripciones comunes.

3.3. Además de la persistente imbricación de las normativas técnicas nacionales, conviene mencionar también el aumento de las marcas y etiquetas nacionales, e incluso regionales, que sin tener un efecto jurídico vinculante pueden contribuir también a obstaculizar la libre comercialización en el mercado único. Asimismo, el reconocimiento mutuo de los certificados nacionales se ve a veces obstaculizado por la actitud de determinados compradores que insisten en la necesidad de obtener en la práctica certificados nacionales.

3.4. El análisis de las notificaciones realizado por la Comisión reveló que una tercera parte no requería observación alguna por su parte, mientras que otra tercera parte precisaba observaciones menores y el tercio restante observaciones más importantes, obligando a la Comisión a exigir la ampliación de tres a seis meses del aplazamiento de la aplicación del proyecto notificado. En resumen, se puede estimar que una de cada dos notificaciones planteaba un verdadero problema, más o menos importante, con respecto al Derecho comunitario. En la gran mayoría de los casos, los Estados aceptaron las observaciones de la Comisión, que exigía modificar el proyecto o, al menos, garantizar una cláusula de reconocimiento mutuo para los productos importados de otro Estado miembro.

3.5. Asimismo, es preciso señalar que mediante este procedimiento de notificación los propios Estados pueden controlarse mutuamente, y que transmiten a la Comisión dictámenes motivados sobre las iniciativas que en su opinión parecen plantear problemas. Se les insta así a ejercer una especie de control colectivo y compartido, que ejercen efectivamente ya que intervienen aproximadamente con tanta frecuencia como la propia Comisión Europea, lo que demuestra la utilidad de dicho procedimiento.

3.6. Por último, conviene hacer hincapié en que este aumento de las normativas nacionales ha coincidido con una evolución inversa en el caso de la normativa

comunitaria que, por el contrario, ha presentado un claro descenso en el curso de los últimos años. Dicha reducción de la normativa comunitaria responde a dos razones. Por un lado, la mayor parte de las directivas necesarias para el funcionamiento del mercado único fueron adoptadas con anterioridad, con el programa de 1992. Por otro lado, la importancia concedida estos últimos años a la necesidad de reducir la normativa comunitaria, sobre todo mediante las recomendaciones del informe Molitor, ha animado a la Comisión Europea a redefinir sus propuestas (enfoque «legislar mejor») y a presentar un menor número de nuevas propuestas que en el pasado.

3.7. Se trata, pues, de una situación de evidente desequilibrio desde el punto de vista cuantitativo. De 1992 a 1994 los Estados miembros adoptaron 1 346 medidas de normativa nacional, mientras que la propia Comunidad sólo adoptó 116. Asimismo, los Estados que defendieron más enérgicamente la necesidad de limitar la normativa comunitaria como el Reino Unido, Alemania y Francia son, paradójicamente, aquellos que han presentado el mayor número de nuevos proyectos nacionales. Por otro lado, mientras que la normativa comunitaria tiende a tener un carácter desregulador, ya que aspira a refundir quince disposiciones diferentes en una sola, las normativas nacionales en principio únicamente añaden nuevas medidas sin suprimir ninguna (incluso si dichas medidas pueden también tener su justificación para el ciudadano o el consumidor en un contexto dado).

4. Razones por las que es necesaria la adopción de medidas de reajuste

4.1. Si no se actúa de una manera más eficaz contra la creación de obstáculos al mercado único en el punto de origen, su realización resultará un objetivo cada vez más lejano a medida que se avanza hacia él (aun cuando, por otro lado, sea inevitable que subsistan diversidades nacionales o regionales en un mercado único cuya realización se considera «consumada»). Asimismo, incluso tras la adopción de las principales directivas, el mantenimiento del mercado único en estado de funcionamiento presentará un problema permanente, para el que se deberán encontrar soluciones «autocorrectoras» apropiadas.

4.2. Asimismo, no existirá una solución satisfactoria para el problema de la reducción, simplificación y clarificación de la normativa relativa al mercado único hasta tanto esta cuestión no sea objeto de una reflexión y de acciones que afecten también a la normativa nacional y regional.

4.3. Parece también necesario que los Estados modifiquen su actitud ante la inminente introducción del euro. Así como el pacto de estabilidad y crecimiento impone la convergencia de las políticas económicas y presu-

puestarias, el funcionamiento del mercado único en régimen de moneda única debería suscitar una mayor convergencia de las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas nacionales, y, en todos los casos, una preocupación constante por la «eurocompatibilidad».

4.4. Asimismo, conviene velar por el refuerzo de la transparencia de las nuevas medidas nacionales a fin de contrarrestar los riesgos de deriva que podrían llegar al caso producirse a consecuencia de dos innovaciones introducidas en el Tratado de Amsterdam de 1997. En efecto, en el nuevo Tratado se contempla la posibilidad de que los Estados miembros no sólo mantengan sino que también introduzcan normas nacionales más estrictas que la normativa comunitaria (artículo 95.5, antiguo artículo 100 A4), aun cuando el artículo 95.3 (antiguo artículo 100 A3) ya proporciona a los Estados miembros un nivel de protección elevado para sus ciudadanos. Si la Comisión Europea mantiene un poder de control sobre estas medidas durante un plazo de seis meses, se considera que la Comisión da su acuerdo tácito al final de dicho plazo. Por otra parte, los Estados miembros pueden reforzar en el ámbito del medio ambiente, mediante el artículo 176 (antiguo artículo 130 T), las medidas aprobadas por la Unión Europea en virtud del artículo 176 (antiguo artículo 130 S).

4.5. Por último, la importancia de esta cuestión irá en aumento con la perspectiva de nuevas ampliaciones, que multiplicarán las posibilidades de creación por parte de los Estados miembros de nuevos obstáculos en el punto de origen. Por lo tanto, antes de que esto suceda se deberán encontrar y adoptar las medidas oportunas.

4.6. Conviene, pues, encontrar una relación estrecha, duradera y satisfactoria entre las necesidades de funcionamiento del mercado único, la protección del consumidor y del medio ambiente y los imperativos de la subsidiariedad. Esta relación debe basarse en aquellas medidas que garanticen una mayor fluidez en los intercambios, una mayor simplicidad en las normativas, una mayor compatibilidad entre las medidas nacionales y, en conjunto, una mayor transparencia a nivel del mercado único.

5. Acciones recomendadas a nivel nacional

5.1. En general, parece indispensable que los Estados cambien de actitud con respecto al exceso de normativas. El propio Consejo Europeo ha reconocido ya la necesidad de avanzar hacia una reducción de la normativa en los Estados miembros. Por lo tanto, es importante aplicar a los propios Estados miembros las recomendaciones que el informe Molitor había dirigido a las instituciones comunitarias: mejor ordenación de la normativa existente, reducción de nuevas normativas y mayor simplificación de la normativa en vigor. Se debería instar a los Estados a presentar a la Comisión un informe anual que analice su contribución respecto a la reducción y simplificación de la normativa en Europa. La Comisión podría entonces elaborar un resumen al respecto para el Consejo Europeo.

5.2. En particular, convendría que los Estados adoptaran un número menor de normativas nacionales en los sectores que son objeto de medidas de armonización a nivel comunitario. Ello debería afectar en primer lugar a las medidas de transcripción nacional de las directivas, ámbito en el que los Estados deberían evitar formular prescripciones administrativas excesivas, que vayan más allá del objetivo de la directiva en cuestión.

5.3. Cuando un Estado adopte una medida de normativa nacional que pueda afectar al funcionamiento del mercado único, debería estar obligado en principio a incluir en esta normativa, de manera clara, una cláusula redactada con arreglo a un modelo tipo, común a todos los Estados miembros, en la que se precise que ha tenido en cuenta, bajo el control de una notificación europea, los medios que permiten evitar de la manera más eficaz posible los obstáculos a la importación de productos comercializados y producidos libremente en otro Estado miembro.

5.4. Asimismo, debería garantizarse que los órganos nacionales de normalización se abstengan, en la práctica, de adoptar una norma nacional en un ámbito objeto de una norma comunitaria en preparación.

5.5. Cabría también mejorar la formación de los representantes elegidos, los funcionarios, los magistrados y los juristas nacionales en materia de las exigencias del mercado único, especialmente en lo que respecta al principio de «trato nacional» de los ciudadanos comunitarios que aún no forma parte de la cultura administrativa (cf. las normas relativas a la seguridad social, la fiscalidad, las cuestiones de domiciliación, etc.) Esta necesidad de formación debería extenderse a los niveles regionales y locales, donde a menudo se observa un desconocimiento de la normativa comunitaria. A modo de ejemplo, la aplicación concreta del reconocimiento de las equivalencias de las cualificaciones o del derecho de residencia de los ciudadanos comunitarios obliga con frecuencia a una intervención directa ante el organismo competente.

5.6. Asimismo, se debería hacer un esfuerzo en materia de información en favor de los ciudadanos comunitarios no nacionales con el fin de ayudarles a que conozcan los trámites más frecuentes y los procedimientos administrativos y simplificarles el ejercicio efectivo de la libertad de establecimiento en la Unión.

5.7. Se debería animar a los Estados miembros de la AELC, que ya participan estrechamente en la recuperación del acervo comunitario, y, en la medida de lo posible, a los Estados candidatos a la adhesión a la Unión Europea, que deben integrar de manera progresiva dicho acervo en sus normativas, a que tomaran medidas análogas, que serían asimismo objeto de un seguimiento apropiado por parte de la Comisión Europea.

6. Acciones recomendadas a nivel comunitario

6.1. En primer lugar, las recomendaciones anteriores dirigidas a los Estados se podrían aplicar con mayor facilidad si fueran objeto de un compromiso común, por ejemplo un código de conducta de los Estados. Dicho código podría adoptar la forma de una recomendación del Consejo, que diera lugar a una supervisión por parte de la Comisión.

6.2. Con respecto a la normativa comunitaria, conviene seguir siendo conscientes de los límites para su reducción, sobre todo frente a la continua tendencia de los Estados miembros a legislar y a crear ellos mismos normas de una manera excesiva. En efecto, uno de los medios de fomentar la reducción y simplificación de la normativa en Europa consiste en mantener la normativa comunitaria a un nivel suficiente que permita el acercamiento de las normativas nacionales. Pero, sobre todo, conviene fortalecer su eficacia.

6.3. En primer lugar, conviene observar que la armonización pierde buena parte de su eficacia cuando no impone a los Estados miembros más que un nivel mínimo, dándoles libertad para ir más allá. Así ocurre frecuentemente en el caso de las armonizaciones, sobre todo en materia de protección del medio ambiente y de los consumidores, ámbitos en los que los Estados miembros pueden dictar normativas nacionales que vayan más allá de las adoptadas a nivel europeo. Esta asimetría le puede restar a la armonización una parte considerable de su eficacia, ya que las derogaciones perjudican a la aplicación uniforme del Derecho comunitario al obstaculizar la libre circulación de los productos y de las personas, la libre prestación de servicios y el libre establecimiento del mercado único. Convendría llegar a un concepto de armonización más eficaz, mediante la previsión, en determinados ámbitos donde este enfoque resulte apropiado, de un mayor empleo de reglamentos que de directivas. Además, al limitar la posibilidad de adoptar normativas complementarias divergentes de carácter nacional, tales medidas contribuirían en gran medida a la reducción y simplificación de la normativa europea. Para favorecer la adhesión de todos los Estados miembros a este nuevo tipo de prescripciones, garante de su aplicación efectiva, se establecería una consulta previa, eficaz y detallada que incluyera, junto a los Estados miembros, a todas las partes afectadas por la medida en preparación, y que tratara también la forma de aplicación más adecuada.

6.4. Asimismo, convendría volver a estudiar las modalidades de recurso a las directivas abiertas u opcionales. En determinados casos, la competencia «residual» otorgada a los Estados miembros en la aplicación de determinadas directivas puede resultar muy importante (por ejemplo, la posibilidad de elegir, entre los productos o sustancias catalogadas a nivel europeo, aquellos que los Estados miembros desean autorizar o prohibir en su territorio). Aunque pudiera ser necesario permitir una cierta flexibilidad en la aplicación de las directivas, no convendría que ésta fuera

en contra de la necesidad de armonización. Cabría, pues, hacer un uso más restringido del recurso a tales directivas opcionales.

6.5. En lo que respecta al procedimiento de información y notificación previa de los proyectos de normativa, convendría extenderlo a los servicios, que en la actualidad no entran dentro del ámbito de aplicación de la Directiva 83/189. Un primer paso adelante sería que el Consejo y el Parlamento adoptaran con rapidez la propuesta de la Comisión de extender dicho procedimiento a los servicios de la sociedad de la información⁽¹⁾.

6.6. La Comisión debería consultar directamente a los representantes europeos de los sectores interesados sobre los proyectos de normativa nacional que le sean notificados. Asimismo, se debería poder informar a todas las partes interesadas de las notificaciones de proyectos de normativas de los Estados miembros, lo que se podría llevar a cabo mediante el mantenimiento de un banco de datos consultable en Internet. Dicho banco de datos debería también dar a los usuarios del mercado único una visión de conjunto de las normativas nacionales en vigor dentro del mismo.

6.7. En cuanto al reconocimiento mutuo, cabe señalar que éste no siempre resulta efectivo en aquellos ámbitos faltos de normas comunitarias, lo que contribuye a mantener los obstáculos al mercado comunitario. Determinados controles, entre otros para los productos alimenticios, no han sido aún reconocidos. Por otro lado, las dificultades de la Organización Europea para las Pruebas y Certificación a la hora de desempeñar bien su papel en diversos sectores relacionados con las actividades de las empresas, entre otros los sistemas de garantía de calidad, conducen a los organismos nacionales de certificación a concluir acuerdos bilaterales de reconocimiento mutuo. Así, la cuestión relativa a la aplicación práctica del principio de reconocimiento mutuo merece ser replanteada desde varios ángulos.

6.7.1. La Comisión y los Estados miembros deberían lanzar una amplia campaña de información destinada a los operadores económicos sobre el significado de la marca CE.

6.7.2. Convendría trabajar más a nivel comunitario para reforzar la transparencia en materia de reconocimiento mutuo de los controles de conformidad de los productos. En efecto, se puede observar con demasiada frecuencia que se siguen realizando controles múltiples de los productos entre los Estados miembros, tanto en el sector regulado como en el voluntario. Se deberían adoptar decididamente a nivel europeo puntos de referencia comunes sobre la calidad de los controles.

6.7.3. Los Estados miembros deberían considerar en general suficientes las declaraciones de conformidad de los proveedores a las exigencias esenciales dictadas por la Unión Europea, sin que sea necesario introducir

⁽¹⁾ DO C 158 de 26.5.1997.

controles suplementarios, siempre que entre los Estados miembros se pueda poner en funcionamiento paralelamente un sistema eficaz de intercambio de información sobre los productos no conformes. Respecto a los productos procedentes de terceros países, la posibilidad de utilizar dicho sistema debería depender de la existencia de un trato de reciprocidad.

6.7.4. En cuanto a las propias marcas de conformidad, es frecuente ver que en los productos se añaden a la marca CE marcas nacionales o técnicas. Esta multiplicidad de marcas es contraria al objetivo de simplificación y transparencia que debe ser la regla en lo que respecta a los obstáculos técnicos a los intercambios. Convendría que la Comisión, los Estados miembros y los distintos agentes en materia de certificación de conformidad estudiaran este punto en profundidad.

6.7.5. Por último, convendría reforzar los controles en las fronteras exteriores de la Unión y del EEE con el fin de evitar la impresión no autorizada de la marca CE en los productos importados, especialmente para los productos de alto consumo.

6.8. Para comprobar que las directivas sobre armonización y las disposiciones sobre reconocimiento mutuo son eficaces en la supresión de obstáculos se debería establecer, en los cuadros indicadores (scoreboards) elaborados por la Comisión dentro de la ejecución de su Plan de acción, un test de «supresión real de obstáculos» que sobrepasara el estricto marco de aplicación jurídica de las directivas.

6.9. Más allá de los progresos ya obtenidos en estos últimos años, es también fundamental reforzar los medios de que disponen los comités europeos de normalización con vistas a disponer de un mayor número de posibles puntos de referencia comunes.

6.10. En el ámbito de la libre circulación de trabajadores, sería necesario garantizar la continuación del Plan de acción «Flynn»⁽¹⁾ basado en las recomendaciones efectuadas por el Grupo Veil en marzo de 1997.

6.11. Por último, es evidente que las empresas pequeñas y medianas, que según la definición comunitaria representan el 99,8 % de las empresas comunitarias, son las más perjudicadas por las disfunciones del mercado único. Los obstáculos son especialmente perjudiciales para las empresas más pequeñas y la artesanía, que no cuentan con los recursos jurídicos, humanos y financieros necesarios. Miles y miles de empresas se ven así privadas de los beneficios esperados del gran mercado.

Por lo tanto, el Comité insta a la Comisión Europea y a los Estados miembros a lanzar una campaña explicativa y de información dirigida a las pequeñas empresas sobre sus derechos en el mercado único y reforzar en este sentido las estructuras de información, en particular los centros europeos de información empresarial (Euroventanillas).

⁽¹⁾ COM(97) 586 final, 12.11.1997.

7. Conclusiones

A pesar del indiscutible progreso alcanzado en el funcionamiento del mercado único, los Estados continúan adoptando en el plano nacional numerosas normativas en sectores que se consideran entran dentro del ámbito de la armonización comunitaria. Esta situación, que impone una pesada tarea de supervisión a la Comisión, parece doblemente preocupante: por un lado, dicha situación indica que los Estados apenas se aplican a sí mismos los objetivos de reducción de la normativa que reivindican a nivel europeo, y, por otro, favorece un proceso constante de creación de nuevos obstáculos potenciales a los intercambios, incluso si el procedimiento de notificación previa permite evitar un número considerable de dichos obstáculos.

Por lo tanto, resulta indispensable controlar esta situación y someterla a un análisis continuo (nuevos avances, sectores afectados, la naturaleza de los nuevos obstáculos). En efecto, el desarrollo de este fenómeno del modo actual perjudicaría el funcionamiento del mercado único y pondría en peligro su realización. Desde ahora y para poner fin a esta situación, el Comité subraya la necesidad de que se emprendan rápidamente nuevas iniciativas, tanto a nivel nacional como comunitario.

7.1. A nivel nacional:

7.1.1. Los Estados miembros deberían aplicarse las medidas solicitadas a la Unión para reducir y clarificar la normativa en Europa y presentar anualmente un informe que ilustre su contribución en este ámbito.

7.1.2. En la transcripción de las directivas, los Estados miembros deberían sobre todo velar por que no se creen prescripciones administrativas excesivas que vayan más allá del objetivo fijado por estas directivas.

7.1.3. Los proyectos de normativa nacional que pudieran afectar al funcionamiento del mercado único deberían incluir una cláusula tipo en la que se precise que el Estado miembro ha tenido en cuenta, bajo el control de una notificación europea, los medios para evitar de la forma más eficaz posible los obstáculos a la importación de productos comercializados y producidos libremente en otro Estado miembro.

7.1.4. Se deberían adoptar medidas destinadas a sensibilizar y formar en los Estados miembros a los representantes elegidos, los funcionarios y los juristas respecto a las exigencias del mercado único.

7.1.5. Los ciudadanos comunitarios no nacionales deberían beneficiarse de una información más clara de los procedimientos aplicables, que simplificase especialmente el derecho de establecimiento.

7.1.6. Se debería animar a los países europeos asociados al mercado único (AELC, Estados candidatos) a tomar medidas análogas.

7.2. A nivel comunitario:

7.2.1. En primer lugar, las recomendaciones anteriores dirigidas a los Estados se podrían aplicar con mayor facilidad si fueran objeto de un compromiso común, por ejemplo un código de conducta de los Estados.

7.2.2. La normativa comunitaria se debería mantener a un nivel suficiente que permita el acercamiento eficaz de las normativas nacionales.

7.2.3. En determinados ámbitos donde este enfoque resulte apropiado, se debería dar prioridad a los reglamentos frente a las directivas.

