

Edición
en lengua española

Comunicaciones e informaciones

<u>Número de información</u>	Sumario	Página
	I <i>Comunicaciones</i>	
	
	II <i>Actos jurídicos preparatorios</i>	
	Comité Económico y Social	
	Sesión de mayo de 2000	
2000/C 204/01	Dictamen del Comité Económico y Social sobre la «Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo por la que se modifica la Directiva 70/220/CEE del Consejo, sobre medidas que deben tomarse contra la contaminación atmosférica causada por las emisiones de los vehículos de motor»	1
2000/C 204/02	Dictamen del Comité Económico y Social sobre: — la «Propuesta de Directiva del Consejo por la que se modifican las Directivas 69/169/CEE y 92/12/CEE, en lo relativo a una restricción cuantitativa temporal para las importaciones de cerveza en Finlandia», y — la «Propuesta de Reglamento del Consejo por el que se modifica el Reglamento (CEE) n° 918/83, en lo relativo a una excepción temporal para la importación de cerveza, libre de derechos, en Finlandia»	3
2000/C 204/03	Dictamen del Comité Económico y Social sobre la «Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social y al Comité de las Regiones — Hacia un nuevo marco para la infraestructura de comunicaciones electrónicas y los servicios asociados — Revisión de 1999 del sector de las comunicaciones»	6

Precio: 19,50 EUR

ES

(continúa al dorso)

<u>Número de información</u>	Sumario (<i>continuación</i>)	Página
2000/C 204/04	Dictamen del Comité Económico y Social sobre la «Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo relativa a la interoperabilidad del sistema ferroviario transeuropeo convencional»	13
2000/C 204/05	Dictamen del Comité Económico y Social sobre la «Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo relativo a un programa comunitario de etiquetado de la eficiencia energética para los equipos ofimáticos y de tecnología de la comunicación».....	18
2000/C 204/06	Dictamen del Comité Económico y Social sobre el «Libro Blanco sobre seguridad alimentaria»	21
2000/C 204/07	Dictamen del Comité Económico y Social sobre «El papel de la mujer rural en el desarrollo sostenible de la agricultura de la Unión Europea».....	29
2000/C 204/08	Dictamen del Comité Económico y Social sobre la «Propuesta de Decisión del Parlamento Europeo y del Consejo relativa a un marco comunitario de cooperación para el desarrollo sostenible en el medio urbano»	35
2000/C 204/09	Dictamen del Comité Económico y Social sobre la «Propuesta de Directiva del Consejo sobre el derecho a la reagrupación familiar»	40
2000/C 204/10	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 — Plan de apoyo comunitario a la lucha contra el dopaje en el deporte»	45
2000/C 204/11	Dictamen del Comité Económico y Social sobre el «Seguro de enfermedad complementario»	51
2000/C 204/12	Dictamen del Comité Económico y Social sobre la «Propuesta de Decisión del Consejo relativa a la creación de un Comité de protección social»	55
2000/C 204/13	Dictamen del Comité Económico y Social sobre la «Carta europea de la pequeña empresa»	57
2000/C 204/14	Dictamen del Comité Económico y Social sobre la «Comunicación de la Comisión — El medio ambiente en Europa: Hacia dónde encauzar el futuro — Evaluación global del Programa comunitario de política y actuación en materia de medio ambiente y desarrollo sostenible: “Hacia un desarrollo sostenible”	59
2000/C 204/15	Dictamen del Comité Económico y Social sobre la «Propuesta de Decisión del Consejo por la que se modifica la Decisión 1999/311/CE, de 29 de abril de 1999, por la que se aprueba la tercera fase del programa de cooperación transeuropea en materia de educación superior (Tempus III) (2000-2006)».....	68
2000/C 204/16	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 — Hacia un espacio europeo de investigación»	70

2000/C 204/17	Dictamen del Comité Económico y Social sobre: — la «Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social y al Comité de las Regiones sobre algunas medidas comunitarias de lucha contra la discriminación», — la «Propuesta de Directiva del Consejo relativa al establecimiento de un marco general para la igualdad de trato en el empleo y la ocupación», — la «Propuesta de Directiva del Consejo relativa a la aplicación del principio de igualdad de trato de las personas independientemente de su origen racial o étnico», y — la «Propuesta de Decisión del Consejo por la que se establece un programa de acción comunitario para luchar contra la discriminación (2001-2006)»	82
2000/C 204/18	Dictamen del Comité Económico y Social sobre la «Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo por la que se modifica por decimonovena vez la Directiva 76/769/CEE del Consejo que limita la comercialización y el uso de determinadas sustancias y preparados peligrosos (colorantes azoicos)»	90
2000/C 204/19	Dictamen del Comité Económico y Social sobre la «Elaboración de un plan para la fijación de un marco reglamentario que regule el empleo de trabajadoras y trabajadores agrícolas migrantes procedentes de terceros países»	92

II

(Actos jurídicos preparatorios)

COMITÉ ECONÓMICO Y SOCIAL

Dictamen del Comité Económico y Social sobre la «Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo por la que se modifica la Directiva 70/220/CEE del Consejo, sobre medidas que deben tomarse contra la contaminación atmosférica causada por las emisiones de los vehículos de motor»

(2000/C 204/01)

El 13 de marzo de 2000, de conformidad con el artículo 95 del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea, el Consejo decidió consultar al Comité Económico y Social sobre la propuesta mencionada.

La Sección de Mercado Único, Producción y Consumo, encargada de preparar los trabajos en este asunto, aprobó su dictamen el 3 de mayo de 2000 (ponente: Sr. Gafo Fernández).

En su 373^{er} Pleno de los días 24 y 25 de mayo de 2000 (sesión del 24 de mayo) el Comité Económico y Social ha aprobado por unanimidad el presente Dictamen.

1. Introducción

1.1. Uno de los requisitos que se han introducido, en los últimos años, para reducir y controlar las emisiones de los vehículos automóviles, han sido los Sistemas de Diagnóstico a Bordo (DAB), para verificar de manera continuada que las emisiones de un vehículo en funcionamiento se ajustan a los estándares definidos en el momento de su fabricación.

1.2. Estos sistemas DAB se han establecido como obligatorios a partir del año 2000 (o 2001 según los tipos), para los vehículos de turismo o industriales con motores de encendido por «chispa».

1.3. Dentro de esta categoría de «encendido por chispa» se incluyen asimismo vehículos, en muchos casos de servicio público, que funcionan, total o parcialmente, con combustibles alternativos como son los Gases Licuados de Petróleo (GLP) o Gas Natural Comprimido (GNC). En general estos carburantes tienen además un menor impacto de sus emisiones sobre el medio ambiente y pueden ser considerados como más ecológicos.

1.4. Los sistemas DAB, actualmente desarrollados, presentan problemas prácticos para su uso en vehículos que consumen GLP o GNC. Si bien existen sistemas DAB, homologados en Estados Unidos, tales sistemas no están homologados en Europa y además no existen, en la actualidad sistemas DAB que permitan, eficazmente, ajustar de manera correcta e inmediata el paso de un combustible tradicional como la gasolina a otro alternativo como el GLP o el GNC.

1.5. Es costumbre de las directivas de armonización comunitarias, establecer una fecha diferenciada de aplicación para modelos de vehículos de diseño totalmente nuevo (definidos jurídicamente como «nuevos tipos») y para los modelos existentes (definidos jurídicamente como «todos los tipos»), estableciendo en general un periodo de aplicación de las normas más corto para los primeros («nuevos tipos»).

1.6. Una última referencia, apuntada en el documento de la Comisión, las normas americanas del Estado de California, no se aplicarán hasta que «salgan los modelos del año 2004». Sin embargo, la Comisión europea señala como fecha de exigencia la del año 2003, para nuevos tipos de vehículos, lo que hace difícil que los fabricantes de estos dispositivos y los de vehículos puedan poner a punto este sistema en un plazo tan breve.