7.2.4. Convendría recurrir a las directivas abiertas u opcionales sólo en casos limitados y estrictamente justificados.

7.2.5. Debería extenderse la notificación previa de los proyectos de normativa para englobar no sólo los productos sino también los servicios, comenzando por los servicios de la sociedad de la información.

7.2.6. Se debería consultar a los interlocutores económicos y sociales europeos sobre dichas notificaciones, que, por otro lado, se deberían poder consultar en un banco de datos al que se tuviera acceso por Internet. Sería deseable que dicho banco de datos incluyese también una visión de conjunto de las normativas nacionales en vigor en el mercado único.

7.2.7. Convendría relanzar una campaña de información sobre la marca CE, reforzar la transparencia relativa al reconocimiento mutuo de los controles de conformidad y mejorar la armonización de los controles en las fronteras exteriores. Deberían bastar las declaraciones de conformidad de los proveedores, aunque integrándolas en un sistema eficaz de intercambios comunitarios de información sobre los productos no conformes.

7.2.8. En los cuadros indicadores (scoreboards) de la Comisión relativos a la aplicación de las directivas se debería incluir un test de «supresión real de obstáculos».

7.2.9. Los medios de que disponen los comités europeos de normalización se deberían reforzar con vistas a disponer de un mayor número de posibles puntos de referencia comunes.

7.2.10. En lo que respecta a la libre circulación de los trabajadores, se debería dar una continuación al Plan de acción «Flynn».

7.2.11. Se debería lanzar una campaña de información dirigida a las pequeñas y medianas empresas y reforzar los medios de los centros europeos de información empresarial.

Bruselas, el 25 de marzo de 1998.

*El Presidente
del Comité Económico y Social*

Tom JENKINS

ANEXO I

al Dictamen del Comité Económico y Social

Los siguientes fragmentos en cursiva del dictamen de la Sección, cuyo mantenimiento fue solicitado por más de un cuarto de los votos emitidos, fueron suprimidos tras la aprobación de las enmiendas por la asamblea:

Punto 6.3

Convendría llegar a un concepto de armonización más eficaz, mediante la previsión, en determinados ámbitos técnicos donde este enfoque resulte apropiado, de un mayor empleo de reglamentos que de directivas *o, llegado el caso, de la adopción de directivas más vinculantes, que impongan no sólo prescripciones mínimas sino también máximas.* Además, al limitar la posibilidad de adoptar normativas complementarias divergentes de carácter nacional, tales medidas contribuirían en gran medida a la reducción y simplificación de la normativa europea. Para favorecer la adhesión de todos los Estados miembros a este nuevo tipo de prescripciones, garante de su aplicación efectiva, se establecería una consulta previa, eficaz y detallada que incluyera, junto a los Estados miembros, a todas las partes afectadas por la medida en preparación, y que tratara también la forma de aplicación más adecuada.

Resultado de la votación sobre la supresión del texto en cursiva

Votos a favor: 45, votos en contra: 26, abstenciones: 8.

Punto 7.2.1

Para facilitar la adopción de estas recomendaciones, el Consejo debería establecer un acuerdo de los Estados miembros que podría traducirse por una recomendación que incluyese un código de conducta para prevenir la creación de nuevos obstáculos no deseados en el punto de origen.

Resultado de la votación sobre la supresión de este punto

Votos a favor: 52, votos en contra: 30, abstenciones: 5.

ANEXO II

al Dictamen del Comité Económico y Social

Situación de las notificaciones de los Estados miembros en 1997

Notificaciones (artículo 8.1)

Observaciones (artículo 8.2 + artículo 7 Acuerdo CE/AELC)

Dictámenes motivados (artículo 9.1)

Intenciones de directiva (artículos 9.2 + 9.2bis)

Estados miembros	Notificaciones	Observaciones			Dictámenes motivados		Intenciones de directiva	
		EM	CCE	AELC	EM	CCE	9.2	9.2bis
Países Bajos	342	53	61	5	29	6	1	
Austria	106	20	29	24	8	19		
Alemania	99	18	11	2	11	4		
Reino Unido	71	11	6		1	3		
Bélgica	59	8	38		1	33		
Francia	51	32	16	6	18	6		
Dinamarca	40	18	24	1	2	8		1
España	35	10	8	3	2	4		
Italia	31	9	9		14	7		1
Suecia	23	3	11	11		5		
Finlandia	22	5	7	11	1	2		
Grecia	12	6	9	1	6	2		
Portugal	7	6	3		8	2		
Irlanda	3	1	2					
Luxemburgo								
Total CE	901	200	234	64	101	101	1	2

EM = Estados miembros de la Unión.

CCE = Comisión Europea.

Dictamen del Comité Económico y Social sobre el «Plan de acción para el mercado único»

(98/C 157/12)

El 30 de septiembre de 1997, de conformidad con el apartado 2 del artículo 23 de su Reglamento Interno, el Comité Económico y Social decidió elaborar un dictamen sobre el «Plan de acción para el mercado único».

La Sección de Industria, Comercio, Artesanía y Servicios, encargada de preparar los trabajos en este asunto, aprobó su dictamen el 4 de marzo de 1998 (ponente: Sr. Pasotti).

En su 353º Pleno de los días 25 y 26 de marzo de 1998 (sesión del 25 de marzo), el Comité Económico y Social ha aprobado por 76 votos a favor, 5 en contra y 2 abstenciones el presente Dictamen.

1. Observaciones generales

1.1. El Comité toma nota con gran interés, aunque con considerable preocupación, de la publicación por la Comisión de los datos relativos a los progresos en la realización del mercado único, basados en la primera edición del «Cuadro de indicadores del mercado único» (Single Market Scoreboard), presentado al Consejo de Luxemburgo en diciembre de 1997.

1.2. En sus anteriores dictámenes sobre este asunto⁽¹⁾, el Comité destacó ya la importancia crucial para la realización del mercado único de la incorporación específica y correcta a las legislaciones nacionales de todas las disposiciones adoptadas, de la puesta en marcha de procedimientos que permitan una aplicación efectiva y proporcionen a todos los interesados medios simples y eficaces para reaccionar contra prácticas no conformes con la legislación, y de una información lo más completa posible para todos los ciudadanos interesados.

1.3. La elección de los objetivos estratégicos del Plan de acción demuestra la importancia de estos aspectos, importancia que ha quedado confirmada con la adopción del Plan en el Consejo Europeo de Amsterdam.

1.4. El Cuadro de indicadores del mercado único que la Comisión tiene previsto publicar semestralmente contiene por primera vez, expresados de forma fácilmente comprensible, datos fundamentales para evaluar estos aspectos y, por consiguiente, determinar lo que queda por hacer para completar en la medida de lo posible la realización del mercado único antes de la fecha límite de 1999.

1.5. Un aspecto no menos relevante de la iniciativa de supervisar y garantizar regularmente el acceso a los datos sobre los compromisos asumidos por cada uno de los Estados miembros es la introducción, en las relaciones entre los socios europeos, de un elemento de transparencia, que, una vez establecidos los canales apropiados para la publicación de los resultados, debería poner en marcha un mecanismo de emulación entre los Estados a

fin de facilitar a sus ciudadanos un acceso pleno a los beneficios del mercado único. No obstante, es demasiado temprano para calibrar el efecto de este estímulo potencial. La preocupación que embarga al Comité al examinar el primer informe de la Comisión sobre su Cuadro de indicadores del mercado único proviene del evidente retraso, como se indica abajo, de los Estados miembros en relación con las acciones que deben emprender para promover la realización del mercado único.

2. El cuadro de indicadores del mercado único (Single Market Scoreboard)

El presente dictamen se centra en el Cuadro de indicadores del mercado único. No obstante, el Comité, mediante su propio Observatorio del Mercado Único y la elaboración de dictámenes sobre puntos específicos, sigue de cerca todas las medidas encaminadas a la realización del mercado único.

2.1. Transposición de las directivas

2.1.1. El primer indicador que sintetiza los progresos alcanzados en la realización del mercado único presentado en el Cuadro de indicadores se refiere al número de directivas sobre el mercado único transpuestas en la totalidad de los Estados miembros. El 1 de noviembre de 1997, por término medio, más del 25 % de las medidas relativas al mercado único no habían sido aún incorporadas a la legislación en todo el territorio de la Unión. La situación es prácticamente idéntica en el caso de las directivas primarias (es decir, las directivas que no modifican una directiva previa). Por otra parte, destacan las diferencias en cuanto al grado de transposición de elementos importantes para la realización del mercado único, que constituyen la parte mayor del conjunto de datos. Se hace referencia en particular al sector de los transportes (60 % de las directivas pendientes aún de transposición), al de los contratos públicos (55 %) y al de los derechos de propiedad intelectual (50 %).

2.1.2. Para hacer frente a este problema, el Plan de acción invitaba a los Estados miembros a que comunicaran antes del 1 de octubre de 1997 su propio calendario de iniciativas para la transposición de todas

⁽¹⁾ Dictamen sobre la Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo sobre el «Proyecto de Plan de Acción para el Mercado Único» — DO C 287 de 22.9.1997, p. 97.

las directivas. De acuerdo con la información recogida en el Cuadro de indicadores del mercado único, cabe prever que, si todos los Estados miembros cumplen los programas anunciados, el marco legislativo del mercado único podrá completarse para la fecha límite del 1 de enero de 1999.

2.1.3. Sin embargo, el Comité señala que, contrariamente a estas previsiones, el Cuadro de indicadores del mercado único pone de manifiesto que ningún Estado miembro comunicó un calendario completo (faltan más del 15 % de las notificaciones) y que los objetivos declarados por los Estados miembros son muy ambiciosos en relación con los plazos de transposición registrados hasta la fecha, que en algunos casos acumulan un retraso medio de alrededor de dos años sobre el plazo previsto en las directivas, con lo que la duración total del procedimiento se eleva a cerca de cuatro años. Tal retraso será perjudicial para las expectativas puestas en la realización satisfactoria del mercado único. El Comité espera de la Comisión que en su segundo Cuadro de indicadores del mercado único haga constar claramente si percibe en los Estados miembros una voluntad de cumplir sus obligaciones a su debido tiempo.

2.2. *Aplicación efectiva de la legislación y resolución de los problemas*

2.2.1. Con todo, lograr que los ciudadanos accedan de manera concreta a los beneficios del mercado único no significa solamente proceder a las modificaciones legislativas necesarias para incorporar a las legislaciones nacionales la normativa del mercado único. Aunque casi todos los Estados miembros han designado y notificado a la Comisión sus propios centros de coordinación e información sobre el mercado único destinados a empresas y ciudadanos —y el reto en estos momentos, tal como afirma la Comisión, es conseguir que esta información sea objeto de una difusión generalizada también entre estos últimos—, en el capítulo del Cuadro de indicadores dedicado a la aplicación de la legislación y a la resolución de conflictos se pone de manifiesto que son pocos los países que han hecho lo mismo en lo que se refiere a las estructuras y los procedimientos de aplicación de las normas del mercado único.

2.2.2. El Comité concede una gran importancia a esta última circunstancia, por considerarla una prueba de la insuficiencia de los esfuerzos realizados por los Estados para solucionar los problemas que los ciudadanos y las empresas encuentran a la hora de aprovechar las posibilidades ofrecidas por el mercado único.

2.2.3. Igualmente, el Comité coincide con la Comisión en señalar la importancia de que los Estados miembros den continuidad a sus acciones de notificación mediante la coordinación de sus centros de información respectivos en una red operativa que permita resolver los problemas de manera bilateral en primera instancia.

2.2.4. En lo que respecta a los casos que requieren la intervención de la Comisión en virtud del artículo 169 del Tratado, es preocupante el hecho de que los Estados miembros respondan a las observaciones que se les dirigen en un plazo por término medio dos veces más largo que los 60 días previstos por el procedimiento de infracción. En este punto resulta imperativo un respeto riguroso del Tratado.

2.2.5. Para los ciudadanos y las empresas, la credibilidad del compromiso político de los Estados para la realización del mercado único depende también de la posibilidad de obtener respuestas rápidas y concretas sobre los obstáculos encontrados al hacer uso del mercado único. Obstáculos que, como ya se señalaba en el dictamen del Comité sobre la Comunicación de la Comisión «Impacto y efectividad del mercado único», son de mayor envergadura cuanto más reducido es el tamaño de los operadores del mercado único.

2.2.6. En este orden de cosas, al Comité le sorprende que, según se desprende del estudio, alrededor de la mitad de las PYME cuyos casos justificaban la presentación de un recurso formal no lo hicieron porque ignoraban los procedimientos que debían seguir o les parecieron demasiado costosos o complicados, mientras que el porcentaje se eleva a 80 % entre las PYME que consideraron que los esfuerzos requeridos eran excesivos en relación con los resultados esperados.

2.2.7. Esto confirma la necesidad de asumir un compromiso en favor de la transparencia en la realización del mercado único, también mediante la intensificación de las acciones destinadas a informar a los ciudadanos conforme a lo establecido en la iniciativa «Ciudadanos de Europa», lo que, no obstante, no puede vencer por sí solo las resistencias en el proceso de adaptación administrativa de los Estados.

2.2.8. El Comité toma nota de la propuesta de Reglamento del Consejo⁽¹⁾ que autoriza a la Comisión a intervenir ante el Estado en el que se hayan constatado infracciones obvias del derecho de libre circulación de mercancías para obligarle a que adopte las disposiciones necesarias. Tales intervenciones deben salvaguardar los derechos de los trabajadores y de los sindicatos.

2.3. *Realización del Plan de acción*

2.3.1. **Objetivo estratégico n° 1: Aumentar la eficacia de la legislación**

2.3.1.1. El Comité está especialmente preocupado por el hecho de que determinadas acciones de envergadura consideradas necesarias para una realización satisfactoria del mercado único, como las referentes a la contratación pública y las normas europeas, se encuentran paralizadas. El Comité espera de la Comisión que dé cuenta de forma más completa acerca de los progresos en esos ámbitos, en su segundo informe sobre el Cuadro de indicadores del mercado único.

2.3.2. **Objetivo estratégico n° 2: Eliminar las principales distorsiones del mercado**

2.3.2.1. Las cuestiones de política fiscal constituyen un aspecto complejo y delicado, pero de enorme impor-

(1) Propuesta de Reglamento (CE) del Consejo por el que se establece un mecanismo de intervención de la Comisión para la eliminación de determinados obstáculos a los intercambios.

tancia, cuando se trata de las distorsiones del mercado. En efecto, las distorsiones, junto con las normas de la competencia, son los ámbitos en los que se centran las acciones previstas al respecto en el Plan de acción.

2.3.2.2. Cuando en el juego natural de la competencia entre los Estados miembros se introduce un elemento de competencia fiscal perjudicial, se reduce el margen de maniobra con que cuentan éstos para reestructurar sus propios regímenes fiscales, lo que tiene repercusiones importantes en la coordinación entre los sistemas fiscales en la Unión.

2.3.2.3. El Comité observa con gran interés las medidas contenidas en las conclusiones de la reunión del Consejo ECOFIN celebrada el 1 de diciembre de 1997⁽¹⁾, que se refieren al código de conducta para los Estados miembros en materia de competencia fiscal perjudicial, a la determinación de una solución mínima comunitaria al problema de la imposición de las rentas del capital y a las retenciones en la fuente que gravan los intereses.

2.3.2.4. La importancia de las acciones relativas a la fiscalidad indirecta contenidas en el Plan de acción se confirma con el dato, extraído del estudio estadístico, de que las empresas, independientemente de su tamaño, señalan la complejidad de las normas de aplicación del IVA como uno de los principales obstáculos que subsisten para la libre circulación de bienes y servicios.

2.3.2.5. Si bien es cierto que el consenso entre los participantes en el mercado único es un factor decisivo de su éxito, el Comité no puede sino reiterar que la armonización fiscal ofrece grandes posibilidades de materializar el compromiso de los Estados miembros en acciones positivas.

2.3.2.6. En lo que respecta a las ayudas estatales, ámbito que en el Cuadro de indicadores del mercado único se presenta como prácticamente concluido en la actualidad, el Comité aprovecha esta ocasión para observar que en general, desde el punto de vista de los interlocutores sociales, no resulta del todo convincente que en el cuadro de ejecución del Plan de acción se exprese una valoración basada únicamente en la observancia de los procedimientos administrativos, pero en la que se excluye toda referencia a las etapas posteriores.

2.3.3. Objetivo estratégico nº 3: Eliminar los obstáculos sectoriales a la integración del mercado

2.3.3.1. Subsisten varios obstáculos relevantes, algunos de los cuales requieren desde hace tiempo una intervención específica, como por ejemplo la definición de un estatuto de la sociedad europea. En concreto, en lo que se refiere a la determinación correcta de las normas de defensa de la competencia en el mercado único, queda todavía mucho por hacer en ámbitos importantes como las telecomunicaciones y los aeropuertos.

2.3.3.2. La Comunicación de la Comisión de 1995 relativa a los retrasos en los pagos, que en el plazo anunciado en el Cuadro de indicadores del mercado

único (diciembre de 1997) todavía no había dado lugar a la adopción de la correspondiente propuesta de Directiva, no tiene en cuenta de manera conveniente el serio problema que plantean los plazos de pago, tal como propuso el Comité en su dictamen de 30 de junio de 1993⁽²⁾.

2.3.4. Objetivo estratégico nº 4: Realizar un mercado único en beneficio de los ciudadanos

2.3.4.1. En lo que se refiere a la libre circulación de los ciudadanos, siguen existiendo retrasos considerables en cuestiones como la completa eliminación de los controles en las fronteras, el derecho a establecerse libremente en cualquier Estado miembro de la Unión y el derecho a ejercer una actividad laboral en cualquier lugar.

2.3.4.2. Como continuación del Tratado de Amsterdam, que debe todavía ratificarse, sería necesario revisar las medidas que al respecto se mencionan en el Plan de acción.

2.3.4.3. Se insta a la Comisión a que elabore una comunicación sobre la libre circulación de los ciudadanos y los obstáculos con que tropieza.

2.3.4.4. Entre las prioridades debería incluirse la propuesta de Directiva relativa al perfeccionamiento de la normativa sobre los regímenes de jubilación que figura en el Plan de acción.

2.3.4.5. En lo que respecta tanto a este asunto como a otros abordados en el documento examinado, el Comité expresa su deseo, tal como sostiene en su dictamen específico sobre este tema, de que las diferentes instituciones de la UE valoren la contribución que las asociaciones y fundaciones pueden aportar a la realización de las políticas comunitarias.

2.3.5. La dimensión internacional del mercado único

2.3.5.1. El mercado único no puede evidentemente considerarse en abstracto, disociado del contexto económico y político más amplio en el que se inscribe el desarrollo de la Unión Europea. La realización del mercado único tiene un papel fundamental en el proceso de ampliación de la Unión Europea, en las relaciones con el Espacio Económico Europeo y, de una manera más general, con los demás operadores del mercado mundial.

2.3.5.2. Por eso, el Comité propone que estos temas, que por lo demás están incluidos explícitamente en el Plan de acción, se aborden de manera específica en las ediciones posteriores del Cuadro de indicadores del mercado único.

3. Una ampliación de la perspectiva del Cuadro de indicadores del mercado único

3.1. A la vez que reitera su interés por la información contenida en el Cuadro de indicadores del mercado único y su valoración positiva de la decisión tomada por

⁽¹⁾ DO C 2 de 6.1.1998, p. 1.

⁽²⁾ DO C 249 de 13.9.1993, p. 21.

la Comisión de completar su publicación con una encuesta y un informe por sectores —que en cierta medida amplían el ámbito del análisis a las expectativas y necesidades de los usuarios del mercado único—, el Comité considera conveniente destacar que la evaluación de un programa complejo y laborioso como el Plan de acción no puede limitarse exclusivamente a los aspectos cuantitativos.

3.2. Aunque sean necesarios, los datos cuantitativos no pueden considerarse por sí mismos suficientes para evaluar la eficacia de las acciones previstas. Es en efecto evidente —y los datos relativos a la aplicación de las normas son elocuentes al respecto— que sólo un análisis más profundo centrado en los usuarios del mercado único, ya se trate de las empresas, los trabajadores o los consumidores, permitirá disponer de una imagen ajustada a la realidad del compromiso de las instancias que participan en diferentes grados en la realización del mercado único: el Consejo, la Comisión y los Estados miembros.