2. Observaciones de carácter general

2.1. El Comité comparte las grandes líneas de la modificación propuesta por la Comisión.

2.2. Sin embargo el Comité quiere instar a la Comisión, al Parlamento europeo y al Consejo a aplicar el procedimiento de urgencia a esta directiva, a fin de dar un marco claro y preciso a la industria automovilística para que pueda poner a punto estos sistemas DAB para vehículos de chispa, que utilicen total o parcialmente GLP o GNC.

2.3. Ello enlaza con la práctica imposibilidad de que la industria automovilística pueda poner a punto, en los plazos previstos en el documento de la Comisión, estos sistemas especiales de DAB para utilización con GLP o GNC. Ello se justifica en base a las siguientes razones:

2.3.1. La inclusión de los vehículos que utilicen GLP o GNC, no estaba prevista inicialmente en la directiva 70/220/CE ni en su revisión 98/69/CE por la que se estableció por primera vez la obligación de estos sistemas DAB, por lo que la industria no había comenzado los estudios relativos al diseño e instalación de los mismos.

2.3.2. La decisión adoptada por la directiva 99/102/CE enmendando las especificaciones inicialmente previstas para el sistema DAB, aconseja adquirir una mayor experiencia en la puesta a punto de estos sistemas en motores que operen exclusivamente con gasolina, antes de poder extender a

otros motores que utilicen de forma exclusiva o parcial hidrocarburos gaseosos, muy diferentes de los combustibles líquidos. Similar reflexión cabría hacer para las clases II y III de la categoría N1 y categoría M1 mayores de 2 500 kg.

2.3.3. La industria ha comenzado de manera reciente a poner en el mercado vehículos que utilizan LPG y GNC con un nivel reducido de emisiones y que no pueden incorporar sistemas DAB, en un plazo tan reducido de tiempo.

2.3.4. El propio ejemplo del sistema que será implantado en el Estado de California, donde la aplicación de estos sistemas DAB esta prevista para el año 2004.

3. Observaciones de carácter particular

3.1. Modificar el punto 8.1.2. del Anexo 1 en la siguiente forma:

Para los vehículos de la categoría M1 con una masa menor de 2 500 kg y para vehículos de la categoría N1 Clase I, retrasar la aplicación de la directiva desde el año 2003 hasta el 1 de enero del 2004 («nuevos tipos») y del 2006 al 1 de enero del 2007 (todos los tipos).

Para los vehículos de la categoría M1 con una masa mayor de 2 500 kg y para los vehículos de la categoría N1, Clases II y III, retrasar del 2006 al 1 de enero del 2007 («nuevos tipos») y del 2007 al 1 de enero del 2008 (todos los tipos).

Bruselas, 24 de mayo de 2000.

La Presidenta

del Comité Económico y Social

Beatrice RANGONI MACHIAVELLI

Dictamen del Comité Económico y Social sobre:

- la «Propuesta de Directiva del Consejo por la que se modifican las Directivas 69/169/CEE y 92/12/CEE, en lo relativo a una restricción cuantitativa temporal para las importaciones de cerveza en Finlandia», y
- la «Propuesta de Reglamento del Consejo por el que se modifica el Reglamento (CEE) n° 918/83, en lo relativo a una excepción temporal para la importación de cerveza, libre de derechos, en Finlandia»

(2000/C 204/02)

El 10 de marzo de 2000, de conformidad con el artículo 93 del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea, el Consejo decidió consultar al Comité Económico y Social sobre las propuestas mencionadas.

La Sección de Mercado Único, Producción y Consumo, encargada de preparar los trabajos en este asunto, aprobó su dictamen el 3 de mayo de 2000 (ponente: Sr. Wilkinson).

En su 373^{er} Pleno (sesión del 24 de mayo de 2000), el Comité Económico y Social ha aprobado por 89 votos a favor, 1 voto en contra y 2 abstenciones, el presente Dictamen.

1. Introducción

1.1. De conformidad con lo dispuesto en su Acta de Adhesión a la Unión Europea, se autorizó a Finlandia a restringir las cantidades de bebidas alcohólicas y labores del tabaco que pudieran importarse de otros Estados miembros sin pagar impuestos especiales en Finlandia. Por lo que se refiere a las importaciones de cerveza, este límite se estableció en 15 litros por persona. Al mismo tiempo, Finlandia aumentó su límite para las importaciones de cerveza de terceros países hasta 15 litros. La excepción fue concedida hasta finales de 1996 y posteriormente se prorrogó hasta finales de 2003. Cuando se acordó esta prórroga, se solicitó a Finlandia que eliminase progresivamente las restricciones, aunque no se fijó un calendario.

1.2. Finlandia ha solicitado ahora una restricción de 6 litros por persona para las importaciones de cerveza procedentes de países que no sean Estados miembros hasta el 1 de enero de 2006. La solicitud se basa en problemas de carácter fiscal, económico, social, sanitario y de orden público causados por las importaciones a partir de Rusia y de Estonia.

1.3. Por consiguiente, la Comisión ha presentado la «Propuesta de Directiva del Consejo por la que se modifican las Directivas 69/169/CEE y 92/12/CEE, en lo relativo a una restricción cuantitativa temporal para las importaciones de cerveza en Finlandia» y la «Propuesta de Reglamento del Consejo por el que se modifica el Reglamento (CEE) n° 918/83, en lo relativo a una excepción temporal para la importación de cerveza, libre de derechos, en Finlandia».

1.4. Las importaciones procedentes de terceros países están reguladas por la Directiva 69/169/CEE, que permite importar a la UE mercancías por las que ya se han pagado impuestos hasta alcanzar un valor de 175 euros sin tener que pagar nuevos impuestos. Esto equivale a más de 200 litros de cerveza a los precios vigentes en Rusia y Estonia, impuestos incluidos, pero a menos de 50 litros de cerveza a los precios al consumidor vigentes en Finlandia. Como consecuencia de esto, actualmente se calcula que alrededor del 10 % del mercado finlandés de cerveza al por menor se abastece de Rusia y Estonia.

2. Observaciones

2.1. El Comité lamenta que el Gobierno finlandés haya considerado necesario solicitar una nueva prórroga para las importaciones de cerveza procedentes de terceros países. Señala que, si bien esta solicitud afecta exclusivamente al comercio de cerveza con terceros países, restringe aún más las opciones del consumidor finlandés. Señala asimismo que toda suavización de las restricciones sobre las importaciones de cerveza en el Mercado Único, de acuerdo con las normas vigentes, tendría que ir acompañada de unas menores restricciones en el comercio con terceros países.

2.2. Está claro que la causa última de las dificultades a las que se enfrenta Finlandia es la diferencia existente entre los precios al consumidor de la cerveza en Finlandia y los de sus vecinos, Rusia y, en menor medida, Estonia. Las diferencias en el nivel de vida también afectan a los precios. Existen asimismo diferencias muy significativas en los precios de la cerveza (y en los precios al consumidor de otras bebidas alcohólicas) entre Finlandia y la mayoría de los Estados miembros de la UE, que tienen como causa cuasi exclusiva los impuestos especiales.

2.3. En el anexo figuran los distintos impuestos especiales que se aplican a la cerveza, de donde se deduce, por ejemplo, que en la actualidad los impuestos especiales a que está sujeta la cerveza en Finlandia son aproximadamente diecisiete veces superiores a los que se aplican en España (donde se aplica el impuesto más bajo) o un 44 % más elevados que en Irlanda (país que aplica los impuestos más altos después de Finlandia).

2.4. También queda claro que las autoridades finlandesas solicitaron la excepción (en el momento de la adhesión) relativa a la cantidad de bebidas alcohólicas que pueden introducirse en Finlandia desde otros Estados miembros de la UE sin pagar los impuestos especiales finlandeses debido a la necesidad de equiparar sus derechos de aduana con los que se aplican en el resto de la Unión, por lo general más bajos, y de aproximar su política en materia de alcohol.