3.3. Desde el inicio de los trabajos de su Observatorio del Mercado Único, con las dos audiencias públicas de los interlocutores socioeconómicos celebradas en 1994 y 1997, el Comité ha privilegiado en la evaluación un enfoque que podría describirse como de abajo a arriba, con la pretensión de que sirva de complemento al enfoque de arriba a abajo seguido por la Comisión. En efecto, por su propia naturaleza, el Comité constituye un punto de observación privilegiado para percibir las necesidades de los usuarios del mercado único y verificar el impacto real de las acciones políticas emprendidas. La integración de las dos perspectivas contribuye además a crear el clima de confianza general que es la condición

indispensable para completar el proceso de integración. De hecho, en el Dictamen del Comité sobre la «Prevención de nuevos obstáculos al mercado único» se señala de manera explícita que en los cuadros indicadores de la Comisión relativos a la aplicación de las directivas de deberá incluir un test de «supresión real de obstáculos».

3.4. En el futuro, el Comité se propone proseguir coherentemente sus trabajos con arreglo a este planteamiento, mediante el desempeño de una actividad de control independiente destinada a evaluar aspectos cualitativos como la coherencia de las acciones de los Estados miembros, del Consejo y de la Comisión en lo que respecta a los ámbitos cubiertos, los progresos realizados en términos de simplificación de las normas y de transparencia, así como los efectos sobre las posibilidades de crecimiento económico y creación de empleo.

Entre las mejoras que convendría introducir en los informes de evaluación de la Comisión, el Comité recomienda las siguientes:

- completar el Cuadro de indicadores con la adición de precisiones relativas a la evolución comparada —a nivel europeo y nacional— de las reglamentaciones técnicas, de las normas y de las patentes, e indicando asimismo la evolución del porcentaje de contratos públicos abiertos a la competencia adjudicados realmente a no nacionales.
- presentar, paralelamente al Cuadro de indicadores, datos sobre la evolución económica y social del mercado único, concretamente sobre la evolución del crecimiento económico del empleo, de la movilidad de las personas, de los intercambios intra y extracomunitarios y de las inversiones transnacionales.

Bruselas, el 25 de marzo de 1998.

*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 — Por una Europa del conocimiento»

(98/C 157/13)

El 18 de noviembre 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 Asuntos Sociales, Familia, Educación y Cultura, encargada de preparar los trabajos en este asunto, aprobó su Dictamen el 12 de marzo de 1998 (ponente: Sr. Koryfidis).

En su 353º Pleno, celebrado los días 25 y 26 de marzo de 1998 (sesión del 25 de marzo), el Comité Económico y Social ha aprobado el presente Dictamen.

1. Introducción

1.1. La Comunicación de la Comisión titulada «Por una Europa del conocimiento» constituye un encomiable esfuerzo de definición del alcance y contenido de la nueva generación de acciones comunitarias en el campo de la educación, la formación y la juventud.

1.2. Los temas y opiniones formulados en el documento se originan e inspiran en el nuevo Tratado, en las tesis generales de la Comisión expuestas en el programa de acción Agenda 2000, y en anteriores comunicaciones sobre la materia, y sus orientaciones fundamentales se basan en los imperativos siguientes:

- la necesidad de mantener la sólida posición política y económica que ocupa la Unión Europea en el mundo y de dar un nuevo impulso a la actuación comunitaria en materia de innovación, investigación, educación y formación;
- la necesidad de conjugar las políticas (sean o no sean macroeconómicas) de creación de empleo con una estrategia de educación y formación expresamente destinada a revelar, cultivar y valorizar al máximo las capacidades de que dispone cada persona en su propio beneficio y en beneficio de toda la sociedad;
- la necesidad de desarrollar y modernizar las políticas internas de la UE, más allá de las consideraciones meramente económicas, para promover la identidad de la ciudadanía europea en el sentido más amplio del término.

1.3. Tal como señala la Comunicación de la Comisión, la condición esencial para crear una Europa del conocimiento es «construir progresivamente un espacio educativo europeo abierto y dinámico». Este espacio

educativo cubre un marco pluridimensional en el cual se integra el proceso fundamental de hacer realidad la «educación y formación a lo largo de toda la vida».

2. Observaciones generales

2.1. El Comité considera importante señalar desde el principio que la Comunicación constituye una continuación del Libro Blanco sobre la educación y la formación⁽¹⁾ y de la Comunicación subsiguiente en la que se evaluaba su aplicación⁽²⁾. En este contexto, todas las observaciones que el Comité formula sobre el contenido de la Comunicación se remiten a los dictámenes emitidos anteriormente sobre estos dos documentos⁽³⁾.

2.2. La Comunicación de la Comisión aparece en un momento en que, a excepción de la cumbre sobre el empleo, las políticas de la UE se centran principalmente en las cuestiones relativas a la ampliación y a la unión económica y monetaria. En este sentido, el documento inclina la balanza de las políticas de la UE hacia un ámbito más visible y tangible para el ciudadano medio europeo, cosa que en la práctica le animará a involucrarse más en las políticas de la UE y, por tanto, le acercará a ellas.

2.3. El Comité considera que, en esencia, la Comunicación es positiva y que, al margen de ciertas condiciones, contribuirá sustancialmente a las perspectivas futuras de la Unión Europea. En concreto, con respecto a las tesis que la Comisión propugna en la Comunicación, el Comité formula las siguientes observaciones.

2.3.1. Las tesis formuladas por la Comisión sobre la necesidad de hacer hincapié en las políticas relativas al

(1) COM(95) 590 final.

(2) COM(97) 256 final.

(3) DO C 295 de 7.10.1996 y DO C 95 de 30.3.1998.

conocimiento (innovación, investigación, educación, formación) son, a juicio del Comité, primordiales y fundamentales, tanto más cuanto que son las mismas que el Comité ha formulado o corroborado en anteriores dictámenes.

2.3.2. El Comité considera sumamente importante la interrelación que debe existir entre estas posturas y la perspectiva de la competitividad económica para Europa, el empleo y la creación de un entorno y un medio ambiente que favorezca la realización personal de los ciudadanos europeos. Esta interrelación será el factor esencial de la adaptación de la UE y de sus ciudadanos a las nuevas condiciones surgidas a raíz de la aparición de la sociedad cognitiva.

2.3.3. El Comité opina que la aplicación de una política macroeconómica y una estrategia coordinadas en favor del empleo requiere renovar el panorama educativo, pedagógico y didáctico, inculcando a los jóvenes, y no sólo a ellos, nuevas concepciones y, en particular, definiendo nuevas actitudes frente a sectores como la denominada «economía de la solidaridad» u otras actividades destinadas a satisfacer necesidades que el mercado todavía no cubre (por ejemplo, en materia de medio ambiente).

2.3.3.1. Por otra parte, para desarrollar dicha política macroeconómica y estrategia coordinada será necesario seguir de cerca y estudiar a fondo todos los sectores de producción, en particular, los que muestran una marcada tendencia (positiva o negativa) al cambio, puesto que es esta tendencia al cambio la que deberá determinar, a su debido tiempo y con toda la atención requerida, la adopción de políticas a medio y a largo plazo en el campo de la educación y la adopción de medidas a corto plazo en el campo de la formación.

2.3.4. El Comité considera que, para los ciudadanos europeos, crear la «Europa del conocimiento» debe consistir en conceder a todos ellos la posibilidad de acceder al conocimiento, a una actividad política y social consciente y a una educación y formación a lo largo de toda la vida. Implica asimismo «una sociedad unida e integradora, basada en la solidaridad, así como en un alto nivel de vida, un medio ambiente puro, la libertad, la seguridad y la justicia⁽¹⁾». En otras palabras, significa, en esencia, más democracia política y social.

2.3.5. En principio, el Comité aprueba plenamente la propuesta concreta de la Comisión de «construir progresivamente un espacio educativo europeo», ya que responde a la opinión reiterada en numerosas ocasiones de que existen zonas no cubiertas por los sistemas educativos nacionales que competen a los organismos

comunitarios y de que es necesario, respetando el principio de subsidiariedad, coordinar los sistemas de enseñanza de los Estados miembros para aumentar su eficacia.

2.3.6. Otro problema vinculado a la construcción de una Europa del conocimiento y del espacio educativo europeo es el de la exclusión. Excluir de la posibilidad de participar en esta construcción y de los beneficios que puede aportar a la sociedad europea y a sus ciudadanos es un grave problema que no sólo afecta a los individuos, sino a sectores sociales enteros e incluso a regiones enteras de la UE. Ante esta realidad, se impone la necesidad de aplicar desde ahora mismo políticas que prevengan esta posibilidad.

2.3.7. El Comité considera que todas las nuevas iniciativas destinadas a la juventud, tanto dentro como fuera del sistema educativo, deberán integrarse en una política más general basada tanto en las raíces y el desarrollo histórico de la cultura europea como en el proceso y perspectivas de construcción de la Europa del conocimiento. No olvidemos que estamos construyendo una Europa destinada primordialmente a los que hoy son jóvenes y que éstos, debido a su edad precisamente, no participan en la elaboración de nuestros planes. Así pues, cuando menos, debemos transmitirles nuestra memoria histórica y los valores que a lo largo de los siglos nos han llevado al lugar que hoy en día es el nuestro, así como la capacidad de comprender y asumir nuestra manera de razonar, al menos en la fase de realización de nuestros proyectos.

2.3.8. Otra vertiente de la Europa del conocimiento nos conduce a reflexionar y a pronunciarnos sobre el papel que las nuevas tecnologías pueden desempeñar para desarrollar otra forma de funcionamiento democrático más directa y sustancial. En un entorno en el que las posibilidades de transmitir la información son prácticamente ilimitadas, es quizá hora de que nos preguntemos cómo la educación y la formación pueden contribuir a crear una cultura que sobresalga a la hora de seleccionar la información y comprobar su autenticidad, que fomente al mismo tiempo formas de democracia superiores y más directas.

2.3.9. Por último, el Comité expresa su satisfacción al ver que las posiciones adoptadas por la Comisión en su Comunicación —en particular, por lo que se refiere al número de objetivos la concentración de las acciones, el cometido de los agentes implicados y la cooperación internacional— son muy próximas a sus tesis, formuladas previamente en los dictámenes antes citados.

⁽¹⁾ Agenda 2000 — COM(97) 2000, Vol. I.

3. Observaciones específicas

3.1. *Las políticas del conocimiento*

3.1.1. Los problemas que destaca el Comité en el examen de la Comunicación son los siguientes:

- la necesidad de justificar con más fundamento la decisión de construir una Europa del conocimiento y demostrar su absoluta necesidad;
- la necesidad de definir con mayor claridad las expresiones «Europa del conocimiento», «espacio educativo europeo», «educación y formación a lo largo de toda la vida»;
- la necesidad de determinar con mayor precisión su alcance (objetivos, medidas, ciudadanos incluidos en las medidas, coste de las medidas).

Con el fin de confirmar y completar las posturas que se exponen en la Comunicación de la Comisión, el Comité destaca los aspectos siguientes:

3.1.1.1. Hoy en día, el ciudadano medio tiene una percepción más acusada de las perturbaciones que crean en el equilibrio y en el funcionamiento de la sociedad el nuevo orden económico y el ritmo de crecimiento de los conocimientos y las tecnologías. Por tanto, es necesario informar de manera detallada y objetiva sobre los acontecimientos y sobre las perspectivas futuras. A causa de esto, los que poseen el conocimiento y, más concretamente, los que controlan el aprendizaje y el proceso de creación de la sociedad cognitiva han de ofrecer a los demás la oportunidad de beneficiarse de su conocimiento.

3.1.1.2. A nivel europeo, esto significa que las instituciones de la UE —en particular, la Comisión— tienen a partir de ahora el deber de proporcionar respuestas inteligibles, fundamentadas y convincentes a las numerosas y urgentes preguntas de los ciudadanos europeos. Las preguntas que no reciban respuesta favorecerán la aparición de líneas divisorias dogmáticas debidas a la falta de información y de conocimiento y basadas en planteamientos maniqueos.

3.1.1.3. En la concepción, elaboración y ejecución de los nuevos programas, convendrá tener debidamente en cuenta las observaciones formuladas en los dos apartados precedentes, que implican dar a cada una de las acciones una justificación inteligible, sólida y convincente y, más aún, disponer de un conocimiento en profundidad de su enfoque y contenido, así como de los pasos que será preciso dar para realizar los objetivos.

3.1.2. El análisis que el Comité hace de la Comunicación de la Comisión guarda relación con su papel institucional y, más concretamente, con su sensibilidad y prioridades, que se ven determinadas por los grandes problemas que afronta actualmente la sociedad europea. Estos problemas, a la cabeza de las cuales figuran el

empleo, la competitividad de la economía europea y los peligros que acechan al modelo social europeo, explican la posición prudente e interrogadora que adopta el Comité frente a este tipo de decisiones centralizadas de la Unión Europea. Por esta misma razón, el Comité pide a la Comisión que vincule aún más estrechamente su postura a favor de la construcción de la Europa del conocimiento con los problemas, inquietudes e interrogantes que tienen planteados los ciudadanos europeos, especialmente los jóvenes.

3.1.2.1. En consecuencia, la nueva propuesta de la Comisión en materia de educación, formación y juventud será juzgada por su capacidad de resolver estos problemas o, al menos, de atenuar su gravedad. Según se desprende de los objetivos formulados, del número y alcance de las acciones, del papel de los agentes implicados y del marco general en el que se inscribe el desarrollo de todo el abanico de programas, el planteamiento de principio va sin duda en la dirección adecuada.

3.1.2.2. A juicio del Comité, es evidente que el nuevo Tratado y sus disposiciones en materia de educación, empleo y política social ofrecen indudablemente un fundamento más sólido en el que apoyar las políticas citadas.

3.2. *Las políticas de gestión*

3.2.1. A juicio del Comité, la forma en que se gestionan los programas constituye un serio problema. La posibilidad de recibir información y de poder acceder a ella constituye un derecho inalienable de los ciudadanos europeos, que impone a los órganos de la Unión Europea y a los Estados miembros una obligación fundamental ante ellos. Por tanto, el Comité pide a la Comisión que, aprovechando todos los medios de información —en particular, los electrónicos— intensifique sus esfuerzos por promover los programas comunitarios desde la fase de su concepción y desarrollo hasta la evaluación de las repercusiones de los resultados. Al mismo tiempo, el Comité insta a todos los ciudadanos europeos a participar activamente en la concepción y ejecución de dichos programas.

3.2.2. El Comité considera que conviene realizar un esfuerzo aún mayor con respecto a los medios de acceso y de participación de los ciudadanos en los programas europeos. En este sentido, la Comisión debería crear las condiciones para eliminar automáticamente los obstáculos que encuentran los ciudadanos europeos cuando pretenden participar en ellos. Sería conveniente examinar la idea de que los ciudadanos pudieran dirigirse en segunda instancia a un organismo independiente para solucionar los problemas concretos que se les plantean.

3.3. *El fomento del empleo*

3.3.1. El Comité está de acuerdo con la correlación que establece la Comunicación entre las políticas de empleo y las políticas en materia de educación, formación y juventud. No obstante, señala en principio que no debe imputarse a la educación y a la formación responsabilidades que exceden sus posibilidades ni albergar falsas ilusiones a este respecto. La educación y la formación desempeñan indudablemente un papel determinante para el empleo, pero no tienen la capacidad de solucionar por sí solas el problema del desempleo.

3.3.2. Esta última observación se formula con el fin de que no se atribuya a las políticas de educación y formación expectativas excesivas y basadas en conclusiones erróneas sobre la manera de acabar con el grave problema del desempleo.

3.3.3. Los seis grandes tipos de medidas propuestos⁽¹⁾ configuran, en opinión del Comité, una postura y una propuesta seria, que cubren una amplia gama de necesidades en estos sectores. No obstante, el Comité concede una atención especial a la movilidad física y a su eficacia pluridimensional. Por ello, propugna apoyar más específicamente esta acción intentando a la vez hallar un equilibrio entre los diferentes ámbitos de aplicación (educación, formación, juventud), de modo que se efectúe un reparto equitativo y se pueda sacar el mayor partido posible desde el punto de vista de la calidad.

3.4. *La construcción de la sociedad del conocimiento*

3.4.1. El Comité comparte en particular la opinión de la Comisión —que es también la del Consejo— sobre la necesidad de hacer hincapié en una educación general de base sólida y en un abanico de competencias (tecnológicas, sociales y organizativas) que favorezcan la innovación y el espíritu de empresa. Por su parte, el Comité señala no obstante que, por múltiples razones, los cambios que deben producirse en la enseñanza general básica no podrán ocurrir exclusivamente dentro y bajo la responsabilidad de los sistemas nacionales de educación. Los conocimientos y las tecnologías evolucionan a un ritmo que exige disponer de mecanismos de adaptación a una estructura flexible y actualizada. Asimismo, esta evolución exige tomar medidas que permitan reaccionar de modo inmediato e iniciativas que permitan una explotación creativa de las capacidades que ofrece. Por eso, el Comité pide también a la

Comisión que ponga las condiciones para movilizar y revalorizar estos sistemas y el enorme potencial que albergan.

3.4.2. El Comité formula estas observaciones sobre la movilización de los sistemas nacionales de educación a fin de que participen en la construcción de la Europa del conocimiento, porque está convencido de que no están lo suficientemente integrados en la evolución de Europa y aún menos en el objetivo de la construcción de la sociedad cognitiva.

3.4.3. Con ello, el Comité no pretende en absoluto menospreciar la importancia de la dimensión multilingüe y multicultural de Europa. Por el contrario, el Comité ha subrayado ya en reiteradas ocasiones que la considera un factor positivo y esencial para definir la Unión Europea como una entidad institucional y, más en general, con vistas a un espacio europeo ampliado. Teniendo en cuenta la nueva política de cooperación internacional iniciada por la UE y las perspectivas de la ampliación, sean cuales sean, el Comité estima no obstante que es el momento de explorar, resaltar y garantizar ciertos elementos culturales cuyo inestimable valor trasciende el tiempo y que pueden calificarse de patrimonio cultural europeo⁽²⁾.

3.5. *El espacio educativo europeo*

3.5.1. Por lo que respecta a la construcción progresiva de un «espacio educativo europeo» abierto y dinámico y a la consecución en él del objetivo de una educación y formación «a lo largo de la vida», el Comité formula las observaciones siguientes:

3.5.2. El Comité está de acuerdo en principio con los límites y el contenido que la Comisión atribuye a la noción de «espacio educativo europeo», así como con los objetivos que la inspiran y el carácter progresivo de su aplicación. A grandes rasgos, el Comité considera que:

- la posibilidad de acceder de modo libre y permanente a los conocimientos más recientes ofrecerá a los

⁽¹⁾ Movilidad física, movilidad virtual, redes de cooperación, competencias lingüísticas y comprensión de las diferentes culturas, innovación, términos de referencia comunitarios.

⁽²⁾ Veinticinco siglos de innovación y progreso continuos en Europa ofrecen a todos sus habitantes un vasto patrimonio, así como un medio inestimable para crear el entorno en el que puedan resolver o superar los múltiples y complejos problemas que plantea la nueva dimensión de la mundialización en todo el planeta y en ámbitos que no se restringen a la economía. Si bien todos tienen el deber de dar valor a este legado del pasado, la responsabilidad, en el plano institucional y formal, compete fundamentalmente a las instituciones de la UE. Asimismo, el Comité insta a la Comisión a que incluya en sus programas e incorpore al Tratado el examen, exposición y promoción de los elementos integrantes del «patrimonio cultural europeo común».

ciudadanos europeos nuevos horizontes y objetivos, nuevos instrumentos y métodos de acción;

— la adopción de iniciativas conjuntas internacionales, bilaterales e interculturales, contribuirá con toda seguridad a cultivar y consolidar la ciudadanía europea, lo cual, con vistas al futuro, condicionará el éxito del próximo paso conjunto que los europeos y la Unión Europea deben dar para avanzar en la integración;

— la actualización constante de las competencias para mantenerlas al nivel de la evolución que se produce actualmente en la economía, la producción y el trabajo (mundialización de la economía, automatización de la producción, nuevas formas de organización del trabajo), puede aportar también valor añadido; en conjunción con la posibilidad de acceder sin limitaciones al conocimiento, puede contribuir a modificar las relaciones entre los individuos y el trabajo, de modo favorable para los primeros. De manera más concreta, se puede decir que la creatividad, es decir, una mayor versatilidad y eficacia, podrá enriquecer la relación puramente utilitaria que mantenía hasta ahora el ciudadano europeo con su trabajo.

3.5.3. No obstante, el Comité considera que la aceptación por parte de los ciudadanos del espacio educativo europeo y, por lo tanto, la eficacia de su aplicación está supeitada a dos factores:

— problemas coyunturales, en particular, los resultados de la lucha contra el paro;

— la relación que se entable entre el espacio educativo europeo y los sistemas nacionales de educación.

3.5.4. En lo que respecta específicamente a la relación entre los sistemas nacionales de educación y el espacio educativo europeo, el Comité destaca la importancia del papel de la Comisión en el desarrollo de una enseñanza virtual basada en la utilización de las nuevas tecnologías de la comunicación y la información ⁽¹⁾.

3.5.5. El Comité opina que para desarrollar el espacio educativo europeo es necesario desarrollar adecuadamente los métodos y las tesis del CEDEFOP.

3.6. *Los agentes implicados*

3.6.1. El Comité concede también suma importancia al capítulo de la Comunicación relativo a los agentes implicados en el proceso de transición hacia una Europa del conocimiento. Las tesis formuladas constituyen propuestas de suma importancia para desarrollar el diálogo social en general y en el sector de la educación, la formación y la juventud en particular. El Comité apoya muy en particular las opciones que formula la Comisión a este respecto.

3.6.2. A este respecto, el Comité llama la atención de la Comisión sobre la necesidad de delimitar con más precisión los ámbitos de acción comunes a todos los agentes implicados en el proceso educativo, así como los ámbitos de acción específicos, según su origen sectorial. El Comité subraya que esta iniciativa, que indudablemente debe dirigirse con prudencia y de modo gradual, no debe acabar en una intervención indiscriminada de todos en todo. Por el contrario, el diálogo permanente, exhaustivo y sustancial, basado en los conocimientos y en las razones propias de cada uno en su sector de actuación particular, permitirá ponderar el conjunto del sistema en función de su desarrollo y de las contradicciones que se planteen. Evidentemente, esto no se aplica a los interlocutores tradicionales del ámbito educativo: la familia, la comunidad docente y el alumnado, cuyo conocimiento, puntos de vista y sugerencias deben recibir una atención particular.

3.7. *Un sistema más integrado*

3.7.1. A juicio del Comité, consolidar las políticas que afectan al espacio educativo europeo (educación, formación y juventud) y concentrar las acciones correspondientes constituyen una condición imprescindible para su desarrollo. Desde su concepción y adopción hasta su aplicación, las políticas en materia de educación, formación y juventud deberán inscribirse en un marco de acción homogéneo e integrado. Esta postura en absoluto pretende evitar la adopción de iniciativas educativas, ni mucho menos preconizar la adopción de un esquema político centralizado, sino hacer hincapié en la necesidad de adoptar una estrategia unificada en materia de educación, de formación y de juventud, así como un programa de acción integrado.

3.7.2. Por estas razones, el Comité ratifica la propuesta de la Comisión de limitar el número de objetivos y de concentrar más las acciones. Está también de acuerdo con los objetivos y medidas específicas que sugiere, ya que reflejan opiniones que ya había expresado

⁽¹⁾ Esta propuesta consiste en introducir y utilizar en la enseñanza las nuevas tecnologías, ya que la UE acusa un retraso en este área con respecto a Estados Unidos y Japón. Según el Libro Blanco de la Comisión sobre la educación y la formación, ya se ha adquirido suficiente experiencia al respecto gracias al programa de aplicaciones telemáticas.

en su dictamen sobre el Libro Blanco y en la Comunicación «Evaluación de la aplicación del libro Blanco “Enseñar y aprender: hacia la sociedad del conocimiento”»⁽¹⁾.

3.7.3. A estos objetivos y medidas, el Comité propone una vez más añadir la adopción, promoción y generalización del sistema de «apoyo intraescolar»⁽²⁾, que tendría un doble efecto, prevenir la exclusión prematura del sistema escolar y apoyar a los alumnos cuyo rendimiento está por encima de la media de su edad.

3.7.4. El Comité llama más especialmente la atención sobre el marco fijado por la Comisión para adoptar medidas en la materia. El objetivo es establecer iniciativas integradas y actividades con una utilización adecuada y eficaz de las inversiones correspondientes. En otros términos, deberán proporcionar:

- objetivos generales y específicos precisos, inscritos en un marco más amplio;
- un calendario detallado para alcanzarlos;
- instrumentos concretos que permitan, en caso necesario, adoptar medidas correctivas durante la fase de aplicación;
- procedimientos de aprovechamiento de los resultados de las nuevas acciones, con el fin de crear otras con objetivos más ambiciosos.

3.7.5. En este contexto, el Comité valora positivamente la propuesta de la Comisión de crear «un marco común de acciones, de coordinación y de seguimiento que “concretará los objetivos, los tipos de medidas, las acciones comunes y experimentales así como la observación de las buenas prácticas”». No obstante,

⁽¹⁾ COM(95) 590 final y COM(97) 256 final.

⁽²⁾ El objetivo de este sistema, parecido al de las «escuelas de aprendizaje intensivo» creadas en Estados Unidos, es combatir la exclusión prematura de determinados alumnos del ámbito del saber y del conocimiento. Esta exclusión, que no siempre es total, es consecuencia de las dificultades que experimentan muchos niños para integrarse activamente en el entorno escolar, por lo general al comienzo de la escolaridad. Resultado de diversas causas, estos problemas de adaptación pueden en general resolverse gracias al «apoyo intraescolar», que consiste en diagnosticar el problema y después solucionarlo mediante una labor pedagógica adecuada y una enseñanza parcial o totalmente individualizada. El apoyo intraescolar está concebido dentro del sistema educativo existente, tanto dentro como fuera del horario regular, con enseñantes especializados. Además de los alumnos con problemas, el sistema de apoyo intraescolar está pensado también para ayudar a los alumnos que se distinguen por sus capacidades intelectuales superiores a la media de su edad y que por esta razón también experimentan dificultades de integración en el entorno escolar.

llama la atención de la Comisión sobre la necesidad de definir marcos de actuación específicos en materia educación, formación y juventud mediante la adopción de las correspondientes decisiones. A juicio del Comité, será preciso trazar muy claramente los límites de los puntos de referencia y las acciones comunes, así como el marco de las iniciativas que deben adoptarse en cada uno de los sectores por separado.

3.8. Recursos presupuestarios

3.8.1. Para el Comité, el desarrollo satisfactorio de un espacio educativo europeo y, por consiguiente, la adopción de un enfoque europeo moderno y eficaz en materia de educación dependerán de los recursos financieros correspondientes asignados a cada objetivo. En opinión del Comité, la financiación disponible actualmente para la política europea de educación, formación y juventud es insuficiente, teniendo en cuenta la magnitud y la gravedad de los problemas que pretende resolver. Así pues, el Comité hace un llamamiento a la Comisión y a las restantes instituciones comunitarias para que reexaminen la situación a este respecto y decidan medidas de financiación que se correspondan con las necesidades reales.

3.8.2. Con respecto a la propuesta concreta que formula la Comisión para la financiación de las acciones, el Comité señala lo siguiente:

- considera que el principio de cofinanciación de los programas está unánimemente aceptado. La incidencia de los programas en los Estados miembros dependerá no obstante de su alcance y del nivel de financiación comunitaria; esto implica que existe un límite de financiación comunitaria por debajo del cual peligra la credibilidad de las acciones y, en consecuencia, la de la Unión Europea;
- subraya que el sistema de cofinanciación de las acciones funciona hoy en día de manera productiva como medio de asignar recursos exclusivamente a los objetivos fijados;
- opina que los objetivos generales del programa trazado por la Agenda 2000 para la política estructural y, en concreto, la propuesta de creación de un nuevo objetivo nº 3⁽³⁾, son condición imprescindible para definir un nuevo enfoque del modo de garantizar la financiación pública necesaria para la formación.

4. Conclusiones

4.1. El ritmo al que evolucionan las ciencias —y, especialmente, las tecnologías—, y las convulsiones que contribuyen a provocar en la economía y en el mercado de trabajo exigen a la UE acelerar la labor emprendida

⁽³⁾ El nuevo objetivo nº 3 se destina a ayudar a los Estados miembros a adaptar y modernizar sus estructuras en el ámbito de la educación, la formación y el empleo.

para modernizar y completar su estructura institucional. En este contexto, el Comité considera sumamente importante la propuesta fundamental de la Comisión de capitalizar el conocimiento, entre otras cosas favoreciendo la elaboración, difusión y revalorización de los instrumentos que permiten su adquisición. Asimismo, considera muy pertinente y oportuna la iniciativa de la Comisión de presentar la propuesta relativa a las acciones futuras de la Comunidad en el ámbito de la educación, la formación y la juventud.

4.2. En principio y en líneas generales, el Comité aprueba el contenido y el fundamento jurídico de la propuesta de la Comisión. También está de acuerdo con el calendario que se propone para aplicar las medidas, de tal manera que las nuevas acciones en favor de la educación, la formación y la juventud puedan iniciarse el 1 de enero del año 2000. Por lo tanto, las observaciones y sugerencias que formula a continuación el Comité tienen por objeto precisar y completar la Comunicación de la Comisión.

4.3. El Comité subraya la importancia que tendrá para las perspectivas globales de la UE la construcción progresiva de un «espacio educativo europeo» que propugna la Comisión.

El Comité considera que la propuesta:

- cubre claramente un espacio vital que no está cubierto por los sistemas educativos nacionales;
- contribuye, respetando siempre el marco y los límites trazados por el Tratado, a sincronizar los sistemas educativos nacionales con objeto de aumentar su eficacia y competitividad, tanto para la producción de conocimiento como para la aceptación del mismo por parte de los jóvenes y, en general, de los ciudadanos;
- puede, gracias a la «educación y formación a lo largo de toda la vida» conducir a los ciudadanos europeos a un nivel de dinamismo individual, productivo, político y social que esté a la altura del entorno y de las exigencias de los tiempos sin cortar de raíz los valores que configuran la cultura europea. (Carácter antropocéntrico, rechazo de la exclusión y oportunidad de participación activa y consciente de los ciudadanos en las acciones).

4.4. A juicio del Comité, corresponde a las instituciones y órganos de la Unión —especialmente, a la Comisión— asumir la responsabilidad de la labor de construcción de la Europa del conocimiento. Esta

observación no implica una lógica o un enfoque centralista. Por el contrario, debe interpretarse como un intento sustancial, adicional y constante para fomentar:

- un nivel cada vez más elevado de transparencia y difusión de los procesos decisorios, una mayor claridad en la justificación de las decisiones y una definición más precisa de los criterios y de los ámbitos de actuación;
- una participación cada vez más masiva y sustancial de los ciudadanos europeos y de los agentes implicados en los procesos de concepción, elaboración y aplicación de los programas;
- una vinculación más sólida de las políticas y las medidas concretas en materia de educación, formación y juventud con los grandes problemas de nuestra época, en particular, el del empleo;
- una simplificación de la gestión de los programas, gracias a una mejor explotación de los recursos, con el fin de fomentar una participación más activa y masiva de los ciudadanos.

4.5. El Comité subraya en particular la importancia que tiene para todo este esfuerzo emprendido revalorizar la calidad de la enseñanza general básica y aprovechar de una manera coordinada el enorme potencial que contienen los sistemas educativos nacionales en su conjunto. Pide por lo tanto a la Comisión que aproveche todas las ideas propuestas y que contribuya con acciones adecuadas a suprimir el anquilosamiento en que se hallan inmersos prácticamente todos los sistemas de educación nacionales. Una de las ideas que merecerían ser examinadas y llevadas a la práctica en este sentido sería adoptar medidas concretas para fomentar un sano espíritu de competencia dentro de la Unión Europea (grupos escolares, distritos escolares, sistemas nacionales de enseñanza) y crear un entorno competitivo similar frente a los sistemas educativos de los terceros países⁽¹⁾.

4.6. En lo que respecta a las distintas propuestas de la Comisión, el Comité opina lo siguiente:

- aprueba las posturas adoptadas por la Comisión por lo que se refiere al número de los objetivos y

⁽¹⁾ La idea parte de la necesidad de crear un ambiente que permita a los sistemas nacionales de educación salir de la situación de inmovilidad en la que se ven inmersos. Para ello se propone la organización de unas «Olimpiadas del conocimiento» en las que se condecoraría a los participantes: estudiantes de secundaria y universitarios, unidades escolares o, más en general, centros o distritos educativos. Los premios podrían consistir en: financiación específica de ciertas medidas; movilidad; becas; ayudas a la infraestructura relacionadas con el objeto de la competición.

la concentración de las acciones y destaca más concretamente que la movilidad virtual puede constituir uno de los instrumentos gracias al cual el espacio educativo europeo podrá construir la Europa del conocimiento;

- considera que las tesis de la Comisión sobre la manera de desarrollar las acciones y el cometido de los agentes implicados constituyen propuestas de gran alcance para el futuro del diálogo social;
- piensa que la Comisión va en la buena dirección al situar la nueva política de educación, formación y juventud en la perspectiva de la ampliación y al

abogar por un nuevo método de seguimiento y coordinación de las acciones, mediante instrumentos jurídicos; hace hincapié, no obstante, en la necesidad de delimitar claramente los límites de cada ámbito específico y de definir qué es lo que constituye el «patrimonio cultural común de Europa»;

- por último, en lo que respecta a los recursos presupuestarios y a la gestión de los programas, señala que es necesario tratar la política de educación, formación y juventud como una prioridad urgente y absoluta. Aprueba la creación de un nuevo objetivo nº 3, pero señala que será necesario velar especialmente por que el sistema de cofinanciación de los programas funcione de manera fiable y eficaz.

Bruselas, el 25 de marzo de 1998.

El Presidente

del Comité Económico y Social

Tom JENKINS

ANEXO

al Dictamen del Comité Económico y Social

Las siguientes enmiendas, que obtuvieron más de un cuarto de los votos emitidos, fueron rechazadas en el transcurso del debate:

Punto 3.8.2

Suprimanse los dos últimos puntos.

Exposición de motivos

El segundo punto no permite deducir nuestra posición. Según el Comité el hecho de que el sistema no suponga un aumento de los recursos comunitarios, ¿es positivo o negativo?

El tercer punto se refiere al objetivo nº 3 propuesto por los fondos estructurales. Antes de expresar una opinión al respecto, el Comité debería esperar a la elaboración del dictamen específico sobre los fondos. Además, la financiación pública no puede estar garantizada mediante los fondos estructurales destinados únicamente a las actividades comunitarias.

Resultado de la votación

Votos a favor: 22, votos en contra: 37, abstenciones: 11.

Punto 4.5

Sustitúyase en la tercera frase «... fomentar un sano espíritu de competencia dentro de la Unión Europea...» por «... fomentar un mayor intercambio de experiencias dentro de ...»

Exposición de motivos

En este contexto, el espíritu de competencia entre centros, circunscripciones escolares o sistemas escolares no es conveniente. En un ambiente de verdadera competencia los más eficaces pasan delante de los demás. Un sistema educativo nacional no puede sustituir a otro. Lo que sí tiene sentido es que unos puedan aprender de otros para que los sistemas educativos sean más eficaces.

Resultado de la votación

Votos a favor: 29, votos en contra: 38, abstenciones: 2.

Dictamen del Comité Económico y Social sobre el «Fortalecimiento de la estrategia de preadhesión»

(98/C 157/14)

El 11 de diciembre de 1997, de conformidad con el apartado 3 del artículo 23 de su Reglamento Interno, el Comité Económico y Social decidió elaborar un Dictamen sobre el «Fortalecimiento de la estrategia de preadhesión».

La Sección de Relaciones Exteriores, Política Comercial y Desarrollo, encargada de preparar los trabajos en este asunto, aprobó su dictamen el 13 de marzo de 1998 (ponente: Sr. Hamro-Drotz).

En su 353º Pleno celebrado los días 25 y 26 de marzo de 1998 (sesión del 25 de marzo), el Comité Económico y Social ha aprobado por 98 votos a favor, 1 en contra y 1 abstención el presente Dictamen.

1. Introducción

El Consejo Europeo de Luxemburgo de diciembre de 1997 adoptó las decisiones necesarias para iniciar el proceso de ampliación en su conjunto. Estas decisiones se basan en los pertinentes dictámenes de la Comisión⁽¹⁾, las decisiones adoptadas por el Consejo de Ministros los días 27 de noviembre y 8 de diciembre de 1997, el Informe de la Presidencia al Consejo Europeo y el Informe redactado por la Comisión sobre la situación económica y las perspectivas de desarrollo de los países candidatos⁽²⁾.

Las conclusiones del Consejo subrayan los desafíos más importantes en este ámbito: «El objetivo de los próximos años consiste en colocar a los Estados candidatos en situación de adherirse a la Unión y preparar a la propia Unión para que pueda ampliarse en buenas condiciones»⁽³⁾.

La Comisión ha preparado los trabajos sobre este asunto y la estrategia de preadhesión ha podido aplicarse desde el mes de marzo de 1998.

En el Anexo se recogen las directrices de la estrategia de preadhesión reforzada y se presenta el panorama de la situación actual.

2. Trabajos previos del CES sobre este tema

Desde siempre, una de las principales preocupaciones del Comité Económico y Social es la realización de una Europa integrada donde las condiciones de vida y la actividad de las generaciones futuras experimenten un avance constante.

⁽¹⁾ Agenda 2000, así como los resúmenes y las conclusiones sobre las candidaturas a la adhesión. «Propuesta de Reglamento (CE, Euratom) del Consejo relativo a la asistencia en favor de los países de Europa Central y Oriental candidatos a la adhesión a la Unión Europea en el marco de una estrategia de preadhesión» (presentada por la Comisión).

⁽²⁾ European Economy, Suplemento C nºs 3 y 4 (ISSN 1027-2097).

⁽³⁾ C/97/400.

Con arreglo a este punto de vista, estos últimos años el Comité ha participado activamente en la acción comunitaria destinada a estrechar los vínculos con los PECO. Se trata de una cuestión prioritaria en los trabajos del Comité. Se han elaborado y aprobado numerosos dictámenes e informes con el fin de aconsejar de manera constructiva a las autoridades europeas que afronten este desafío.

En el marco de su participación en el proceso de fortalecimiento de los vínculos de cooperación con los PECO, el CES ha organizado varias audiencias (en Bruselas, Varsovia, Tallinn, etc.) destinadas a los representantes de los agentes económicos y sociales de los países candidatos. En otras ocasiones el Comité ha convocado también reuniones para estos representantes con el fin de elaborar dictámenes, por ejemplo durante las Conferencias «Ciudadanos de Europa» celebradas en Viena y Helsinki. Además, el Comité ha iniciado y reforzado los contactos bilaterales con los grupos de interés de estos países, especialmente mediante la constitución de comités paritarios consultivos con los agentes de determinados países. Los resultados y las conclusiones de estos trabajos han sido objeto de distintos informes, así como debidamente considerados en los dictámenes e informes del Comité.

3. Conclusiones y recomendaciones

El objetivo del presente Dictamen es emitir una opinión y proponer medidas y prioridades en previsión del fortalecimiento de la estrategia de preadhesión por parte de la Unión Europea en marzo de 1998.

El presente Dictamen se basa en las conclusiones presentadas en los pertinentes Dictámenes anteriores, aunque sin citarlos explícitamente. En la medida en que el objetivo del Comité es seguir participando en el proceso de preparación para la ampliación, el presente Dictamen se centra esencialmente en la forma en que el Comité aborda las principales cuestiones relativas a la fase preparatoria de dicho proceso.