2.5. En los cinco años transcurridos desde su adhesión a la UE se han introducido políticas más liberales con respecto al alcohol, pero sólo se han reducido en una ocasión los impuestos especiales. En 1998 se redujeron en un 20 % los impuestos especiales para el vino, pero sólo para el que se vende en tiendas estatales. Además, aunque ya ha transcurrido casi la mitad del período de prórroga acordado para la excepción, no se ha iniciado, tal y como se exige, el proceso de supresión gradual de las restricciones a que están sujetas las compras en el interior de la UE. Los consumidores finlandeses siguen sin poder beneficiarse plenamente del Mercado Único debido a esta excepción con respecto a uno de sus principios fundamentales.

2.6. Se reconoce que corresponde al Gobierno finlandés establecer sus propios impuestos especiales, pero el Comité espera que se evite la necesidad de nuevas solicitudes de excepciones afrontando los problemas originados por los impuestos especiales excesivamente altos y señala que los productores y comerciantes finlandeses han solicitado recientemente una actuación al respecto.

2.7. El Comité reconoce y lamenta la situación, que está creando cada vez más problemas sociales, sobre todo en la medida en que afectan al empleo en las regiones fronterizas de Finlandia, y espera que esta excepción con carácter limitado proporcione el tiempo necesario para que puedan solventarse las causas de sus dificultades.

2.8. La mejor manera de resolver los problemas de salud pública es a través de la educación, ya que está ampliamente comprobado que los impuestos elevados no disuaden a los grandes bebedores, sino que penalizan a la gran mayoría de consumidores que beben con moderación.

2.9. El Comité apoya la propuesta de Reglamento, que ayudará a clarificar la situación jurídica.

3. Conclusiones

3.1. Las excepciones sientan precedentes nada deseables que pueden ser utilizados por otros. Lo más preocupante es el mensaje sobre las excepciones que se transmite a los países candidatos a la adhesión. No obstante, el Comité acepta que, en las circunstancias actuales, deberían apoyarse las propuestas de la Comisión.

3.2. El Comité observa con satisfacción que en las propuestas se incluye un calendario claro para que los finlandeses cumplan con la obligación de suprimir la excepción vigente para las cantidades de cerveza que se permite introducir en Finlandia desde otros Estados miembros.

3.3. Asimismo, recuerda a las autoridades finlandesas la obligación de suavizar estas restricciones para otras categorías de bebidas alcohólicas competidoras, que también están sujetas a impuestos especiales elevados.

3.4. El Comité acoge con satisfacción la confirmación de que la excepción con respecto a las normas del Mercado Interior, en la medida en que afectan a las compras de bebidas alcohólicas procedentes de otros Estados miembros a los que ya se han aplicado impuestos y derechos de aduana, dejará de existir a finales de 2003.

Bruselas, 24 de mayo de 2000.

La Presidenta

del Comité Económico y Social

Beatrice RANGONI MACHIAVELLI

ANEXO

al dictamen del Comité Económico y Social

Impuestos especiales sobre la cerveza

Los siguientes impuestos se aplican a la cerveza con fecha de 1 de abril de 2000. Están expresados en euros por 100 litros de alcohol puro para la cerveza con una graduación del 5 % de alcohol por volumen.

Estados miembros de la UE

Alemania	197
Austria	363
Bélgica	428
Dinamarca	930
España	168
Finlandia	2 859
Francia	259
Grecia	292
Irlanda	1 987
Italia	350
Luxemburgo	198
Países Bajos	426
Portugal	281
Suecia	1 681
Reino Unido	1 830

Otros países

Estonia	351
Rusia	52

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 — Hacia un nuevo marco para la infraestructura de comunicaciones electrónicas y los servicios asociados — Revisión de 1999 del sector de las comunicaciones»

(2000/C 204/03)

El 15 de noviembre de 1999, de conformidad con el artículo 262 del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea, la Comisión Europea decidió consultar al Comité Económico y Social sobre la comunicación mencionada.

La Sección de Transportes, Energía, Infraestructuras y Sociedad de la Información, encargada de preparar los trabajos del Comité sobre este asunto, aprobó su dictamen el 4 de mayo de 2000 (ponente: Sr. Lagerholm).

En su 373^{er} Pleno de los días 24 y 25 de mayo de 2000 (sesión del 24 de mayo) el Comité Económico y Social ha aprobado por 94 votos a favor, 1 en contra y 4 abstenciones el presente Dictamen.

1. Introducción

1.1. Desde 1990, la Comisión ha ido estableciendo progresivamente un marco regulador integral para la liberalización del mercado de las telecomunicaciones. Esto ha sido de importancia vital para la competitividad global de la Unión Europea. Disponer de una industria de comunicaciones avanzadas constituye una condición previa para la transición de Europa a la sociedad de la información. Sin comunicaciones eficientes y de calidad, la industria europea y, en particular, las PYME han de hacer frente a una desventaja de peso en relación con sus competidores a escala mundial. La introducción y asimilación de los nuevos servicios de comunicaciones pueden ofrecer la oportunidad de reducir las disparidades regionales, al modificar el significado de la distancia. El aumento de la competencia seguirá teniendo unas repercusiones decisivas en el desarrollo de los servicios de telecomunicaciones y en el conjunto de la economía.

1.2. El desarrollo tecnológico y la evolución del mercado en el sector de las comunicaciones están sucediéndose a un ritmo cada vez más rápido. Internet está transformando en gran parte las estructuras tradicionales de mercado. Las mejoras en las tecnologías básicas de tratamiento, acceso y transmisión están reduciendo el coste e incrementando la capacidad de la infraestructura de comunicaciones. Las aplicaciones inalámbricas penetran cada vez más en todos los segmentos del mercado. Por otra parte, el desarrollo de tecnologías en el sector mediático, en particular la televisión digital, está produciendo una amplia gama de servicios comerciales «a la carta» y servicios innovadores, como el comercio de datos, el servicio Internet y el comercio electrónico, contribuyendo de esa manera al aumento de la competencia en un sector de las comunicaciones en proceso de convergencia.

2. Comunicación de la Comisión

2.1. La Comunicación de la Comisión pone en marcha una revisión del marco regulador vigente de las telecomunicaciones. Dicho documento se basa fundamentalmente en el Quinto informe sobre la aplicación del conjunto de medidas

reguladoras de las telecomunicaciones⁽¹⁾, los resultados de la consulta acerca del Libro Verde sobre la convergencia de los sectores de telecomunicaciones⁽²⁾, los resultados de la consulta en torno al Libro Verde sobre la política en materia de espectro radioeléctrico⁽³⁾, las conclusiones del Informe sobre el desarrollo del mercado de la televisión digital en la Unión Europea⁽⁴⁾ y el Informe sobre una posible entidad reguladora europea.

2.2. Mientras que el anterior marco regulador para la liberalización del mercado de las telecomunicaciones se estableció para proceder a la transición a la competencia, el nuevo marco para la infraestructura de comunicaciones y servicios asociados debe estar dedicado a partir de ahora a promover y apoyar un mercado europeo abierto y competitivo para los servicios de comunicaciones, a beneficiar al ciudadano europeo y a consolidar el mercado interior.

2.3. Dicho marco regulador deberá abarcar, además de una Directiva sobre liberalización consolidada y simplificada (de acuerdo con el artículo 86), una Directiva marco específica del sector, cuatro directivas particulares (Directiva de concesión de licencias (incluidos los recursos limitados), Directiva de acceso e interconexión, Directiva de servicio universal y Directiva de protección de datos y de la intimidad) (todas de conformidad con el artículo 95), medidas específicas del sector no vinculantes y el Derecho de la competencia.

⁽¹⁾ COM(1999) 537 final.