3.1. El CES suscribe los principios esenciales del proceso de ampliación presentados por el Consejo Europeo: las condiciones y los criterios de participación al proceso de adhesión son idénticos para todos los países candidatos, cada país candidato progresa a su ritmo en función de su nivel de preparación, las negociaciones de adhesión se inician únicamente cuando el país interesado ha satisfecho los criterios establecidos en el Consejo Europeo de Copenhague y ha iniciado la transposición de la legislación comunitaria de forma que sea ésta la que esté aplicándose en el momento de la adhesión, etc.

Todas las partes deben tener como objetivo limitar a los casos excepcionales la utilización de medidas transitorias de carácter provisional en materia de ampliación.

Estos principios subrayan la importancia del fortalecimiento de la estrategia de preadhesión, y, en opinión del CES, su éxito condicionará en gran medida el destino de la futura ampliación desde el principio.

3.2. El CES también apoya la estructura de la estrategia de preadhesión reforzada, pero desea llamar la atención sobre los siguientes puntos:

- es fundamental que se defina una cooperación en materia de preadhesión de la manera más concreta y realista posible para cada país, y, en consecuencia, es también esencial insistir en la importancia de la preparación y aplicación de dicha cooperación. Por ello, conviene establecer con precisión y para cada país candidato unos objetivos políticos, económicos, sociales (teniendo en cuenta sobre todo la situación del empleo), sectoriales (por ejemplo, en materia de agricultura y medio ambiente), así como en materia de cooperación regional. El CES observa con satisfacción que las directrices en materia de cooperación, propuestas por la Comisión para cada uno de los países interesados el 4 de febrero de 1998, respetan estos principios. Asimismo, conviene conceder una especial atención al seguimiento de la cooperación, a los informes sobre su realización y al control de los programas de acción, lo que debería permitir el desarrollo de un proceso duradero;
- en el proceso de cooperación, que en numerosos casos corre el riesgo de ser relativamente largo, se deberá también tener en cuenta que el acervo comunitario está cambiando constantemente, especialmente debido al reforzamiento de la cohesión interna, la mejora del funcionamiento del mercado y la realización de la unión monetaria. Los países candidatos deben desarrollar sus capacidades de adaptación dentro de un contexto de cooperación para afrontar estos cambios. Al mismo tiempo, conviene garantizar que no se pondrán en tela de juicio el acervo comunitario ni la cohesión interna durante la fase preparatoria de la ampliación, cuando tenga lugar la propia ampliación o una vez terminado el proceso;
- es esencial evaluar y controlar con constancia y precisión extrema las condiciones de financiación de la fase preparatoria, así como evitar adoptar cualquier decisión que pudiera resultar en sanciones

financieras insostenibles, tanto durante la fase preparatoria como después de la adhesión. Toda estrategia de este tipo debe basarse en un marco financiero realista, habida cuenta de los recursos existentes o previstos. Conviene encontrar nuevas fuentes de financiación, sobre todo, creando sistemas bancarios y reforzando los mercados bursátiles que permitan atraer los capitales privados nacionales y extranjeros. Por otro lado, es necesario establecer claramente las modalidades de la financiación, del reembolso de la cuota de los países candidatos, de las garantías para las inversiones privadas, etc. En lo que respecta a este último punto, la estabilización de los derechos de propiedad constituye una condición sine qua non. Por otro lado, conviene definir con precisión y regularidad las necesidades y los objetivos en materia de financiación (sobre todo, en favor del medio ambiente) en función de las necesidades principales y de la evolución de las diferentes situaciones de cada uno de los países interesados. Las modalidades de esta financiación deberán definirse en función del avance de los países interesados en el proceso de preadhesión. En consecuencia, hay que desarrollar constantemente nuevos instrumentos en el ámbito del programa PHARE y de otros fondos, con el fin de reforzar la eficacia de la ayuda y garantizar, desde el principio del proceso, una coordinación eficaz entre los diferentes instrumentos financieros. Se deberán multiplicar las posibilidades existentes en materia de préstamos y de garantías ofrecidos por el Banco Europeo de Inversiones y el Fondo Europeo de Inversiones, y desarrollar la cooperación con el BERD y el Banco Mundial;

- dado que el proceso de preparación para la ampliación corre el riesgo de ser complejo y riguroso y que la progresión se hará a un ritmo diferente según el país, la administración de la Unión debe tener la base más sólida posible desde el comienzo de dicho proceso, y los recursos deben ser suficientes. Asimismo, conviene garantizar una fase preparatoria y un proceso de decisión abiertos e idénticos para todos los agentes interesados.

3.3. El Comité apoya sin reservas la estrategia de preadhesión de Chipre tal y como ha sido definida en Luxemburgo, y anima a todas las partes a que contribuyan a crear buenas relaciones entre las dos comunidades de la isla a fin de establecer la confianza recíproca.

3.4. El CES invita a la UE y a Turquía a intensificar firmemente la cooperación existente entre ambas, con objeto de poder reforzar a la mayor brevedad la estrategia de preadhesión de dicho país.

El Comité tiene intención de apoyar este proceso, sobre todo mediante las actividades del Comité consultivo paritario constituido por el CES y los representantes de los distintos grupos de interés turcos.

3.5. Durante la fase preparatoria para la ampliación, la Unión debe también conceder mayor importancia al desarrollo de la cooperación transfronteriza y regional entre los países candidatos y sus países vecinos que no pertenecen a la UE.

Conviene procurar mantener e incluso reforzar las principales relaciones económicas, sociales, culturales y políticas de los países candidatos. A este respecto, el Comité propone que la Unión Europea mantenga la ayuda que concede mediante planes de acción en favor del desarrollo de los intercambios comerciales y de la cooperación entre países candidatos, en particular en las regiones fronterizas y Estados vecinos.

3.6. El CES suscribe la opinión del Consejo Europeo cuando observa que la ampliación también depende de los deseos de la Unión de aceptar nuevos miembros y de mejorar el funcionamiento de las instituciones comunitarias con arreglo a las disposiciones del Tratado de Amsterdam. Al mismo tiempo que se lleva a cabo la estrategia de preadhesión, se debería organizar una CIG entre los Estados miembros actuales con el fin de que los países candidatos dispongan de tiempo para familiarizarse con este tipo de organización.

Además, hay que procurar que el conjunto de la Unión pueda obtener de la ampliación el mayor y más justo beneficio posible, y que se garantice en los Estados miembros una información de calidad y un debate público activo sobre las ventajas y consecuencias del proceso de ampliación.

La futura ampliación debe ser una de las prioridades de la UE no sólo en lo que respecta a las acciones destinadas al desarrollo de las relaciones con terceros países, sino también en cuanto a su participación en las negociaciones entabladas en diferentes foros internacionales, entre ellos la OMC.

El impacto de la ampliación en el CES, su composición, funcionamiento y procedimientos internos deben ser también objeto de estudio; el Comité está preparado para expresar su opinión sobre el tema.

3.7. La estrategia de preadhesión reforzada se centrará principalmente en dos puntos:

- a) la mejora de la eficacia de los sistemas administrativo y jurídico, y
- b) la transposición de la legislación comunitaria a las normativas nacionales por un parte, y las inversiones necesarias para dicha transposición por otra. En lo que respecta a este último punto, el objetivo es mejorar en los países candidatos una competitividad internacional basada en valores económicos y sociales y la capacidad de la economía de dichos países para afrontar con éxito una competencia mayor

—incluso en su propio mercado interior— fruto de su adhesión a la UE. Ello exige un serio reforzamiento de las infraestructuras de los países candidatos y su integración en las redes de transporte existentes a nivel europeo. Las consecuencias de dicho objetivo se sufrirán también en el ámbito del empleo, del bienestar y de las condiciones de trabajo.

El principal desafío de la estrategia consiste en preparar a los países candidatos para la adhesión, pero también preparar para la ampliación a la Unión y a los Estados miembros actuales. En este sentido, es fundamental garantizar que los ciudadanos, los agentes económicos y demás agentes, tanto de los Estados miembros como de los países candidatos, estén correctamente informados sobre la futura ampliación.

En este contexto, el CES insta a la Unión a aplicar la estrategia de preadhesión reforzada en un frente amplio, mediante la inclusión de los interlocutores económicos y sociales europeos en el proceso de ampliación y animando a los países candidatos a que también participen en dicho proceso. Conviene tomar en consideración la opinión de los agentes económicos, los asalariados, los agricultores, los consumidores y demás grupos de interés social importantes en el ámbito de un diálogo social adaptado a las condiciones de la ampliación, así como hacer participar a estos representantes de la sociedad en el proceso de ampliación tanto a nivel nacional como internacional. El CES está convencido de que las posibilidades de éxito del proceso de ampliación, una vez en marcha, aumentarán considerablemente si se tiene en cuenta la opinión de estos agentes a propósito de la estrategia de preadhesión, el contenido, la aplicación y el seguimiento de los programas de cooperación de preadhesión, y la aplicación del programa PHARE, lo que se puede conseguir beneficiándose de la información, la experiencia, las relaciones y la opinión de los agentes interesados.

Los diferentes grupos de interés de los países candidatos deberían participar en el proceso para reforzar permanentemente el empleo del diálogo social del mismo modo que se hace en los Estados miembros actuales, y darse cuenta del contenido de la cooperación y de los aspectos inherentes a la adhesión. Una economía viable supone un mercado de trabajo sano, así como un diálogo social eficaz tanto entre los diferentes grupos de interés estables y que funcionen de forma independiente, por ejemplo en el sector de la industria, entre los trabajadores o en el sector agrícola, como entre estas categorías y las autoridades nacionales. De este modo, la estrategia de preparación debe basarse en un proceso de reforma respetuoso con los principios de derecho y democráticos, de la sociedad civil y de una economía viable. Así, conviene ultimar y desarrollar en los países candidatos estructuras, conocimientos técnicos y otras disposiciones de apoyo a este proceso. Es indispensable que los interlocutores económicos de los Estados miembros participen y apoyen esta acción. De este modo, al participar en el proceso, los principales agentes económicos y sociales de la UE y de sus Estados miembros actuales tienen la ocasión de prepararse con vistas a la ampliación de la UE. En opinión del CES, incumbe en efecto a éstos la responsabilidad de participar en el proceso para alcanzar los objetivos fijados en materia de ampliación.

El CES puede desempeñar un papel fundamental en la estrategia de preparación para la ampliación y en lo que respecta a los problemas mencionados supra, e insta a la UE a que respalde sus esfuerzos a fin de entablar en el marco de este proceso de preparación relaciones más estrechas y eficaces, bilaterales o multilaterales, con los interlocutores sociales de los países candidatos.

Con este fin, el CES tiene sobre todo como objetivo, con arreglo a su propia experiencia y a los contactos logrados, elaborar otros dictámenes al respecto y reforzar su diálogo estructurado, entre otras vías mediante la organización anual de audiciones con los agentes de los países candidatos y el estrechamiento de los vínculos formales que ha establecido de forma bilateral con los agentes económicos y sociales de cada país candidato.

El objetivo es escuchar la opinión de los interlocutores sociales de los países candidatos a propósito de la estrategia de preadhesión, el buen funcionamiento de la cooperación y las posibles mejoras que hay que realizar en ambos ámbitos. Asimismo, el Comité tiene la intención de explicar los fines del proceso de preparación y las condiciones en las que se va a desarrollar, mejorar el diálogo, apoyar la creación de estructuras sociales necesarias y agrupar las opiniones relativas a estas acciones para transmitir las a los órganos responsables en la materia en la UE. Es así como el CES tiene la intención de prestar su apoyo a los preparativos de la ampliación.

El CES insta a la UE a que apruebe esta acción como parte integrante de la estrategia de preadhesión reforzada.

Bruselas, el 25 de marzo de 1998.

El Presidente

del Comité Económico y Social

Tom JENKINS

ANEXO

al Dictamen del Comité Económico y Social

Contenido esencial del marco establecido para la preparación de nuevas adhesiones a la UE

1. Tres elementos principales del programa de preparación para la ampliación de la UE

En diciembre de 1997, el Consejo de Luxemburgo acordó los tres elementos principales siguientes que jalonarán las próximas fases de preparación para la ampliación:

1) La organización de una Conferencia europea anual (la primera, organizada el 12 de marzo de 1998) que reunirá a los Estados miembros de la Unión y a los países europeos que deseen participar en la misma y compartan sus valores y sus objetivos internos y externos. En un principio, la UE invita a participar en dicha Conferencia a los PECO candidatos, a Chipre y a Turquía.

Esta Conferencia consistirá en un foro multilateral de consulta política, durante el cual se plantearán cuestiones de interés general a los participantes a fin de ampliar e intensificar su cooperación en materia de política exterior, seguridad, justicia y asuntos internos, así como en otros ámbitos de interés común, en particular en asuntos económicos y de cooperación regional.

2) La puesta en marcha (el 30 de marzo de 1998) de un proceso de adhesión y negociación, basado en el artículo O del Tratado de la Unión Europea, que englobe a los diez PECO candidatos y a Chipre («el concepto 15+11»). Este proceso comprende los elementos siguientes:

a) Se establecerá un marco único para estos países candidatos y los Miembros de la Unión podrán reunirse con ellos llegado el caso. (El Consejo aprobó el 26 de enero de 1998 un Reglamento relativo al establecimiento de un marco común).

b) Se fortalecerá la estrategia de preadhesión para permitir a los diez países candidatos adherirse a la Unión. Las asociaciones para la adhesión y una mayor ayuda de preadhesión constituyen los principales elementos de la estrategia (véase el Capítulo 2). Por su parte, Chipre se beneficia de una estrategia de preadhesión específica, ligeramente diferente. (En 1999 tendrá lugar la primera revisión de la estrategia).

c) Los dictámenes de la Comisión (incluidos los anexos de la Agenda 2000) constituyen un punto de partida, y las negociaciones para la adhesión se estructurarán del siguiente modo:

La UE convocará (el 30 de marzo de 1998) conferencias intergubernamentales bilaterales para iniciar las negociaciones con Chipre, Hungría, Polonia, Estonia, la República Checa y Eslovenia sobre las condiciones de su entrada en la Unión.

A propuesta del Coreper, los Estados miembros establecerán lo antes posible un marco general de negociaciones en el que se incluyan las disposiciones detalladas de procedimiento relativas a las futuras negociaciones. (El Consejo ha adoptado una decisión a este respecto en su reunión del 13 y 14 de marzo de 1998).

La UE acelerará (con la misma brevedad que la indicada en el punto anterior) los preparativos de las negociaciones con Rumania, Eslovaquia, Letonia, Lituania y Bulgaria, en particular mediante un examen analítico («selección previa») del acervo comunitario (a partir del 3 de abril de 1998).

d) Se iniciará un procedimiento de seguimiento teniendo en cuenta que la Comisión publicará informes periódicos. Ello debería permitir la evaluación del progreso conseguido por cada PECO candidato. Tras dicho procedimiento, se podrá formular una recomendación con vistas a celebrar conferencias intergubernamentales bilaterales. (El primer informe se elaborará a finales de 1998).

3) La oferta de una estrategia específica para Turquía que confirme su elegibilidad para adherirse a la Unión. El Consejo de asociación de las dos partes volverá a estudiar esta estrategia, en particular en virtud del artículo 28 del Acuerdo de asociación (en marzo, la Comisión presentó propuestas encaminadas a reforzar la cooperación en numerosos ámbitos concretos).

2. Contenido esencial del fortalecimiento de la estrategia de preadhesión

En 1995 el Consejo Europeo de Essen definió la estrategia de preadhesión, basada en los Acuerdos europeos, el diálogo estructurado y la ayuda financiera del programa PHARE. En 1996 el Consejo de Dublín decidió reforzar esta estrategia y extenderla a todos los países candidatos.

Basados en el Consejo de Luxemburgo, los Acuerdos europeos desempeñan un papel fundamental en el marco de las relaciones de la Unión con los diez PECO candidatos (los Acuerdos relativos a los tres países bálticos entraron en vigor el 1 de febrero de 1998). La estrategia de preadhesión se describe más detalladamente en la Agenda 2000 publicada por la Comisión⁽¹⁾.

Esta estrategia tiene como objetivo preparar a todos los PECO candidatos con vistas a las negociaciones para la adhesión y a la propia adhesión, así como alinearles en la mayor medida posible con el acervo de la Unión desde antes de la adhesión.

La estrategia se basa en a) las asociaciones para la adhesión y b) un aumento de la ayuda de preadhesión.

La asociación para la adhesión (para cada uno de los países interesados) constituye un elemento fundamental de la estrategia de preadhesión reforzada, cuyo objetivo es movilizar todas las formas de asistencia disponibles para cada país candidato, con arreglo a prioridades claramente formuladas y a programas existentes preparados por la Comisión y que sean objeto de un acuerdo anual entre la UE y el país candidato interesado. La concesión de una ayuda financiera, en particular si procede del programa Phare, depende del progreso obtenido por el país candidato y, más en concreto, del cumplimiento del programa para la asimilación del acervo.

El Consejo decidirá a la mayor brevedad sobre el establecimiento del concepto de asociación y, con arreglo a esta decisión, se pronunciará antes del 15 de marzo de 1998 respecto a los pormenores de cada asociación. (Las propuestas de asociación para cada país fueron presentadas el 4 de febrero de 1998. En ellas se recogen los objetivos a corto plazo (para 1998) así como objetivos generales y sectoriales a más largo plazo. El Consejo y el Parlamento han aprobado estas propuestas en virtud del artículo 235 el 23 de febrero y el 10 de marzo de 1998).

⁽¹⁾ Agenda 2000 — Volumen II DOC/97/7.

(Para dar inicio a las negociaciones, se invita a cada país candidato a presentar en marzo un plan de acción para transponer el acervo comunitario. Las demás exigencias de la fase preparatoria se refieren a la elaboración de un programa destinado a las prioridades económicas a medio y largo plazo, la definición de las directrices para la realización del mercado único, y la puesta en marcha de un proceso de cooperación en la lucha contra el crimen organizado).

Las ayudas de preadhesión, concedidas principalmente a través del programa PHARE, serán aumentadas considerablemente. Se han reformulado las prioridades de dicho programa que se centrarán en la ampliación, mediante el establecimiento de dos objetivos prioritarios: el refuerzo de la capacidad institucional y administrativa del acervo (aproximadamente 30 %) y las inversiones relacionadas con la asimilación y aplicación del mismo (aproximadamente 70 %). La importancia del programa PHARE es especialmente significativa para los PECO, con un presupuesto de 10,5 millardos de ecus para el período 1990-1999. Se están elaborando también las disposiciones relativas a la contribución del programa PHARE para el período 2000-2006 (el 18 de marzo de 1998, la Comisión presentó una propuesta de Reglamento relativa a la creación de un instrumento estructural de preadhesión denominado ISPA).

A partir del año 2000, las ayudas de preadhesión comprenderán la ayuda a la agricultura y un instrumento estructural que dará prioridad a acciones similares a las del Fondo de Cohesión. Se han destinado ya siete millardos de ecus a las ayudas de preadhesión en el marco de los fondos estructurales y cuatro en el marco de la PAC. El Banco Europeo de Inversiones (BEI) ha decidido recientemente doblar en los dos próximos años la ayuda que concede a los PECO, que de esta forma se elevará a 3,5 millardos de ecus.

Un aspecto importante de la ayuda de preadhesión hace referencia al acceso de los países candidatos a determinados programas comunitarios así como a la gestión de determinados comités, en función de decisiones adoptadas caso por caso.

Dictamen del Comité Económico y Social sobre:

- la «Propuesta de Directiva del Consejo relativa a la ampliación de la Directiva 97/81/CE del Consejo, de 15 de diciembre de 1997, relativa al Acuerdo marco sobre el trabajo a tiempo parcial concluido por la UNICE, el CEEP y la CES, al Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte», y
- la «Propuesta de Directiva del Consejo relativa a la ampliación de la Directiva 97/80/CE del Consejo, de 15 de diciembre de 1997, relativa a la carga de la prueba en los casos de discriminación por razón de sexo al Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte»

(98/C 157/15)

El 17 de marzo de 1998, de conformidad con el artículo 100 del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea, el Consejo decidió consultar al Comité Económico y Social sobre las propuestas mencionadas.