⁽²⁾ «Libro Verde sobre la convergencia de los sectores de telecomunicaciones, medios de comunicación y tecnologías de la información y sobre sus consecuencias para la reglamentación — En la perspectiva de la sociedad de la información» COM(97) 623 final; Dictamen del CES — DO C 214 de 10.7.1998.

⁽³⁾ COM(1999) 538 final; véase también el Dictamen del CES sobre el «Libro Verde sobre la política en materia de espectro radioeléctrico en el contexto de las políticas de telecomunicaciones, radiodifusión, transportes e I+D de la Comunidad Europea» COM(98) 596 final — DO C 169 de 16.6.1999.

⁽⁴⁾ «El desarrollo del mercado de la televisión digital en la Unión Europea. Informe en el contexto de la Directiva 95/47/CE del Parlamento Europeo y del Consejo de 24 de octubre de 1995 sobre el uso de normas para la transmisión de señales de televisión» COM(1999) 540 final.

2.4. La Directiva marco debe establecer objetivos políticos específicos para los Estados miembros, imponer a éstos que actúen de acuerdo con los cinco principios reguladores, garantizar los derechos específicos de los consumidores, asegurar un nivel adecuado de interoperabilidad, definir los derechos y obligaciones y el poder decisorio y los procedimientos de las autoridades nacionales de reglamentación (ANR), establecer normas par el nuevo comité de comunicaciones y el nuevo Grupo de alto nivel sobre las comunicaciones, y contener recomendaciones, guías de prácticas ejemplares y códigos de buena conducta elaborados por los interesados y otras medidas complementarias.

2.5. El nuevo marco abarcará todas las diferentes infraestructuras de comunicaciones y los servicios asociados. En el seno de este marco:

- los servicios de transmisión por Internet seguirán siendo considerados del mismo modo que los demás servicios de transmisión;
- los operadores obtendrán autorizaciones generales en lugar de licencias individuales;
- se establecerán principios comunes para la regulación del acceso a las infraestructuras de comunicaciones y para la interconexión entre las mismas;
- un grupo de expertos deberá garantizar que sean también políticas y no sólo técnicas las consideraciones que orienten la actuación comunitaria en el ámbito del espectro radioeléctrico;
- el acceso asequible a todos los servicios de comunicaciones necesarios para la participación en la sociedad de la información seguirá siendo una de las prioridades de la Comisión;
- los Estados miembros seguirán teniendo la facultad de establecer los mecanismos financieros para el servicio universal, además de financiar el acceso público a partir de los presupuestos estatales;
- se deberá reforzar la competencia en el bucle local;
- se deberá fomentar el desarrollo de una competencia efectiva y la implantación de servicios paneuropeos mediante una actuación reguladora coherente a escala comunitaria, y
- deberá mejorar la cooperación entre la Comisión y las ANR.

2.6. La futura reglamentación deberá basarse en objetivos políticos claramente definidos, reducirse al mínimo necesario para conseguir dichos objetivos, mejorar la seguridad jurídica, aspirar a la neutralidad tecnológica y hacerse cumplir al nivel más próximo posible a las actividades objeto de regulación.

3. Observaciones generales

3.1. En términos generales, el Comité Económico y Social acoge favorablemente la Comunicación de la Comisión.

3.2. Acoge con especial entusiasmo la iniciativa de basar la reglamentación propuesta en los aspectos siguientes:

- el fomento y apoyo de un mercado europeo abierto y competitivo;
- la consolidación de un mercado interior;
- un mayor recurso al derecho de competencia y la simplificación y reducción de la legislación específica del sector junto con recomendaciones, orientaciones y acuerdos sectoriales. Aparte de regular el acceso a los recursos limitados, es necesario aplicar una regulación específica del sector, aunque sólo en ámbitos en los que la competencia sea insuficiente y únicamente de forma provisional;
- la neutralidad tecnológica, que implica, entre otros aspectos, que no se apliquen medidas específicas a Internet. Sin embargo, una regulación que aspira a la neutralidad tecnológica no debe tender a una normalización demasiado estricta de los servicios nuevos, sino más bien a la desarticulación de la anterior reglamentación específica de los servicios tradicionales.

3.3. A medida que la Comisión vaya desarrollando en detalle sus propuestas, se deberá poner especial atención en el cumplimiento de estos principios. Asimismo, es preciso velar por que la aplicación de estas propuestas no se efectúe al ritmo de los Estados miembros más lentos, sino que es preferible sustituir la regulación de un sector específico por un derecho de competencia general en los distintos mercados (geográficos y de servicios) a medida que se vaya asentando la competencia. Puede que este asunto se complique con la ampliación de la UE; habrá entonces que proporcionar un apoyo adecuado a los nuevos países miembros.

3.4. La transición de la regulación de las telecomunicaciones específica del sector al Derecho de competencia se suele establecer en base a una serie de cláusulas «sunset» y de desistimiento. Sin embargo, para recurrir a estas técnicas de normalización, es preciso aplicar una serie de criterios, que deben definirse lo antes posible.

3.5. El Comité hace hincapié en el carácter global de los mercados de comunicación en proceso de convergencia. El marco regulador europeo que se propone no debe considerarse independientemente de su contexto. Es de vital importancia que se mantenga la competitividad de los operadores europeos y que se les permita desarrollarse. A este respecto, existe un riesgo de que la regulación regional lleve a que el mercado regional europeo se quede aislado del mercado global, especialmente si se permite que una amplia regulación impida el desarrollo de las fuerzas del mercado. Por esta razón el Comité insta a la Comisión a que tenga en cuenta las consecuencias de cada medida en la competitividad global de la industria europea.

3.6. No obstante, el Comité desea resaltar la importancia de que la Comisión no atienda únicamente a los efectos positivos que conllevan, o cabe esperar que conlleven, la liberalización y el aumento de la competencia. No se puede excluir que el desarrollo extremadamente rápido de las infraestructuras de la comunicación electrónica y de los servicios conexos en algún ámbito generen riesgos desde el punto de vista de la salud o del medio ambiente. Si bien la Comunicación no aborda este tipo de riesgos, lo cual podría considerarse natural atendiendo a los objetivos establecidos, el Comité solicita a la Comisión que lleve a cabo un estrecho seguimiento del impacto en la salud y el medio ambiente.

4. Observaciones particulares

4.1. Licencias y autorizaciones

4.1.1. El Comité admite la necesidad de proceder a una armonización de los criterios tanto prácticos como formales que se siguen a la hora de exigir licencias. El sistema debería organizarse en torno a la concesión de autorizaciones generales excepto en el caso del acceso a frecuencias o números. Por consiguiente, dicha armonización no debe llevar a la introducción de un régimen de regulación más burocrático en mercados donde, por ejemplo, no se necesita una preinscripción para obtener la autorización general.

4.1.2. La Comisión propone que se aplique el sistema de autorización para abarcar los servicios de comunicaciones basados en Internet. En términos generales, debe prevalecer la neutralidad tecnológica. Por consiguiente, Internet, en tanto que plataforma técnica que ofrece servicios de comunicaciones, no debe estar sujeto a normas especiales. En cualquier caso, el Comité considera que, especialmente en las fases iniciales, las nuevas tecnologías deben regularse lo menos posible, dentro del respeto a la neutralidad tecnológica que se exige. En todo caso, esto es aceptable únicamente si se cumplen los criterios fundamentales en materia de protección de los consumidores.

4.2. Acceso e interconexión

4.2.1. Según el Comité, una intervención normativa sólo se justifica si permite corregir las posibles deficiencias del mercado a la hora de ofrecer una competencia sana y efectiva entre infraestructuras. En caso de deficiencia de mercado, la respuesta normativa deberá tratar ese problema en concreto de forma adecuada y provisional.