El Comité ha encargado a la Sección de Asuntos Sociales, Familia, Educación y Cultura de la preparación de los trabajos en este asunto. En el transcurso de sus trabajos, el Comité Económico y Social nombró ponente general a la Sra. Maddocks (artículos 20 y 50 del Reglamento Interno).

En su 353º Pleno (sesión del 25 de marzo de 1998) el Comité Económico y Social ha aprobado por 52 votos a favor, 1 voto en contra y 1 abstención el presente Dictamen.

De acuerdo con el planteamiento adoptado en su anterior Dictamen⁽¹⁾ sobre la ampliación de las Directivas sobre el comité de empresa europeo y el permiso parental al Reino Unido, el Comité Económico y Social acoge favorablemente la adhesión del Reino Unido a las disposiciones sociales del nuevo Tratado y, por consiguiente, suscribe las dos propuestas de la Comisión.

Bruselas, el 25 de marzo de 1998.

El Presidente
del Comité Económico y Social
Tom JENKINS

⁽¹⁾ DO C 19 de 21.1.1998.

Dictamen del Comité Económico y Social sobre el «Documento de trabajo de los servicios de la Comisión titulado “Aspectos exteriores de la Unión Económica y Monetaria”»

(98/C 157/16)

El 13 de mayo 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 Documento de trabajo de los servicios de la Comisión titulado «Aspectos exteriores de la Unión Económica y Monetaria».

La Sección de Asuntos Económicos, Financieros y Monetarios, encargada de preparar los trabajos en este asunto, aprobó su dictamen el 10 de marzo 1998 (ponente: Sr. R. Pelletier).

En su 353º Pleno de los días 25 y 26 de marzo de 1998 (sesión del 26 de marzo), el Comité Económico y Social ha aprobado por 63 votos a favor, 19 votos en contra y 19 abstenciones, el presente Dictamen.

1. Introducción

1.1. En el Documento de trabajo de la Comisión que se analiza, elaborado tras un largo trabajo preparatorio de análisis y consultas y publicado en abril de 1997, se exponen las primeras orientaciones de la Comisión sobre la función y posición futuras del euro en el sistema monetario internacional.

1.2. Hay que felicitar a la Comisión por el importante ejercicio de síntesis que lleva a cabo en relación con los problemas extremadamente complejos que se plantean en las relaciones de la Unión Económica y Monetaria con el resto del mundo.

1.3. La Comisión analiza las consecuencias internacionales del paso al euro exponiendo, de forma sucesiva, el peso económico de la zona euro en la economía mundial, los problemas que plantea la transición, los vínculos entre política económica y tipo de cambio del euro y, por último, el lugar de Europa como interlocutor internacional.

1.4. La Comisión no formula propuestas, respecto de varios puntos, sino que expone los problemas sin tomar partido. De esta forma, inicia un debate que será capital para el equilibrio monetario en el mundo, ya que el euro está destinado a desempeñar un papel internacional determinante junto al dólar.

1.5. Los esfuerzos que ha realizado la Comisión para fomentar el euro requerirían sin lugar a dudas una confirmación mediante análisis técnicos más detallados que permitan dar respuesta a los problemas planteados por la Comisión Económica de las Naciones Unidas⁽¹⁾, el Fondo Monetario Internacional⁽²⁾, la Organización de Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE) o los distintos institutos de análisis o de previsión económica de reconocido prestigio en la Unión Europea⁽³⁾. La

Comisión deja de lado estos análisis o sólo los menciona de forma accesoria como elementos de un debate cada vez más animado en el seno de los organismos internacionales.

2. Preámbulo

2.1. El Comité ya se pronunció sobre los problemas monetarios y económicos vinculados a la moneda única en su Dictamen de octubre de 1995 sobre el «Libro verde sobre las modalidades de transición a la moneda única»⁽⁴⁾. En ese momento, destacó que su obligación y la de las autoridades comunitarias en general era examinar la situación con realismo. La misma actitud alentará las observaciones del presente dictamen, cuyo objetivo esencial es la participación del Comité Económico y Social en el debate sobre el tema, sin poner en duda su apoyo a la creación de la moneda única. Se trata, de hecho, de formular preguntas y plantear posibles problemas, sin proponer en estos momentos soluciones al respecto.

3. Observaciones generales

3.1. En la sección A del documento, que presenta los principales indicadores económicos que permiten evaluar el peso de la zona euro en la economía mundial, especialmente respecto de los Estados Unidos y el Japón, se demuestra de forma clara que si esta nueva zona abarcara todos los Estados miembros, dispondría de un peso económico y comercial comparable al de los Estados Unidos. Por otra parte, la realización de la Unión Económica y Monetaria supondrá la rápida creación de uno de los mayores mercados financieros de deuda pública del mundo.

3.2. No obstante, en la fase actual de la unión monetaria es necesario relativizar esta comparación entre la Unión Europea, compuesta por Estados que siguen siendo muy diferentes desde el punto de vista de

⁽¹⁾ Economic Survey of Europe in 1996-1997.

⁽²⁾ World economic outlook — mayo de 1997 — FMI (Informe elaborado por los servicios del FMI).

⁽³⁾ Para evitar polémicas, no se han incluido en el presente documento las observaciones de los organismos nacionales. No obstante, hay que señalar que, en general, sus observaciones coinciden en gran medida con las de las instituciones internacionales.

⁽⁴⁾ DO C 18 de 22.1.1996.

la estructura económica (las divergencias de PIB per cápita van de 1 a 4) y las normas fundamentales de funcionamiento de la economía (intervención del Estado, sistema fiscal, etc.) o las relaciones sociales, y países como los Estados Unidos o el Japón, que gozan de una mayor homogeneidad en todo su territorio, aunque también presenten diferencias regionales significativas.

3.3. Las comparaciones sobre la posición de la zona euro en la economía mundial respecto de los Estados Unidos o el Japón permiten establecer un marco de referencia para la opinión pública. No obstante, son técnicamente frágiles porque simplifican los datos complejos de las relaciones internacionales y del peso relativo de las economías competidoras.

3.4. Incluso si es comprensible el enfoque de la Comisión para determinar la zona euro, —y el Comité Económico y Social comparte plenamente el deseo de que los quince Estados miembros actuales participen en la Unión Económica y Monetaria—, no deja de ser embarazoso que para tener una visión prospectiva se parta del supuesto de que la zona euro cubre la totalidad de la Unión Europea, con el fin de evitar toda clase de conjeturas sobre el número inicial de participantes⁽¹⁾. Es indudable que habría sido más pertinente un análisis basado en hipótesis variables.

3.5. En efecto, hoy ya sabemos que cuatro países de la Unión económica no participarán en la unión monetaria en 1999, bien porque no desean incorporarse por el momento o bien porque no satisfacen los criterios económicos y monetarios fijados en el Tratado de Maastricht. Esta incertidumbre sobre el número de países «in» limita el alcance del documento de trabajo de la Comisión: aunque se puede admitir que los países que no formen parte de la zona euro tendrán una dependencia muy fuerte de dicha zona debido a las normas que tendrán que respetar y a la influencia que ésta ejercerá en la dirección de su política monetaria y cambiaria, es imposible afirmar que existirá una única política en estos ámbitos en los quince países.

3.6. Por otra parte, aunque no es inconcebible, es difícil tener una seguridad completa, de que desaparecerán las tensiones entre las monedas europeas. No obstante, si se logra una convergencia total —como ocurre con Dinamarca—, si se mantienen de forma creíble los esfuerzos de convergencia —como es el caso de Grecia—, y si existe una voluntad política de alcanzar rápidamente el grupo euro, tal como permiten prever unos indicios cada vez más claros —incluso en el Reino Unido—, los motivos de tensiones y arbitrajes serán mínimos. La existencia de monedas «in» y monedas «out» ofrecerá al mercado de divisas posibilidades de arbitraje prácticamente diarias entre dichas monedas⁽²⁾.

⁽¹⁾ Cf. Introducción (punto 3) del documento de la Comisión.
⁽²⁾ Véase al respecto la publicación del Banco de Inglaterra «Practical issues arising from the introduction of the Euro».

3.7. Mercado financiero de la zona euro

3.7.1. La Comisión destaca con todo derecho el cambio de dimensión del mercado financiero, que supondrá la creación de uno de los más grandes mercados de deuda pública del mundo, incluso si subsisten las características nacionales de cada deuda pública.

3.7.2. Habría sido conveniente que el documento de la Comisión fuera más explícito sobre determinados puntos que el Comité Económico y Social considera esenciales. En concreto, sería deseable delimitar mejor:

- los obstáculos a una auténtica integración del mercado debidos a las diferencias entre los regímenes fiscales y el riesgo de que los flujos de ahorro se dirijan de forma masiva hacia los países de la zona que ofrezcan un régimen fiscal más favorable;
- el riesgo de que la aplicación de reservas obligatorias a los países «in» favorezca a los países «out» que podrían participar posteriormente en la Unión Económica y Monetaria después de haber ganado una considerable cuota de mercado;
- las repercusiones de un mercado monetario y financiero unificado en la situación respectiva de las plazas financieras actuales. La reducción, al parecer inevitable, del número de bolsas de valores y de centros de negociación plantea el problema del futuro de determinadas plazas financieras nacionales⁽³⁾. Hoy existen 32 plazas bursátiles en la Unión contra ocho en Estados Unidos.

3.7.3. Incluso si el objeto del Documento de trabajo de la Comisión sobre el que debe pronunciarse el Comité Económico y Social es tratar los aspectos exteriores del euro, sería interesante que las consecuencias de esta unificación de los mercados financieros se analicen en una comunicación específica.

3.8. Internacionalización del euro

3.8.1. La Comisión estima que la utilización internacional del euro se desarrollará, también por parte de las empresas de terceros países que comercien con la zona euro, incluso como moneda vehicular en las transacciones fuera de la Unión Económica y Monetaria.

3.8.2. Por otra parte, la Comisión considera que, dadas las políticas presupuestarias y monetarias basadas en la estabilidad, debería favorecerse el uso del euro como moneda de reserva tanto por parte de los agentes económicos como por parte de los bancos centrales.

3.8.3. En efecto, la idea, no explícita pero previsible, es que con el tiempo el euro podría sustituir al menos

⁽³⁾ Véanse las declaraciones de David Clementi, Subgobernador del Banco de Inglaterra, en las que afirma que la plaza de Londres, aunque quede fuera de la zona euro, se convertirá en el principal centro financiero de dicha moneda en Europa (Financial Times de 20 de enero de 1998).

en parte al dólar en los activos de las inversiones internacionales.

3.8.4. Esta reflexión, que ocupa un lugar fundamental en toda la literatura dedicada al fomento del euro, requiere un análisis adicional.

3.8.4.1. El papel que el dólar desempeña en los activos de los bancos centrales no es tanto el resultado de una elección como el de una obligación impuesta, por una parte, por el déficit de la balanza comercial de los Estados Unidos y el escaso ahorro interno y, por otra, la imposibilidad para los bancos centrales de vender sus dólares en el mercado de divisas ante el riesgo de precipitar su hundimiento. El ejemplo del Japón «atiborrado» de bonos del Tesoro norteamericano —contrapartida al excedente de su balanza comercial con los Estados Unidos— ilustra a la perfección este fenómeno.

3.8.4.2. Asimismo, la impresión generalizada de que el estatuto de moneda de reserva sólo ofrece ventajas debe matizarse. Si el euro se convierte en una divisa apreciada por sus cualidades intrínsecas, el corolario será un valor elevado en el mercado de divisas, especialmente, respecto de las monedas competidoras importantes: dólar y yen.

3.8.4.3. Muy pocas veces se menciona la dificultad que supondría para el conjunto de las empresas de la zona una valoración excesiva del euro en el mercado de divisas. El Comité Económico y Social desea que este asunto sea objeto de un análisis detallado⁽¹⁾. No obstante, una infravaloración sería tan perjudicial como una valoración excesiva. Quizá lo que deba someterse a una profunda reforma sea el sistema monetario internacional. La cotización del dólar y del yen ha conocido fluctuaciones enormes y es posible que ocurra lo mismo con el euro. En cualquier caso, el hecho positivo de la unión monetaria es que la dependencia exterior de los Estados miembros disminuirá en gran medida, dado que un porcentaje esencial del comercio entre los países participantes se realizará en euros. Por lo tanto, el valor externo del euro constituirá un problema menos importante que el que planteaba hasta ahora, por ejemplo, el valor exterior del franco francés para Francia o el valor exterior del franco belga para Bélgica.

3.8.4.4. La Comisión trata en el punto 10, por desgracia de forma sucinta, el problema fundamental que representa para la aplicación de la política monetaria el control de los agregados monetarios, ya que en su evolución influirán las decisiones de agentes extranjeros.

3.8.4.5. El desarrollo del papel internacional del euro también debería provocar lógicamente la constitución fuera de la zona —al igual que ha pasado con los eurodólares— de depósitos en euros que se utilizarán para la concesión de créditos, sin que el Banco Central Europeo o cualquier otra autoridad de supervisión pueda intervenir para regular su volumen.

⁽¹⁾ El Parlamento Europeo llama la atención sobre los efectos recesivos de un tipo de cambio demasiado alto del euro (véase la resolución de 13 de enero de 1998).

3.8.4.6. Sería conveniente que la Comisión y el Instituto Monetario Europeo efectúen un análisis detenido de los riesgos que supone el debilitamiento del control de los agregados monetarios, lo que significaría perder el control de la masa monetaria en euros⁽²⁾.

4. Problemas que plantea la transición — Sección B

4.1. La Comisión hace hincapié en que, si bien el euro debe tener a medio y largo plazo un efecto favorable en el sistema monetario internacional, no obstante existen algunas dudas vinculadas a la transición. Se refieren éstas al problema del riesgo potencial de que exista un periodo de inestabilidad de los tipos de cambio entre el euro y las demás monedas importantes y a la posibilidad de que el valor del euro pueda alejarse del nivel que se considere adecuado. Es evidente que el riesgo existe en el actual sistema monetario internacional y que no se deriva del paso a la moneda única en Europa. De todas formas, el valor externo del euro para las economías europeas será mucho menos importante de lo que lo era el valor externo de las monedas nacionales respectivas, lo que constituye un gran avance.

4.2. En el documento se precisa que este fenómeno de inestabilidad podría producirse antes del 1 de enero de 1999 o durante el período transitorio por cuatro motivos principales:

- percepción por parte de los agentes económicos de que el Banco Central Europeo deba adoptar en el futuro una política monetaria rigurosa;
- menor rigor presupuestario por parte de los distintos Estados miembros;
- reserva excesiva de dólares acumulados por los bancos centrales;
- imposibilidad de prever las transacciones generadas por el euro en la cartera de los inversores.

4.3. La Comisión ofrece argumentos tranquilizadores sobre los tres primeros puntos; en cambio, confiesa que reina la incertidumbre sobre el comportamiento de los inversores en el periodo de transición.

4.3.1. Habida cuenta de los análisis efectuados por la Comisión, se puede prever una hipótesis en la que la cotización inicial del euro se fije en un nivel sensiblemente diferente del que correspondería a los fundamentos de la economía europea en su diversidad.

⁽²⁾ El Sr. Duisenberg reconoció la existencia del problema durante su entrevista con la Sección de Asuntos Económicos, Financieros y Monetarios del Comité Económico y Social, pero consideró que corresponde a las autoridades monetarias de los países situados fuera de la zona euro controlar las desviaciones eventuales de los depósitos en euros.

4.3.2. En efecto, el Banco Central Europeo podría verse obligado a aplicar una política monetaria excesivamente rigurosa y a subir los tipos de refinanciación para responder a las dudas de mercados financieros si éstos mantienen una postura escéptica sobre el objetivo de estabilidad de los precios a la vista de la política aplicada por determinados países. En consecuencia, durante el período transitorio debe evitarse todo lo que pueda dañar la credibilidad del Banco Central Europeo.

4.4. Las reservas en dólares de los bancos centrales europeos, que ya son muy excedentarias, podrían resultar excesivas ya que, por una parte, la necesidad de reservas disminuirá debido a las paridades fijas entre las monedas que participan en el euro y, por otra, los intercambios comerciales y financieros denominados en monedas distintas del euro disminuirán de forma considerable al ser comunitarios dos tercios de dichos intercambios.

4.4.1. Ante una relación rendimiento/riesgo muy favorable para el euro, reforzado por una mayor liquidez del mercado, los inversores incrementarán sus activos en euros.

4.5. En consecuencia, el papel del Banco Central Europeo será determinante, sin que puedan subestimarse los riesgos generados por un euro demasiado fuerte o la voluntad de dicho Banco de imponer un euro fuerte recurriendo a unos tipos elevados.

4.6. Otras incertidumbres que podrían favorecer la especulación dependen del valor externo futuro de la moneda única respecto de otras monedas. Este valor se basará en la capacidad económica de los países participantes y en la confianza de los inversores en el Banco Central Europeo. Toda agrupación monetaria implica incógnitas que suponen primas de riesgo más elevadas en los mercados financieros.

4.7. La eventualidad de turbulencias provocadas por operaciones especulativas masivas constituye un peligro real, a pesar de las afirmaciones tranquilizadoras de las autoridades monetarias y la opinión de determinados medios financieros prestigiosos; incluso si las condiciones que prevalecían en los acontecimientos de septiembre de 1992 han cambiado, las autoridades monetarias podrían tener muchas dificultades para atajar fenómenos de presión anormal sobre una o varias monedas. Aunque es arriesgado comparar flujos y existencias, en cualquier caso cabe recordar que las operaciones diarias en los mercados de divisas se evalúan en aproximadamente 1,3 billones de dólares. No obstante, esta cifra varía de un día a otro de forma significativa y también debe aplicársele un coeficiente de reducción para tener en cuenta las operaciones en el día. Este montante, incluso con un importante recorte, supera con creces el total de

reservas monetarias de los bancos centrales europeos, que el FMI estima en 350 000 millones de dólares⁽¹⁾. El volumen de las transacciones en el mercado de divisas disminuirá a raíz de la desaparición de las monedas nacionales de la zona euro, pero dicho mercado está y seguirá estando dominado por las transacciones en dólares.

4.8. A pesar de la convergencia de los indicadores fundamentales, la zona euro podría no librarse temporalmente de las turbulencias del mercado internacional de divisas. Las tensiones que ha padecido el sistema monetario europeo por las fluctuaciones del dólar se trasladarán hacia el euro, aunque no cabe duda de que con una capacidad de resistencia mayor por parte del Banco Central Europeo respecto del sistema actual de concertación y apoyo mutuo de los bancos centrales, pero no obstante sin que los efectos perturbadores del sistema de tipos de cambio flotantes se eliminen realmente en su totalidad⁽²⁾.

4.9. Sería imprudente descartar la hipótesis de una evolución divergente de la cotización del euro y de las monedas de los países de la Unión Europea que quedarán fuera de la zona euro. Huelga mencionar el concepto de devaluación competitiva para ilustrar dicho riesgo.

4.10. Una hipótesis que debe preverse, incluso si existe una convergencia creciente y una gran estabilidad de los tipos de cambio centrales desde hace varios años, es la de una presión muy fuerte del mercado que las intervenciones del Banco Central Europeo y de los bancos centrales asociados no lograrían controlar. El Instituto Monetario Europeo reconoce que dicho riesgo existe, pero que puede hacer frente a la situación mediante la combinación de los tipos de interés y de las intervenciones en el mercado de divisas.

4.11. No obstante, no debe infravalorarse la amenaza que supone para la cohesión de la Unión Económica y Monetaria. Ésta no resistiría una gran disparidad de las condiciones de competencia a raíz de ajustes desordenados de los tipos de cambio. El Comité Económico y Social considera que es necesario un análisis adicional al respecto.

4.12. Del mismo modo, debería efectuarse una reflexión de alcance comparable sobre las repercusiones de una zona euro en las perspectivas de ampliación de la Unión Europea a los países del Este. En efecto, resulta difícil imaginar la integración de dichos países en la zona euro en los plazos previstos para la ampliación.

⁽¹⁾ Cf. Anexo I del documento de la Comisión.

⁽²⁾ El Parlamento Europeo, en su resolución de 13 de enero de 1998 sobre el documento de la Comisión que se analiza en el presente dictamen, afirma que «el euro puede ser objeto de inestabilidad en cuanto al tipo de cambio (...) y que existe el riesgo de que dicho período de inestabilidad sea bastante largo, dado que la desaparición de la volatilidad de los cambios intraeuropeos se verá compensada por una mayor volatilidad del cambio del euro».

4.12.1. A su vez, el incremento de competitividad que podrá obtener por la debilidad de sus monedas frente al euro debería ser objeto de un análisis adicional.

4.13. El Comité se hace eco de la opinión expresada por los interlocutores sociales, los ciudadanos y las empresas de la Unión Europea: es indispensable que las autoridades monetarias prevean y adopten medidas concretas para que no se produzcan las hipótesis pesimistas mencionadas. Huelga decir que no es necesario que dichas medidas se anuncien de forma detallada (los especuladores se prestarían a adoptar las medidas contrarias requeridas); bastará con que el mercado sepa que dichas medidas existen y que, si lamentablemente resultaran necesarias, serán eficaces.

4.14. No cabe duda de que adoptar medidas eficaces que no impliquen restricciones a la libre circulación de capitales y la libre prestación de servicios (financieros) es una tarea difícil. Del mismo modo que no parece posible imponer restricciones únicamente a los mercados europeos, ya que se verían desfavorecidos frente a los mercados extraeuropeos competidores. Asimismo, las únicas medidas concretas que pueden adoptarse son las de seguir aplicando en Europa políticas monetarias y presupuestarias ortodoxas: en general, la especulación sólo se dispara cuando comprueba la existencia de desequilibrios, incoherencias y contradicciones en las políticas monetarias, presupuestarias y fiscales de determinados Estados. Por consiguiente, las medidas que se adopten deberían orientarse a fomentar compromisos precisos de supervisión y cooperación entre las autoridades de control de los Estados miembros y los bancos centrales internacionales, con el fin de poner en práctica las medidas necesarias.

4.15. A este respecto, el Comité considera muy positiva la decisión del Consejo de fijar las paridades irrevocables entre las monedas participantes en mayo de 1998, y comprueba que a finales de 1997 las paridades no se han alejado mucho de la cotización central.

4.15.1. El anuncio de los tipos de cambio es un factor de reducción de la incertidumbre. Permitirá a los operadores del mercado y a todos los agentes económicos disponer de una información importante para el funcionamiento económico de la Unión.

4.15.2. Este anuncio permitirá precisar el marco de la dirección de las políticas monetaria y cambiaría durante el periodo de transición (de mayo a diciembre de 1998).

5. Problema de las repercusiones de las políticas económicas en el tipo de cambio del euro — Sección C

5.1. Habida cuenta de los objetivos de saneamiento presupuestario y de pleno empleo, parece aconsejable la aplicación de condiciones monetarias relativamente poco restrictivas en la zona euro sin poner en peligro el objetivo de la estabilidad de los precios.

5.2. La Comisión destaca en su documento que, por lo que se refiere a las consideraciones a largo plazo, el tipo de cambio del euro reflejará el funcionamiento de la UEM. En especial, deberá responderse al desafío del refuerzo de la competencia mediante la aplicación de políticas estructurales adecuadas. Una mayor flexibilidad del mercado laboral, así como la reforma de la fiscalidad y de la seguridad social a imagen de los sistemas más eficaces, permitirán a la economía europea adaptarse a los retos mundiales. Si prosiguen tales reformas, la UEM contribuirá a producir una sacudida estructural que tendría, a fin de cuentas, un efecto positivo para el empleo⁽¹⁾.

5.2.1. El Comité Económico y Social desea que estas medidas, con repercusiones de gran calado, sean objeto de un análisis complementario profundo⁽²⁾.

6. Determinación del marco en el que se inscribe Europa como interlocutor a nivel internacional — Sección D

6.1. La consecuencia más directa de la Unión Económica y Monetaria es la fijación de un tipo de cambio único y de una política monetaria única.

6.2. El tema de la representación de la Comunidad a nivel internacional se plantea sobre todo en el seno del Fondo Monetario Internacional. Las conclusiones del Consejo Europeo de Luxemburgo (diciembre de 1997) son bastante ambiguas al señalar que «La Comisión quedará asociada a la representación externa en la medida necesaria para permitirle ejercer el papel que le asignan las disposiciones del Tratado». Son indispensables mayores precisiones al respecto.

7. Conclusión

7.1. El Comité Económico y Social desea participar plenamente en el debate sobre las condiciones y efectos de la creación de una moneda única dentro de la Unión económica.

7.2. Las observaciones o hipótesis expuestas en el presente proyecto de dictamen no tienen por objeto, en ningún caso, poner en duda el respaldo del Comité al principio de una unión monetaria, sino que con ellas se quiere contribuir a profundizar en las condiciones prácticas de su realización.

⁽¹⁾ Cf. punto 22 del documento de la Comisión.

⁽²⁾ Véanse los análisis detallados de Horst Siebert, Presidente del Instituto de Economía Mundial de Kiel, uno de los cinco «sabios» del gobierno alemán, o el de Heiner Flassbeck, jefe economista del Instituto DIW.

7.3. Las evaluaciones y reflexiones recogidas en el documento de trabajo de los servicios de la Comisión sobre los aspectos exteriores de la Unión Económica y Monetaria, al que conviene añadir la Comunicación sobre los aspectos prácticos de la introducción del euro, constituyen una aportación fundamental al debate de fondo sobre la Unión Económica y Monetaria, sin agotar no obstante una problemática con importantes repercusiones en la realización armoniosa de una experiencia sin precedente histórico.

7.4. Existe un claro contraste entre la profundidad de los estudios realizados por la Comisión, el IME y los medios profesionales sobre las condiciones técnicas de realización de la unión monetaria y el análisis todavía insuficiente de sus repercusiones económicas y sociales.

7.5. De forma paradójica, los estudios más voluminosos en la materia se encuentran en los informes de instituciones internacionales exteriores a la Unión Europea (FMI, Naciones Unidas, BPI, OCDE, etc.) o corresponden a institutos de análisis económico nacionales, cuya síntesis sigue pendiente. En consecuencia, es indispensable que la Comisión exponga su punto de vista en la materia.

7.6. La mayoría de estos informes o estudios se hacen eco de las inquietudes sobre los efectos de la unión monetaria respecto de la expansión económica y, por consiguiente, de la mejora del empleo en Europa.

7.7. La convergencia del conjunto de políticas económicas, monetarias y presupuestarias hacia un mayor rigor, el peso de los criterios de Maastricht y la aprobación de un «pacto de estabilidad y crecimiento» tienen como fin encontrar un modelo de crecimiento, pero también generan inquietudes.

7.8. El Comité Económico y Social no se considera en estos momentos en condiciones de opinar sobre el fundamento de esos temores. A su juicio, simplemente es deseable que los análisis de la Comisión respondan a dichas preocupaciones. Tal enfoque no supone poner en duda la Unión Económica y Monetaria sino responder a las inquietudes que pueden existir respecto de su adaptación a la recuperación de una expansión necesaria para reducir el desempleo e incluso, a más largo plazo, para garantizar el éxito de la unión monetaria.

7.9. El Comité Económico y Social manifiesta su deseo de reforzar y completar su participación en el debate fundamental sobre los esfuerzos económicos de la Unión Económica y Monetaria, invitando a sus deliberaciones a economistas de renombre internacional.

7.10. El Comité Económico y Social señala con interés y satisfacción la coincidencia entre las preocupaciones que formula en su dictamen y las que expone el Parlamento Europeo en su Resolución de 13 de enero de 1998 sobre el Documento de trabajo de la Comisión.

Bruselas, el 26 de marzo de 1998.

*El Presidente
del Comité Económico y Social*

Tom JENKINS

Dictamen del Comité Económico y Social sobre la «Propuesta de Decisión del Consejo sobre medidas de ayuda financiera a las pequeñas y medianas empresas (PYME) generadoras de empleo — Iniciativa para el crecimiento y el empleo»

(98/C 157/17)

El 24 de febrero de 1998, de conformidad con el apartado 3 del artículo 130 del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea, el Consejo decidió consultar al Comité Económico y Social sobre la propuesta mencionada.

El Comité Económico y Social decidió encargar a la Sección de Industria, Comercio, Artesanía y Servicios la preparación de los trabajos, y nombró al Sr. Pezzini ponente general.

En su 353º Pleno (sesión del 26 de marzo de 1998) el Comité Económico y Social ha aprobado por unanimidad el presente Dictamen.

1. Introducción

1.1. Aunque la mayor parte de las medidas para fomentar el empleo deben ser tomadas por los Estados miembros, en virtud de las decisiones adoptadas en el Consejo Europeo especial sobre el Empleo, celebrado en Luxemburgo en noviembre de 1997, se encargó a la Comisión Europea que presentara propuestas de nuevos instrumentos financieros de ayuda a las pequeñas y medianas empresas (PYME) de carácter innovador y generadoras de empleo. El recurso al artículo 130 (política industrial) como fundamento jurídico constituye un avance significativo en un ámbito en el que la Comunidad no se ha mostrado particularmente activa.

1.2. El Comité Económico y Social acoge con satisfacción este avance que coincide con los puntos de vista que sobre este asunto ha expresado en una serie de dictámenes⁽¹⁾.

2. Síntesis de la propuesta de la Comisión

2.1. El Parlamento Europeo asignó fondos con cargo al presupuesto comunitario para ayudar a las PYME dentro de su Iniciativa para el crecimiento y el empleo.

2.2. En ejercicio de su derecho de iniciativa, la Comisión, en esta propuesta de Decisión del Consejo, presenta un programa cuya finalidad es que esos fondos se empleen de manera que sirvan para complementar los planes de acción del Banco Europeo de Inversiones (BEI) y del Fondo Europeo de Inversiones (FEI), así como otros instrumentos comunitarios. En este caso se

centra, en especial, en las necesidades financieras de las PYME de carácter innovador⁽²⁾ y generadoras de empleo, incluidas aquéllas cuya actividad se basa en el uso de tecnología, que pueden verse imposibilitadas para obtener financiación de las fuentes convencionales debido al riesgo que presentan sus actividades.

2.3. La propuesta de la Comisión incluye tres acciones diferentes:

- Mejora del acceso de las empresas de carácter innovador al capital para la fase de lanzamiento procedente de los fondos de capital riesgo del sector privado, mecanismo que será administrado por el FEI mediante la inversión en fondos de inversión especializados.
- Fomento de la creación de empresas conjuntas transnacionales por las PYME dentro de la UE mediante el aporte de ayuda financiera en las fases de planificación y lanzamiento, así como de una contribución a los costes de la inversión en activos fijos, área en la que existen pocas fuentes de financiación en la actualidad. Este proyecto será gestionado por la Comisión e intermediarios nacionales.
- Creación de un mecanismo de garantía, gestionado también por el FEI, para las PYME con elevado potencial de crecimiento. De esta manera, los riesgos serán compartidos por la Comisión y los sistemas de garantía nacionales, los sistemas de garantía recíproca y otras instituciones apropiadas, incluido el BEI, en casos en los que sus estatutos prohíben la participación debido al alto nivel de riesgo que implica.

⁽¹⁾ Dictámenes del CES sobre El papel de los sistemas de garantía recíproca (DO C 169 de 6.7.1992); Problemas financieros que afectan a las PYME (DO C 388 de 31.12.1994); La mejora del entorno fiscal de las PYME (DO C 397 de 31.12.1994); Tercer programa plurianual en favor de las PYME de la UE (DO C 295 de 7.10.1996) y Segundo programa integrado en favor de las PYME y del artesanado (DO C 56 de 24.2.1997).

⁽²⁾ La definición del concepto «innovación» coincide con la que figura en la Introducción del Libro Verde sobre la innovación de la Comisión. En resumen, la innovación es: la renovación y ampliación de la gama de productos y servicios y de mercados asociados; la introducción de nuevos métodos de producción, suministro y distribución; la introducción de cambios en la gestión, en la organización del trabajo y en las condiciones laborales y cualificaciones de los trabajadores.

3. Observaciones generales

3.1. De acuerdo con el objetivo de la propuesta de la Comisión, el criterio más importante es la creación de puestos de trabajo mediante el fomento y la ayuda a las PYME.

Se trata sobre todo de crear puestos de trabajo duraderos y cualificados.

Éste debe ser también el criterio principal para seleccionar las beneficiarias de las ayudas. Este objetivo debe seguir siendo prioritario.

Además, la evaluación subsiguiente de los proyectos deberá ser suficientemente detallada para que se puedan extraer lecciones para la aplicación del programa en el futuro.

3.2. La Comisión señala que en Europa se dispone de mucho menos capital para la fase de lanzamiento que en los Estados Unidos, pero que incluso en ese país sólo un 2 % de las empresas reciben realmente financiación a través de esta fuente. En Europa, no sólo existen diferencias considerables en el nivel de capital riesgo disponible en cada Estado miembro, sino que habitualmente se observa una mayor aversión al riesgo, al tiempo que una gran proporción de los fondos disponibles se utiliza para financiar adquisiciones de empresas por sus propios ejecutivos o por ejecutivos ajenos a la misma en empresas consolidadas de tamaño considerable. No cabe duda de que existe un vacío financiero y debe felicitar al Parlamento Europeo y a la Comisión Europea por los esfuerzos que llevan a cabo para colmarlo, no por el número real de beneficiarios potenciales, sino por el potencial económico de los mismos.

3.3. El programa debe funcionar siguiendo criterios comerciales y en concreto deberá tener en cuenta el gran riesgo que entraña este tipo de inversión. En particular, el grado de innovación que se reivindica para cada proyecto deberá ser evaluado adecuadamente por personas con conocimientos en el sector de actividad correspondiente y al menos deberá llevarse a cabo algún tipo de estudio de mercado. Aun así, se admite que la decisión final sobre si merece la pena apoyar un proyecto se basará casi con total seguridad en la percepción de la capacidad directiva de los participantes en el nuevo proyecto.

3.4. Uno de los objetivos principales del Fondo Europeo de Inversiones era respaldar los préstamos concedidos a las PYME. Hasta la fecha, el número de ayudas de este tipo ha sido decepcionantemente bajo, quizá debido a una actitud excesivamente cauta por parte del Fondo Europeo de Inversiones. Se espera que esta nueva iniciativa corrija este estado de cosas.

3.5. Es fundamental que se dé una amplia publicidad a las tres iniciativas para que lleguen a conocimiento del mayor número posible de pequeñas empresas y de empresarios potenciales. Ello requerirá no sólo la utilización de los actuales canales de información apoyados

por la Comisión (BC-Net, Euro-Info Centres, etc.), sino también una movilización generalizada de los intermediarios y las organizaciones profesionales. El Comité sugiere a la Comisión Europea encomendar a los intermediarios y organizaciones profesionales una misión concreta de identificación y acompañamiento de los proyectos.

3.6. Es importante que en la evaluación de los proyectos se tenga en cuenta el principio de igualdad de oportunidades.

4. Observaciones específicas

Artículo 3 — MTE (Mecanismo Europeo para la Tecnología) — Lanzamiento de empresas

4.1. Uno de los mayores obstáculos con que se enfrentan los fondos de capital riesgo a la hora de considerar la posibilidad de realizar inversiones relativamente pequeñas es el coste de llevar a cabo el «debido» examen de la empresa y de proporcionarle asesoramiento y apoyo a largo plazo. Con frecuencia, el nivel de estos costes hace poco rentables las inversiones en gran número de proyectos particularmente prometedores. Si la Comisión desea que este programa tenga gran repercusión, debería considerar la posibilidad de aportar una contribución adelantada a los costes de evaluación de un fondo, que se reembolsará en función del éxito global de una determinada cartera de inversiones realizadas dentro de este programa. Se admite que esto no es una posibilidad inmediata debido a la escasez de recursos presupuestarios, pero el Comité expresa su esperanza de que la Comisión examine las posibilidades para el futuro.

Además, debería examinarse la posibilidad de prestar ayuda a la evaluación de proyectos por parte de intermediarios profesionales.

Artículo 4 — Joint European Venture- JEV

4.2. El Comité celebra esta iniciativa por la que siempre ha abogado. En efecto, la falta de instrumentos financieros ad hoc es una de las razones por las que el Comité ha justificado la escasez de empresas conjuntas en la Unión. Sin embargo, el Comité sugiere a la Comisión que se ocupe de los demás obstáculos (legales, fiscales, etc.) para garantizar el éxito de esta excelente iniciativa.

Artículo 5 — Mecanismo Garantía PYME

4.3. El Comité solicitó la introducción de un mecanismo de este tipo en ocasiones anteriores⁽¹⁾ y aprueba sin reservas este nuevo instrumento financiero.

⁽¹⁾ El papel de los sistemas de garantía recíproca (DO C 169 de 6.7.1992); Las PYME de las regiones fronterizas (DO C 206 de 7.7.1997).

Artículo 6 — Informe y evaluación

4.4. Puede parecer demasiado largo el plazo de cuatro años para que la Comisión presente una evaluación en detalle del programa, a pesar de ir precedida de informes anuales. En el caso de las inversiones de capital riesgo puede resultar demasiado corto, sobre todo teniendo en cuenta que debe transcurrir algún tiempo antes de que las inversiones se materialicen y que éstas pueden tener una vida de hasta dieciséis años, con una media de siete a diez años. Es preciso examinar con más exactitud cuáles serían los periodos adecuados para la presentación de informes.

Anexo I — Punto 5

4.5. Si se pretende que la Iniciativa para el crecimiento y el empleo constituya un éxito a largo plazo, es necesario que los propietarios de capital riesgo puedan mantenerse con sus inversiones, ya que, de lo contrario, se tenderá a una congelación del volumen de fondos disponibles. Esto ilustra la importancia del examen que la Comisión está llevando a cabo en la actualidad sobre los obstáculos al crecimiento de mercados de capital adaptados a las necesidades de las PYME y la manera en la que pueden superarse. Sin embargo, ello únicamente aportará una

solución parcial dado que sólo una minoría de empresas cotizará algún día en bolsa.

Anexo II — Punto 2

4.6. La calidad de los intermediarios financieros participantes será un elemento determinante del éxito de los tres instrumentos financieros propuestos. Con el fin de captar el interés de la sección más amplia posible de la comunidad financiera, es de esperar que se inserten anuncios breves en los que se convoquen manifestaciones de interés por el mecanismo Joint European Venture, al menos en las principales publicaciones financieras y mercantiles de la UE.

5. Conclusiones

Sin perjuicio de las observaciones anteriores, el Comité aprueba estas tres iniciativas ya que prometen aportar una contribución real a la financiación de las PYME en los sectores en los que existen vacíos identificables. Se expresa la esperanza de que se dé a estos programas un alto perfil público, que tengan un gran éxito y que finalmente se les dé un carácter permanente. De este modo, contribuirán de manera esencial a la creación de nuevos empleos de alta calidad.

Bruselas, el 26 de marzo de 1998.

*El Presidente
del Comité Económico y Social*

Tom JENKINS

Dictamen del Comité Económico y Social sobre el «Libro Blanco sobre los sectores y las actividades excluidos del ámbito de aplicación de la Directiva relativa a la ordenación del tiempo de trabajo»

(98/C 157/18)

El 17 de julio 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 Blanco sobre los sectores y las actividades excluidos del ámbito de aplicación de la Directiva relativa a la ordenación del tiempo de trabajo».

La Sección de Asuntos Sociales, Familia, Educación y Cultura, encargada de preparar los trabajos en este asunto, aprobó su dictamen el 12 de marzo de 1998 (ponente: Sr. Konz).

En su 353º Pleno celebrado los días 25 y 26 de marzo de 1998 (sesión del 26 de marzo), el Comité Económico y Social ha aprobado por 101 votos a favor, 6 votos en contra y 7 abstenciones el presente Dictamen.