4.2.2. Si se considera necesario emprender una acción a corto plazo sobre la reglamentación de las condiciones de acceso (como en el caso del desglose del bucle local), ésta deberá ir encaminada a alcanzar, ante todo, acuerdos entre actividades comerciales. En caso de que esto no fuera posible, el planteamiento para la tarificación del acceso desglosado deberá incentivar las inversiones en infraestructura (por ejemplo, mediante plazos límite en mecanismos de tarificación específica) y aplicarse de forma lógica en los Estados miembros.

El desarrollo de opciones de acceso alternativas requiere un estrecho seguimiento y toda recomendación que se facilite a las ANR sobre accesos debe evitar una intervención, normativa siempre que existan modos de acceso alternativos.

4.3. Gestión del espectro radioeléctrico⁽¹⁾

4.3.1. El uso del espectro radioeléctrico está aumentando considerablemente dentro del sector de los sistemas de telecomunicaciones. El empleo de la tecnología moderna constituye la única forma de resolver el problema de la disponibilidad de bandas, ya que permite un uso más rentable del espectro radioeléctrico a todos los usuarios, fuera y dentro del campo de las telecomunicaciones. El Comité considera que la política en materia de espectro radioeléctrico debe extenderse a varios ámbitos como la radiodifusión, las telecomunicaciones, la radiolocalización y la aplicación militar. Se deben perfeccionar los métodos que permitan a distintos usuarios y servicios compartir una misma banda de espectro radioeléctrico.

4.3.2. Una forma de aumentar la rentabilidad del espectro radioeléctrico consiste en armonizar las asignaciones a nivel internacional. Este aspecto es de especial importancia en zonas con numerosas fronteras nacionales, como Europa.

4.3.3. La tarificación del espectro radioeléctrico constituye, en opinión del Comité, un instrumento aceptable para la rentabilidad del mismo siempre que los precios sean razonables y no obstaculicen el desarrollo de sistemas, y a condición de que creen un marco de actuación igualitario para todos los actores del mercado, ya sean operadores de telecomunicaciones o radioemisores.

4.3.4. El Comité comparte la opinión de la Comisión en el sentido de que es necesario alentar a los Estados miembros a que usen los ingresos generados por el cobro de los cánones, las subastas y la tarificación del espectro radioeléctrico para mejorar la eficiencia del espectro radioeléctrico.

4.4. Servicio universal⁽²⁾

4.4.1. El servicio universal tal y como se define en la legislación comunitaria actual incluye la provisión de telefonía vocal y de fax y la transmisión a través de módems de datos en la banda vocal (es decir, acceso a Internet). Los usuarios han

⁽¹⁾ Consúltase el Dictamen del CES sobre el «Libro Verde sobre la política en materia de espectro radioeléctrico en el contexto de las políticas de telecomunicaciones, radiodifusión, transportes e I+D de la Comunidad Europea» COM(98) 596 final — DO C 169 de 16.6.1999.

⁽²⁾ Consúltase el Dictamen de iniciativa del CES sobre «Los servicios de interés general»; CES 949/99.

de tener acceso en un punto dado a las llamadas nacionales e internacionales y a los servicios de urgencias (a través de los números nacionales o el número europeo de llamada de urgencia — 112). La definición comprende también la asistencia de centralita telefónica, los servicios de información sobre números de abonados, la oferta de teléfonos públicos de pago, la prestación de servicios en condiciones especiales y/o la oferta de facilidades especiales a los clientes discapacitados o que tengan necesidades sociales especiales.

4.4.2. El marco regulador vigente exige a las ANR la imposición de obligaciones a los operadores de redes para garantizar que todos los ciudadanos tienen acceso a un conjunto mínimo de servicios de calidad especificada que sea accesible a todos los usuarios con independencia de su situación geográfica y a un precio asequible.

4.4.3. La liberalización del sector de las telecomunicaciones, junto con el desarrollo tecnológico, han reportado grandes ventajas a la mayor parte de los consumidores, al existir ahora servicios más fiables, de mayor calidad y más económicos. La variedad de los servicios continúa ampliándose. Las nuevas redes de banda ancha están apareciendo como oferta comercial, creando oportunidades de un acceso más rápido a Internet y dando mayor atractivo a los servicios actuales de la sociedad de la información, y podrían facilitar la emergencia de nuevos servicios que requieren un gran ancho de banda como el vídeo a la carta. La disponibilidad de servicios en banda ancha será un factor decisivo para que la Unión Europea conozca una buena transición a la sociedad de la información. Se podría propugnar una ampliación de la definición y el alcance del servicio universal que incluyera también, por ejemplo, los servicios de banda ancha.

4.4.4. Por lo que se refiere a la extensión del alcance de la obligación de prestar un servicio universal, el Comité se basa en la Comunicación de la Comisión de 1996. En efecto, en ésta se fijaron los criterios decisivos: «toda extensión debe combinar un análisis de mercado de la demanda y disponibilidad del servicio con una valoración política de su oportunidad social y económica». El CES opina que estos criterios siguen siendo válidos.

4.4.4.1. No obstante, el CES respalda la posición de la Comisión, que desea mantener en esta fase la definición y alcance actuales del servicio universal, en la medida en que ésta se compromete a proponer «criterios en vista de su posible extensión en la legislación comunitaria, así como mecanismos de revisión periódica», «ya que se trata de un concepto dinámico y evolutivo».

4.4.4.2. Teniendo en cuenta las conclusiones de la Cumbre de Lisboa y concretamente el capítulo «Una sociedad de la información para todos», así como el dictamen del CES sobre «Empleo, reforma económica y cohesión social: hacia una Europa de la innovación y del conocimiento» (CES 1053/99), que muestra hasta qué punto la aceleración de la sociedad de la información y de la nueva economía que de ella se deriva pueden causar exclusión social, el Comité desea que la Comisión defina, cuanto antes, los criterios para la ampliación en la legislación de la definición del servicio universal. Sólo así seremos coherentes con las orientaciones adoptadas en el

Consejo Europeo de Lisboa, garantizaremos «una sociedad de la información para todos», reduciremos al máximo los riesgos de exclusión social y reforzaremos la cohesión social de conformidad con el artículo 2 del TCE.

4.4.5. El marco regulador vigente exige a las ANR la imposición de obligaciones a los operadores de redes para garantizar que todos los usuarios tienen acceso a un conjunto mínimo definido de servicios con independencia de su situación geográfica y a un precio asequible. Este marco da a las ANR la posibilidad de establecer un fondo destinado al servicio universal, de manera que se garantice la equidad entre los diferentes operadores.

4.4.5.1. El Comité aprueba este principio. De hecho, lo había sugerido en su Dictamen sobre la Comunicación de la Comisión sobre el servicio universal de telecomunicaciones ante la perspectiva de un entorno plenamente liberalizado (COM(96) 73). En este dictamen, el CES opinaba que «todos los suministradores de servicios de telecomunicaciones deben contribuir de modo proporcionado y equitativo a todos los aspectos de este servicio, incluidos los financieros». Así, y en aras de la equidad, tanto para los consumidores como para los distintos operadores, el Comité aboga por que el servicio universal lo financien todos los operadores.

4.4.6. A pesar de la evolución de las técnicas y, eventualmente, del medio ambiente, no procede reconsiderar este principio sin correr el riesgo de aceptar que zonas enteras de la cobertura geográfica del espacio europeo sean excluidas de los progresos tecnológicos. Esto equivaldría, en definitiva, a negar a una parte de los ciudadanos el acceso legítimo a las nuevas tecnologías de la información y, con ello, a los puestos de trabajo que resultarán de ellas (teletrabajo, etc.), creando de hecho una desigualdad de trato.

4.4.7. El hecho de que, a la espera de que la Comisión proponga criterios para su posible extensión, la Comisión considere desaconsejable ampliar ahora el alcance del servicio universal a los servicios de banda ancha no significa que esta institución no acoja favorablemente las iniciativas comunitarias y de los Estados miembros para acelerar el despliegue de los servicios en banda ancha.

4.4.8. Por consiguiente, aun cuando considera que se debe recurrir a la subsidiariedad en lo relativo a la financiación de los servicios universales y al «acceso público» en el ámbito de la comunicación electrónica, el Comité desea hacer hincapié en que resulta decisivo de cara a la competencia europea garantizar un desarrollo continuo encaminado a incrementar la calidad y reducir los precios en dicho ámbito. Así pues, es fundamental que los Estados miembros seleccionen los medios más eficaces y que menos distorsionen la competencia también a la hora de proporcionar o financiar tanto el servicio universal como el «acceso público». En opinión del Comité, lo primero que habría que tener en cuenta es la contratación pública.

4.4.9. En este contexto, el Comité quiere hacer hincapié en que, también por otros motivos, es posible que se necesiten iniciativas nacionales o comunitarias para promover la sociedad de la información, que debería ser financiada por la sociedad en su conjunto. Dichas iniciativas deberán prestar especial atención al aspecto fundamental de la formación del usuario a fin de evitar que se establezca una distancia insuperable entre aquellos que tienen acceso a la información y los que no lo tienen.

4.4.10. La Sección de Transportes, Energía, Infraestructuras y Sociedad de la Información recomendó a la Comisión en su «Declaración de Oulu»⁽¹⁾ que incluyese más actividades relacionadas con la sociedad de la información entre las áreas cubiertas por los Fondos Estructurales, en especial por el Fondo Social Europeo, que contemplen la formación e integración de personas de categorías sociales «excluidas».

4.5. *Los intereses de usuarios y consumidores*

4.5.1. En lo relativo a la protección e información de los consumidores, la Comisión propone en su Comunicación, entre otros, los siguientes puntos:

- mantener las obligaciones actuales en relación con la tramitación de denuncias y el arreglo de controversias y con la calidad del servicio, así como considerar la conveniencia de adoptar otras medidas;
- exigir a los proveedores que faciliten a los consumidores información sobre la calidad del servicio;
- mejorar la transparencia de la información para los consumidores en lo relativo a la calidad y la tarificación de los servicios;
- actualizar y aclarar la Directiva sobre protección de datos en el sector de las telecomunicaciones a fin de tener en cuenta los avances tecnológicos y garantizar su idoneidad en un mercado convergente.

4.5.2. El Comité respalda las propuestas de la Comisión a este respecto. En efecto, el Comité considera obvio que, en general, los intereses de los usuarios y consumidores se ven cubiertos de una forma más satisfactoria por la competencia en un mercado abierto y que redundan en interés de todos los actores del mercado de telecomunicaciones que compiten por medio de la tarificación el velar por que sus clientes, o hipotéticos clientes, estén plenamente al corriente de los precios y la calidad de sus servicios. Ayudadas, por la legislación general para la protección de los consumidores, las autoridades de los Estados miembros responsables de velar por que la información que se ofrece a éstos es correcta y no engañosa son los entes que, obviamente, se deberán ocupar de realizar un seguimiento adecuado y continuo de la información a los consumidores en el ámbito de las telecomunicaciones.

(1) CES 829/1999, Anexo III al acta de la 11ª reunión de la Sección de Transportes, Energía, Infraestructuras y Sociedad de la Información celebrada en Oulu (Finlandia) los días 6 y 7 de septiembre de 1999.

4.5.3. Dada la extrema rapidez con que evoluciona el ámbito de las telecomunicaciones, con un aumento constante de nuevos servicios y, en la mayoría de los mercados, un gran número de nuevos actores, es obvio que a muchos consumidores les embarga una sensación de extravío e incertidumbre. De cara al futuro desarrollo del sector, es importante lograr la confianza de los consumidores en el mercado. En este contexto, el Comité considera justificado en la situación actual el establecimiento de un mayor número de requisitos específicos en materia de información al consumidor por parte de los operadores de telecomunicaciones. Además, el Comité considera beneficiosa la existencia de procedimientos sencillos y no costosos de tramitación de denuncias y de arreglo de controversias para usuarios y consumidores, distintos del recurso a los tribunales, y alienta a hacer uso del «formulario de denuncias del consumidor europeo» de la Comisión.

4.5.4. El Comité coincide con la Comisión en que la Directiva sobre protección de datos en el sector de las telecomunicaciones (Directiva PDT) ha quedado obsoleta como consecuencia de los avances tecnológicos, por lo que deberá someterse a revisión. Llegado este momento, se deberá examinar si es posible salvaguardar los requisitos de la Directiva en materia de protección de datos mediante una adaptación de la directiva «general» para la protección de datos en la UE, en lugar de recurrir a una actualización de la propia «Directiva PDT». Esta actuación sería más acorde con los esfuerzos por reducir la legislación específica del sector y con las condiciones que ha creado la convergencia en el ámbito de las comunicaciones. En cualquier caso, no se debe permitir que dicha actuación postergue la actualización de la protección de datos en el sector de las telecomunicaciones.

4.6. *Numeración y nombres y direcciones*

4.6.1. El marco regulador debe estimular la creación de nuevos servicios. El Comité considera que la propuesta de estudiar la conveniencia de ordenar la interoperabilidad de las bases de datos de redes inteligentes (RI) a fin de facilitar la prestación de servicios paneuropeos resulta incompatible con el principio de neutralidad tecnológica y debe revisarse.

4.6.2. Si, en un caso concreto, se hace evidentemente necesaria una intervención normativa, la ANR puede limitarse a indicar unos criterios y dejar a la industria la labor de encontrar la tecnología más rentable que reúna dichos criterios.

4.7. *Temas específicos de competencia*

4.7.1. La Comisión se propone hacer frente a la insistente demanda de uso de una reglamentación de la competencia más amplia de preferencia a una regulación específica del sector, proponiendo que el concepto de «posición dominante», propio del Derecho de la competencia, se emplee para activar más energicamente la aplicación de obligaciones ex ante más severas (a fin de llegar a requisitos razonables para permitir el acceso, la orientación a los costes y la no discriminación). Sin embargo, el Comité no se muestra convencido de que este enfoque presente tales ventajas.

4.7.2. El hecho de introducir otro concepto de posición dominante en el mercado sin eliminar la noción ya existente de «peso significativo en el mercado» (SMP) no respeta el principio de reducir la normalización a un mínimo indispensable.

4.7.3. Aplicar los criterios del Derecho de la competencia al concepto de posición dominante con el objeto de imponer la reglamentación *ex ante* no constituye un paso hacia un mayor recurso a los principios del Derecho de la competencia, como parece sugerir la Comisión. Al contrario, el Comité considera que semejante enfoque puede contribuir a prolongar la transición a la aplicación absoluta del Derecho de la competencia, e impedir, de hecho, el funcionamiento del Derecho de la competencia en este sector.

4.7.4. Esta contradicción entre los objetivos declarados de la revisión y el efecto que tendrían sus propuestas en la práctica parece originarse en la confusión entre, por un lado, la aplicación del Derecho de la competencia en este sector y, por el otro, el uso inadecuado de determinada terminología en el ámbito de la legislación de la competencia para crear nueva regulación. En el Derecho de la competencia, no resulta ningún problema encontrar un concepto de posición dominante *per se*: el Derecho de la competencia se viola únicamente en caso de abuso de esta posición dominante. El Derecho de la competencia no es un instrumento *ex ante* sino, más bien, *ex post*. La gran ventaja reside en la existencia de penas reales e importantes en caso de violación del Derecho. La imposición de obligaciones *ex ante* a las empresas con una posición dominante probada no es una aplicación del Derecho de la aplicación, sino una regulación con nombre distinto.