1. Introducción

1.1. El objetivo del Libro Blanco es encontrar los mejores medios para garantizar, en materia de tiempo de trabajo, la protección de la salud y la seguridad de los trabajadores actualmente excluidos del ámbito de aplicación de la Directiva 93/104/CE del Consejo relativa a determinados aspectos de la ordenación del tiempo de trabajo. En vista de los análisis y de las evaluaciones sectoriales realizados, y en respuesta al Parlamento Europeo, la Comisión estima que hay un problema que debe ser resuelto, a saber, que en todas las actividades y sectores excluidos hay algunos trabajadores que no gozan de protección contra el exceso de horas de trabajo o de una garantía de descanso adecuado. Además, la ausencia de medidas adecuadas podría llevar a distorsiones de la competencia en el mercado interior y entre los diferentes modos de transporte. Para resolver el problema son posibles cuatro planteamientos generales:

- 1) un enfoque no obligatorio;
- 2) un enfoque puramente sectorial;
- 3) un enfoque diferenciado;
- 4) un enfoque puramente horizontal.

Sin perjuicio del examen de los comentarios formulados a propósito del Libro Blanco, la Comisión propone que se actúe a partir de la opción 3, es decir, un enfoque diferenciado. Según ésta, debería establecerse una distinción entre las actividades que pueden entrar dentro del ámbito de aplicación de la Directiva 93/104/CE del Consejo sobre el tiempo de trabajo y las que requieren medidas específicas.

Ello implicaría lo siguiente:

- ampliar la totalidad de las disposiciones de dicha Directiva a todos los trabajadores «no móviles». Las excepciones existentes deberían adaptarse para tener en cuenta las necesidades de continuidad del servicio y otras necesidades operativas;

- ampliar a todos los trabajadores «móviles» y a los empleados en «otras actividades marítimas» las disposiciones de la mencionada Directiva en lo que se refiere:

- a las cuatro semanas de vacaciones anuales remuneradas;
- a las evaluaciones de la salud para los trabajadores del turno de noche;
- a la garantía de un descanso suficiente;
- a un límite máximo de horas de trabajo anuales;

- introducir o modificar para cada sector o actividad una legislación sectorial específica sobre el tiempo de trabajo y los períodos de descanso de los trabajadores «móviles» y de los empleados en «otras actividades marítimas».

Por lo que se refiere a estas medidas sectoriales, la Comisión espera que será posible actuar por la vía de un acuerdo entre los interlocutores sociales.

1.2. La Directiva 93/104/CE relativa a determinados aspectos de la ordenación del tiempo de trabajo no fue aprobada por el Consejo hasta el 23 de noviembre de 1993, mientras que la propuesta de la Comisión⁽¹⁾ databa del 20 de septiembre de 1990. Este acuerdo en el seno del Consejo de Asuntos Sociales sólo fue posible tras múltiples tergiversaciones políticas, que resultaron en la no adhesión condicional del Reino Unido en lo que se refiere a la duración del trabajo semanal, la extensión generalizada a todos los directivos de las excepciones demasiado amplias formuladas en el artículo 17 y la exclusión del ámbito de aplicación de numerosos sectores y actividades.

1.3. Por último, el Tribunal de Justicia Europeo rechazó el recurso del Reino Unido contra el Consejo mediante una sentencia del 12 de noviembre de 1996 en la que se establecía que dicha Directiva no va más allá de lo que es necesario para alcanzar el objetivo de protección de la salud y la seguridad de los trabajadores. Así pues, la Directiva 93/104/CE tiene fuerza de ley en todos los Estados miembros y la fecha límite para su incorporación a la legislación nacional se fijó en el 23 de noviembre de 1996.

⁽¹⁾ DO C 254 de 9.10.1990.

1.4. La Directiva citada se fundamenta en el artículo 118A del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea, que establece que los Estados miembros «procurarán promover la mejora, en particular, del medio de trabajo, para proteger la seguridad y la salud de los trabajadores...». Asimismo recoge en los considerandos 4 y 5 respectivamente los apartados básicos 7, 8 y 19 de la «Carta comunitaria de los derechos sociales fundamentales de los trabajadores»⁽¹⁾ y el principio de que «la mejora de la seguridad, de la higiene y de la salud de los trabajadores en el trabajo representa un objetivo que no puede subordinarse a consideraciones de carácter puramente económico».

1.5. Para el buen funcionamiento del mercado interior es indispensable introducir unas normas mínimas en materia de protección de la salud y de la seguridad de los trabajadores.

2. Observaciones generales

2.1. El 18 de diciembre de 1990, el Comité Económico y Social (CES) aprobó por amplia mayoría su Dictamen⁽²⁾ sobre dicha propuesta de Directiva⁽³⁾, que en esta fase no comportaba las exclusiones que ahora han dado lugar al Libro Blanco que se examina.

En este sentido, el CES había aprobado las propuestas de la Comisión al tiempo que quiso reforzarlas refiriéndose en varias ocasiones a las normas de la OIT (Organización Internacional del Trabajo, Ginebra) en la materia. No se defendió en ningún momento una exclusión de uno u otro sector o actividad, ya que dicha propuesta de Directiva sólo quería regular aspectos limitados de la ordenación del tiempo de trabajo y que el propio texto contemplaba posibilidades de excepciones, naturalmente siguiendo determinadas normas.

En ese momento, el CES consideraba que dicha propuesta de Directiva

- no limitaba en absoluto la flexibilidad en materia de tiempo de trabajo y de tiempo de funcionamiento de las instalaciones;
- no reduciría el tiempo de trabajo global;
- no pretendía armonizar el trabajo por turnos y el trabajo nocturno a nivel comunitario.

2.2. Sin embargo, tres años más tarde el Consejo consideró oportuno no seguir la misma línea que la Comisión y el CES. El Consejo decidió por iniciativa propia la exclusión de un gran número de sectores y actividades del ámbito de aplicación de la Directiva, lo cual era tanto más incomprensible en el mundo del trabajo cuanto que la propuesta de Directiva establecía amplias disposiciones para una aplicación flexible de los principios que enunciaba a situaciones específicas. Así, la Directiva permite excepciones a todas las principales disposiciones, excepto la referente a las vacaciones anuales, en muchas circunstancias, entre las que se incluyen «las actividades laborales caracterizadas por

un alejamiento entre el lugar de trabajo y el de residencia del trabajador o que se desarrollen en distintos lugares de trabajo del trabajador distantes entre sí».

2.3. El CES, por su parte, tomó buena nota de que el Consejo, cuando adoptó su decisión, justificó estas exclusiones por el carácter específico de determinadas actividades, sin que se discutiera la necesidad de una protección social de los trabajadores en cuestión. El considerando nº 16 de la Directiva aprobada refleja bien esta idea y la voluntad política de resolver el problema de manera diferente en los términos siguientes:

«considerando que, debido al carácter específico del trabajo, puede resultar necesario adoptar medidas separadas por lo que respecta a la distribución del tiempo de trabajo en determinados sectores o actividades excluidos del ámbito de aplicación de la presente Directiva».

2.4. El CES tomó nota también de la declaración de la Comisión, el día mismo de la aprobación de la directiva, en la que se afirmaba lo siguiente: «La Comisión se reserva el derecho de presentar en breve propuestas adecuadas a los distintos sectores y actividades excluidos, teniendo en cuenta las particularidades de cada uno de estos sectores y actividades.»

2.5. Posteriormente, el CES siguió con interés las distintas iniciativas tanto de la Comisión como del Parlamento Europeo. Por ejemplo, en el debate sobre el Programa de acción de la Comisión para una política común de transportes 1995-2000, el Parlamento Europeo se manifestó de la siguiente manera: «considera necesario presentar propuestas legislativas sobre la ordenación del tiempo de trabajo en el sector del transporte, en particular en los ámbitos en los que los interlocutores sociales no lleguen a un acuerdo».

2.6. Partiendo de esta situación el CES coincide con la Comisión al constatar en el Libro Blanco que se examina:

- que no hay razones objetivas que justifiquen la exclusión total de ningún sector;
- que no existe razón alguna para tratar a los trabajadores «no móviles» de forma diferente a los demás trabajadores ya incluidos en la Directiva;
- que para garantizar una protección mínima de la salud y la seguridad, los principios básicos de la Directiva deberían aplicarse a todos los trabajadores;
- que se debe proteger adecuadamente a los trabajadores contra los efectos perjudiciales que pudiera ocasionar una organización irregular del trabajo y del trabajo nocturno;
- que la mejor solución serían los acuerdos entre los interlocutores sociales.

3. Observaciones sectoriales

3.1. Transportes

3.1.1. El CES coincide con la Comisión cuando ésta declara abiertamente que en 1993 un gran número de

⁽¹⁾ Consejo Europeo del 9.12.1989 en Estrasburgo.

⁽²⁾ DO C 60 de 8.3.1991, p. 26.

⁽³⁾ DO C 254 de 9.10.1990.

trabajadores, sobre todo trabajadores «no móviles» en los sectores de actividades de transporte por carretera, ferrocarril, navegación interior, marítimo y aéreo, fueron excluidos sin ninguna razón objetiva y que dichos trabajadores deben ser incluidos en la Directiva 93/104/CE.

Se trata, en efecto, de personal que desempeña actividades que tienen sus equivalencias en otras industrias incluidas hoy día en la Directiva. Este punto es sumamente importante, ya que el conjunto de esos trabajadores representa de hecho la gran mayoría de los excluidos.

3.1.2. A este respecto, el CES lamenta que el Libro Blanco de la Comisión, que acaba de publicarse cuatro años después de que se excluyera a estos trabajadores, no vaya acompañado de una propuesta de directiva ad hoc.

3.1.3. En cuanto a los trabajadores «móviles» en el sector de los transportes terrestres, el CES debe señalar que la ausencia de una directiva ya ha condicionado cambios importantes en los distintos medios de transporte y que el retraso en legislar debido a múltiples razones ha deteriorado considerablemente una situación a menudo conflictiva. Si se hubiese establecido esta directiva en su debido momento, esta evolución negativa habría podido evitarse o al menos desactivarse.

3.1.4. El CES opina que es necesario resolver rápidamente los problemas pendientes en el sector de los transportes por carretera a fin de evitar el aumento de los casos de distorsión de la competencia dentro de este medio de transporte y entre los distintos medios de transporte, así como la rápida degradación de las condiciones de trabajo de los conductores asalariados por cuenta ajena, cuyo número se eleva a 1,2 millones en el transporte de pasajeros y a 2,1 millones en el transporte de mercancías.

Existe un gran riesgo de que esta situación malsana provoque graves conflictos sociales y un dumping social inaceptable en el transporte de mercancías por carretera, que es un sector vital de la economía europea.

Por ello, la Comunidad Europea debe protegerse contra el falseamiento de la competencia como consecuencia del dumping social practicado por las empresas de transportes por carretera procedentes de terceros países con bajo nivel social.

Asimismo es necesario señalar en este contexto que la Directiva 93/104/CE se aplica ya y de oficio en el transporte por carretera por cuenta propia (principalmente productos químicos, derivados del petróleo, sector agroalimentario, construcción y comercio al por mayor y al por menor). Dicho sector emplea entre 3 y 3,5 millones de conductores asalariados.

El CES quiere llamar la atención acerca de la existencia de una normativa comunitaria —que se aplica incluso a los independientes—, esto es, el Reglamento (CEE) nº 3820/85, que establece los períodos máximos de conducción y mínimos de descanso sin por ello regular el tiempo de trabajo en su conjunto.

3.1.5. El CES se congratula de que en el sector del transporte por ferrocarril los interlocutores sociales en el seno del Comité paritario del ferrocarril alcanzasen ya un acuerdo el 18 de septiembre de 1996.

Dicho acuerdo podría perfectamente servir de modelo tanto a los demás sectores como a la Comisión para las necesarias propuestas de directiva al Consejo.

3.1.6. El CES se congratula asimismo de que en el sector del transporte marítimo los interlocutores sociales también hayan alcanzado un acuerdo en el seno de su Comité paritario, acuerdo que debería concluirse próximamente.

Junto con la Comisión, el CES confía en que los Estados miembros ratifiquen en breve el Convenio de la OIT nº 180 (1996) sobre las horas de trabajo en la navegación, aprobado por la Organización Internacional de Trabajo en octubre de 1996 en Ginebra.

Según una reciente declaración del Consejo de Ministros de Transportes, existe una plataforma política para una rápida ratificación, lo que constituye una condición sine qua non para los interlocutores sociales en este sector abierto a la competencia mundial.

3.1.7. Por el contrario, el CES lamenta que los interlocutores sociales del Comité paritario de navegación interior no hayan podido alcanzar un acuerdo para los transportes por vía fluvial y lacustre debido a que determinados empresarios no tenían, según ellos, un mandato para concluir un acuerdo.

3.1.8. El CES espera con impaciencia un acuerdo en el sector del transporte aéreo, donde sólo queda por establecer la limitación del tiempo de vuelo en el seno de un grupo de trabajo ad hoc.

3.2. Pesca marítima

3.2.1. En el ámbito de la pesca marítima, el CES reconoce sin ambages que las condiciones y características del trabajo efectuado son muy específicos y heterogéneos, sobre todo debido al tipo y métodos de pesca, el tamaño de las embarcaciones y el elevado número de trabajadores independientes. Sin embargo, el CES quiere señalar que el hecho de que no se haya abordado a tiempo el problema del tiempo de trabajo en un sector en plena transformación puede tener graves consecuencias a la hora de aplicar los programas comunitarios de pesca marítima, de cuya importancia nadie duda.

3.2.2. Asimismo, el CES opina que este sector industrial, donde el número de fallecimientos y accidentes laborales es mayor que en todas las demás industrias, debería estar cubierto, en mayor medida que los demás

sectores, por un régimen de protección adecuado en materia de salud y seguridad de los trabajadores, ya que la relación existente entre fatiga y accidente está claramente establecida. Este principio no puede ser cuestionado ni por antiguas prácticas cuyo interés merecería estudiarse, ni tampoco por razones económicas, tal y como lo indica de forma muy clara la jurisprudencia del Tribunal de Justicia Europeo (1).

3.2.3. Por estas razones, el CES insta los interlocutores sociales a que regresen a la mesa de negociaciones y traten de alcanzar un acuerdo en el seno de su Comité paritario.

Si no se pudiera llegar a un acuerdo, las distintas partes deberían presentar sus propuestas a la Comisión para que ésta, basándose en los principios generales que se recogen en la Directiva 93/104/CE, pueda proponer al Consejo un texto que refleje una visión industrial del sector.

3.3. Otras actividades marítimas

3.3.1. Tras examinar el Libro Blanco, el CES manifiesta su temor de no ver en este sector ninguna propuesta que exprese los intereses recíprocos de los interlocutores sociales implicados en dicho sector. Esta situación se debe, según parece, al rechazo de una de las partes a querer expresar públicamente sus aspiraciones. El CES recomienda a la Comisión que cree un «grupo paritario ad hoc», cuya misión consistiría en definir lo que debería ser la legislación en materia de tiempo de trabajo en este ámbito.

3.3.2. Según el CES, este «grupo paritario ad hoc» debería basarse en particular en las legislaciones, los convenios colectivos y los acuerdos existentes en la casi mayoría de los países donde hoy en día se efectúan trabajos en alta mar.

Dado que este tipo de actividad puede llegar en el futuro a nuevos desarrollos, es importante, a juicio del CES, disponer de una legislación apropiada en este sector.

3.4. Médicos en formación

3.4.1. El CES se apresura a declarar que no hay razón alguna para excluir a los médicos en formación inicial o de especialización, ya que a) no son trabajadores «móviles» y b) no ejercen de manera distinta a sus colegas asalariados «que no se encuentran en formación», y que en cambio sí están incluidos, por definición, en el ámbito de aplicación de la Directiva 93/104/CE del Consejo.

A este respecto, el CES lamenta que el Libro Blanco de la Comisión no vaya acompañado de una propuesta de directiva ad hoc.

3.4.2. Asimismo, el CES desea añadir que las notables diferencias existentes (incluso en un mismo país) en este sector muy particular hacen peligrar, a corto y medio plazo, no sólo la salud física y psíquica del personal considerado, sino también, como consecuencia de una duración de trabajo excesiva o un reposo insuficiente, la calidad de la atención médica de la que es responsable para toda la comunidad.

3.4.3. Aunque la Comisión considera (véase el punto 66 del Libro Blanco) que la cuestión de las «guardias» de los médicos en formación debe ser tratada a escala nacional, el CES, por su parte, considera necesario recordar a la Comisión que los períodos de espera específicos (servicios de guardia y disponibilidad), muy distintos por su naturaleza, deben encontrar su límite en el respeto de los principios generales, particularmente en lo que se refiere a los períodos de descanso consecutivos, que se establecen en la Directiva 93/104/CE del Consejo.

Desde ahora se deben adoptar disposiciones preventivas en los hospitales incriminados a fin de evitar todo deterioro de la calidad de la atención médica.

4. Conclusiones

4.1. El CES apoya a la Comisión en la adopción de un enfoque pragmático a fin de garantizar a nivel comunitario la protección de la salud y la seguridad, por lo que se refiere al tiempo de trabajo, de los trabajadores de los sectores y actividades actualmente excluidos de la Directiva 93/104/CE del Consejo relativa a determinados aspectos de la ordenación del tiempo de trabajo.

4.2. El CES también opta por la Opción nº 3, que propone un enfoque diferenciado en tres puntos:

- 1) ampliar la cobertura general de las disposiciones de la Directiva (93/104/CE) a todos los trabajadores «no móviles»;
- 2) ampliar a todos los trabajadores «móviles» (incluidos los pescadores marítimos) y a los empleados en «otras actividades marítimas» las disposiciones de la Directiva relativas a:
 - las cuatro semanas de vacaciones anuales remuneradas,
 - las evaluaciones de la salud para los trabajadores del turno de noche,
 - la garantía de un descanso suficiente, y
 - un límite máximo de horas de trabajo anuales;
- 3) introducir, para cada sector o actividad, una legislación específica en lo referente al tiempo de trabajo y los períodos de descanso de los trabajadores «móviles» y mutatis mutandis del personal empleado «en la pesca marítima» y en «otras actividades marítimas».

(1) Sentencia de 12.11.1996 sobre el recurso presentado por el Reino Unido contra el Consejo.

4.3. El CES, al igual que la Comisión, sigue esperando que los interlocutores sociales alcancen acuerdos entre sí en el sector de los transportes y en el de la pesca marítima.

En este sentido, el CES insta a la Comisión a persistir en sus acciones asignando responsabilidades a los interlocutores sociales, y a precisar al mismo tiempo que las nuevas normativas que se apliquen:

- tendrán el carácter obligatorio de una directiva;
- se aplicarán al conjunto del personal afectado;
- no constituirán una justificación válida para la regresión de las condiciones de trabajo actuales (véase el punto tercero del artículo 18 de la Directiva 93/104/CE);
- recogerán las disposiciones de la Directiva 93/104/CE relativas a las excepciones posibles y necesarias;
- respetarán el principio de subsidiariedad a fin de que dichas excepciones puedan ser negociadas dentro de los marcos y mediante las vías utilizadas anteriormente en los distintos Estados miembros;
- entrarán en vigor simultáneamente para evitar una competencia intermodal perjudicial como consecuencia de la aplicación de distintas normas en

materia de protección de la salud y la seguridad de los trabajadores;

- subrayarán las ventajas para la población en general, a sabiendas de que la fatiga producida por un exceso de horas de trabajo constituye un riesgo real y directo para el bienestar y la seguridad de los demás.

4.4. Es obvio que los acuerdos alcanzados entre los interlocutores sociales en el marco de los «Comités paritarios» sobre la aplicación en su sector de los aspectos expuestos en el apartado 2 del punto 4.2 deben integrarse en la legislación sectorial prevista en el apartado 3 del mismo punto.

4.5. Por último, el CES es partidario de un plazo razonablemente próximo a fin de concluir las negociaciones entre los interlocutores sociales. Teniendo en cuenta los resultados de dichas negociaciones, corresponderá entonces a la Comisión presentar, sin retrasos inútiles, propuestas concretas ante el Consejo para garantizar una protección eficaz, en materia de tiempo de trabajo, de la salud y seguridad de los trabajadores de los sectores y actividades excluidos, manteniendo al mismo tiempo una flexibilidad suficiente que permita que las empresas tengan un margen de maniobra adecuado.

En este sentido, el CES debe insistir en sus prerrogativas para ser consultado en la materia.

Bruselas, el 26 de marzo de 1998.

El Presidente
del Comité Económico y Social
Tom JENKINS