4.7.5. La regulación *ex ante* deberá aplicarse únicamente cuando no exista una competencia efectiva. Para que se dé esta circunstancia, es necesario estudiar cada caso a fin de establecer si es precisa una intervención administrativa encaminada a sustituir los mecanismos inherentes al propio mercado. Por este motivo, se debe llevar a cabo un análisis riguroso de cada uno de los mercados involucrados. Una actuación en este sentido corroborará si el nivel de competencia resulta inaceptable a las autoridades y si ello se debe a una deficiencia del mercado o a un comportamiento indebido por parte de los actores que pueda justificar una regulación administrativa de los operadores del mercado.

4.8. Aspectos institucionales

4.8.1. El Comité se muestra favorable a una mayor cooperación entre la Comisión y las autoridades nacionales y, también, da su visto bueno al Grupo de alto nivel sobre las Comunicaciones (HLCG), que estaría integrado por las autoridades nacionales de reglamentación y la Comisión. Este grupo debe seguir procedimientos decisorios absolutamente transparentes.

4.8.2. La mayor cooperación entre la Comisión y las autoridades nacionales debería ser suficiente para lograr una aplicación más coherente de la legislación en materia de telecomunicaciones en la Unión. Por consiguiente, el Comité apoya la postura de la Comisión de no crear una autoridad reguladora europea.

4.8.3. Con el objeto de lograr una mayor rentabilidad en el uso del espectro radioeléctrico, la política gubernamental relativa a este campo debe mostrarse más flexible y abierta a la innovación. El Comité acoge favorablemente la propuesta de crear un Grupo de expertos sobre política del espectro radioeléctrico, que definirá las medidas necesarias para lograr el fin expuesto.

4.9. Legislación no vinculante y autorregulación

4.9.1. La Comisión presenta en la Comunicación la nueva normativa como una estructura compuesta por tres elementos distintos: una legislación sectorial específica de carácter vinculante formada por una directiva marco y cuatro directivas específicas, las medidas sectoriales específicas de carácter no vinculante que resulten oportunas y, por último, una legislación general en materia de competencia. El Comité reconoce la creciente necesidad de actuar de forma concreta y no legislativa y está de acuerdo en que se recurra en mayor grado a acuerdos específicos del sector y memorandos de acuerdo. Es necesario mostrar una gran precaución cuando se recurra a otras medidas no vinculantes oficiales, como directrices y recomendaciones de la Comisión o de entes nacionales de control, ya que, en la práctica, éstas pueden ser tan vinculantes como las directivas oficiales sin verse expuestas a mecanismos de control democrático. Es preciso llegar a una mayor armonización en el ámbito regulador paneuropeo y establecer procedimientos ágiles y flexibles con el fin de garantizar una aplicación adecuada de la legislación comunitaria en la UE. De hecho, la falta de armonización es un aspecto que preocupa a todos los actores clave del mercado de las telecomunicaciones: operadores de telecomunicaciones, proveedores de servicios, fabricantes y usuarios. Por consiguiente, todos los integrantes del sector tienen un interés verdadero en que se lleve a cabo la armonización.

4.9.1.1. El Comité considera que, cuando la legislación vinculante se haya instaurado, los códigos de conducta no vinculantes pueden constituir una herramienta de gran utilidad a nivel tanto nacional como paneuropeo. Pueden emplearse como una técnica rápida y flexible siempre que, para garantizar una absoluta transparencia legal, se apoyen en normas vinculantes. Con el fin de asegurar la validez del enfoque regulador para toda la UE, que convivirá con ajustes nacionales, los códigos no vinculantes han de ser empleados para ilustrar cómo deben aplicarse ciertas normas.

4.9.1.2. Sin embargo, es preciso ser consciente del riesgo de que los códigos de conducta no vinculantes en forma de recomendaciones y directrices de la Comisión reduzcan la participación del Parlamento Europeo y los Estados miembros en el proceso legislativo. Por tanto, en caso de que se recurra cada vez más a instrumentos legislativos no vinculantes como las recomendaciones de la Comisión, se deberá velar de manera especial por que el procedimiento decisorio sea suficientemente transparente y comprensible, por que se incluya a los Estados miembros en esta toma de decisiones desde el principio y por que, ante todo, se consulte a la industria oportunamente, así como a otras partes interesadas en este ámbito, como los usuarios y los representantes de los trabajadores.

4.9.1.3. Por otra parte, los códigos de conducta no vinculantes no deben convertirse en un medio para que los Estados miembros o las ANR puedan supervisar una nueva introducción de reglamentación específica del sector. La flexibi-

lidad debe combinarse con grandes dosis de firmeza y claridad legal. Así, toda nueva herramienta de permisividad deberá venir acompañada de orientaciones precisas y principios claros para su interpretación, lo que permitirá aplicar un enfoque coherente en toda la UE y evitar cualquier tipo de decisión arbitraria.

4.9.2. Según el Comité, la «autorregulación» encierra la posibilidad de ayudar al sector europeo de las telecomunicaciones a llevar a cabo la transición desde un ex monopolio perfectamente regulado a una industria realmente competitiva regida por las reglas habituales en el mundo de la competencia. Las normas negociadas, aplicadas e impuestas por la propia industria no requerirán apenas la intervención de entes reguladores ya que bastará con las medidas normales del Derecho de la competencia. En aras del proceso de armonización, sería de gran ayuda que estas reglas se aplicaran en toda la UE. Obviamente, es importante que los usuarios se vean representados de manera eficaz cuando el sector elabore sus procedimientos de autorregulación.

Bruselas, 24 de mayo de 2000.

La Presidenta
del Comité Económico y Social
Beatrice RANGONI MACHIAVELLI

Dictamen del Comité Económico y Social sobre la «Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo relativa a la interoperabilidad del sistema ferroviario transeuropeo convencional»

(2000/C 204/04)

El 17 de febrero de 2000, de conformidad con el artículo 156 del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea, el Consejo decidió consultar al Comité Económico y Social sobre la propuesta mencionada.

La Sección de Transportes, Energía, Infraestructuras y Sociedad de la Información, encargada de preparar los trabajos en este asunto, aprobó su dictamen el 4 de mayo de 2000 a partir del informe introductorio elaborado por el ponente, Sr. Vinay.

En su 373^{er} Pleno (sesión del 24 de mayo de 2000), el Comité Económico y Social ha aprobado por 102 votos a favor y 1 abstención el presente Dictamen.

1. Las propuestas de la Comisión

1.1. La propuesta de Directiva objeto de examen tiene como principal finalidad proceder a la realización de un mercado único para los servicios ferroviarios, tal como prevé el Tratado, y se propone fundamentalmente tres objetivos:

- lograr una mayor eficacia, desde el punto de vista organizativo, del transporte de mercancías y de pasajeros en las líneas entrantes en la red transeuropea de transporte⁽¹⁾;
- fomentar, mediante la armonización técnica, la interoperabilidad de las redes de ferrocarriles convencionales;
- contribuir a la creación de un mercado único de equipos ferroviarios, abierto a las licitaciones públicas, hasta ahora eludidas, de hecho, por un sistema de especificaciones que favorece a las empresas proveedoras de los mercados nacionales.

1.2. La Comunicación que acompaña a la propuesta, y que recomienda su aprobación, pone de manifiesto las similitudes que guarda en su aplicación con la Directiva sobre Alta Velocidad⁽²⁾, pero también las diferencias, que tienen que ver, principalmente, con los siguientes puntos:

- la adecuación del ámbito geográfico de aplicación (red participante)⁽¹⁾;
- las especificaciones técnicas y los subsistemas participantes;
- la adopción de un enfoque gradual para la supresión de los obstáculos a la interoperabilidad. Los ferrocarriles convencionales constituyen, un efecto, un sistema antiguo para el que una adaptación acelerada y sin la necesaria gradualidad comportaría costes elevadísimos para las empresas ferroviarias, los gestores de las infraestructuras y los presupuestos de los Estados;

(1) Decisión nº 1692/96/CE del Parlamento Europeo y del Consejo de 23 de julio de 1996 sobre las orientaciones comunitarias para el desarrollo de la red transeuropea de transporte (DO L 228 de 9.9.1996, p. 1) — Dictamen del CES: DO C 397 de 31.12.1994, p. 23.

(2) Directiva 96/48/CE de 23 de julio de 1996 (DO L 285 de 17.9.1996).

- la adopción de un programa de trabajo organizado a partir de una escala de prioridades;

- una atención específica al análisis económico en el impacto de las nuevas normas y a la búsqueda de soluciones económicamente eficaces.

1.3. La Comunicación subraya las dificultades y los problemas actuales del transporte ferroviario; diseña un marco de intervenciones progresivas y graduales; pone de relieve aquéllas que podrían llevarse a cabo en un plazo breve y sin costes; define la necesidad de la intervención comunitaria, que enmarca en el ámbito de la competencia compartida con los Estados miembros, tal como se expone en los artículos 154 y 155 del Tratado, e indica objetivos y prioridades.

1.4.1. Objetivos:

- Mejorar la organización de los servicios internacionales, especialmente el transporte de mercancías, interviniendo, fundamentalmente a través de las empresas ferroviarias, sobre la lentitud y el elevado coste del intercambio de datos de explotación y comerciales, el deficiente ajuste de los horarios y la complejidad de los trámites efectuados en las fronteras.

- Fomentar la interoperabilidad de las redes ferroviarias convencionales, interviniendo sobre las diferencias entre las locomotoras y los vagones de mercancías y viajeros y entre las normas técnicas y operativas, que hacen necesario el cambio de locomotoras y de personal en las fronteras.

- Crear un mercado único para los equipos ferroviarios, abriendo los mercados nacionales, que actualmente están prácticamente cerrados.

1.4.2. Prioridades:

- La armonización de los subsistemas y sus componentes, empezando por:
 - sistemas de señalización y de control y mando;
 - aplicaciones telemáticas para el intercambio de datos;
 - material rodante;
 - emisiones sonoras;
 - cualificaciones del personal de los trenes utilizados en recorridos internacionales;
 - evaluación de la conformidad a las especificaciones;
 - reconocimiento mutuo de las operaciones de mantenimiento y reparación.
- Introducción de maquinaria construida según especificaciones comunitarias.

1.5. El proceso de armonización se articula a partir de dos niveles:

- Por lo que respecta a los aspectos organizativos: a corto plazo, las empresas ferroviarias deberán reducir el tiempo de espera en las fronteras limitándolo al estrictamente necesario para el cambio de locomotoras y de personal; a medio plazo se pretende eliminar estas paradas;
- Por lo que respecta a los aspectos de sistema y de subsistemas, la Comisión, ayudada por el Comité regulador instituido por el artículo 21 de la Directiva 96/48/CE⁽¹⁾, tendrá la responsabilidad de emitir los mandatos para la elaboración de las especificaciones y de aprobar las especificaciones propuestas, siguiendo un programa de trabajo elaborado a partir de las prioridades.

1.5.1. Por último, se indican con claridad los procedimientos para la fijación de las Especificaciones Técnicas de Interoperabilidad (ETI) para diversos subsistemas. Como en el caso de la alta velocidad, la preparación de las ETI se encargará a un organismo común representativo, la AEIF⁽²⁾, compuesto por representantes de los ferrocarriles, de los operadores de transporte público y de la industria de equipos. Las normas europeas aplicables a los componentes de los subsistemas son elaboradas por el CEN⁽³⁾, CENELEC⁽⁴⁾ o ETSI⁽⁵⁾, según proceda. La responsabilidad de evaluar la conformidad con las especificaciones y las normas se atribuye a organizaciones independientes («organismos notificados»), rompiendo así con la tradición de confiar la tarea a los propios ferrocarriles.

⁽¹⁾ Directiva 96/48/CE de 23 de julio de 1996 (DO L 285 de 17.9.1996).

⁽²⁾ AEIF: Asociación Europea para la Interoperabilidad Ferroviaria.

⁽³⁾ CEN: Comité Europeo de Normalización.

⁽⁴⁾ CENELEC: Comité Europeo de Normalización de las Normas Electrotécnicas.

⁽⁵⁾ ETSI: Instituto Europeo de Normas de Telecomunicación.

2. Valoración general

2.1. El Comité comparte la idea de la necesidad de una intervención comunitaria: por razones interinstitucionales, sociales, económicas y de política de transportes, la totalidad del sistema requiere un elevado grado de interconexión y de integración. La situación actual es, de hecho, preocupante. Actualmente, existen en los Estados miembro de la UE veintiuna empresas ferroviarias que trabajan con seis anchos de vía diferentes⁽⁶⁾ y cinco sistemas eléctricos distintos, que obligan a cambiar de locomotora en las fronteras o a utilizar locomotoras policorriente, así como dieciséis sistemas de señalización, mando y control. Además, once compañías ferroviarias están adheridas al sistema de visitas técnicas de intercambio⁽⁷⁾ que prevé controles técnicos sólo en la estación de formación del tren, y no en cada paso fronterizo. Es evidente que para crear una red ferroviaria transeuropea no se puede confiar en una normalización voluntaria, sino que es necesario definir requisitos y parámetros fundamentales.

2.1.1. Además, a pesar de que la progresiva consolidación del mercado interior comunitario ha determinado un crecimiento constante de los flujos de movilidad de mercancías y pasajeros, las cuotas del transporte ferroviario en ambos sectores han registrado un declive constante, y, si esta tendencia continuara, no resultaría exagerada la hipótesis de que varios tramos dejarían de ser rentables desde cualquier punto de vista y correrían el riesgo de ser clausurados. Ello tendría no sólo repercusiones negativas para los consumidores, el desarrollo territorial y el empleo, sino también consecuencias del todo contradictorias respecto al objetivo de lograr una movilidad sostenible a nivel europeo.

2.1.2. Como subraya la Comunicación de la Comisión, la propuesta de Directiva en cuestión no constituye sino una primera etapa hacia una efectiva y plena interoperabilidad. La Directiva se aplicará a la proyección, construcción, puesta en funcionamiento, reestructuración, renovación y ejercicio exclusivamente de los elementos relativos al sistema ferroviario que se pondrán en servicio tras su entrada en vigor. De lo que se deriva que sólo a largo plazo se logrará una plena y total armonización infraestructural, pero resulta de todas formas indispensable realizar una acción dirigida en el futuro inmediato a la armonización de componentes y procedimientos y, más a largo plazo, a una aproximación cada vez mayor de las normas infraestructurales.

⁽⁶⁾ El ancho de vía normal (1 435 mm) se utiliza en 11 países. Los siguientes países utilizan anchos de vía diferentes: Portugal y España (1 668 mm), Irlanda (1 600 mm) y Finlandia (1 524 mm).

⁽⁷⁾ Hay que apuntar que esta solución no siempre resulta válida. Especialmente cuando se trata de trenes «mixtos» cargados también de carga mixta y de contenedores a causa de la diferencia en el volumen de las líneas y de las codificaciones correspondientes.

2.1.3. A esto se añade que sólo la definición de unas especificidades de construcción coherentes puede superar al sistema de detallados requisitos nacionales que ha impedido hasta ahora el desarrollo de una competitividad europea en el mercado del abastecimiento de sistemas e instalaciones ferroviarias, regalándolo a las industrias nacionales, a pesar de que ha estado abierto a la normativa de las licitaciones públicas desde hace varios años⁽¹⁾.

2.2. En este complejo marco apuntan no pocos motivos de la ineficacia de los transportes ferroviarios intracomunitarios y de la ausencia de una competencia en el sector. Parece correcto, por tanto, el objetivo que se ha marcado la Comisión de lograr la coherencia de la totalidad del sistema con el fin de satisfacer las exigencias cada vez más elevadas y especializadas de la clientela de los servicios de pasajeros y de mercancías y de abrir el mercado productivo.

2.3. El Comité acoge con satisfacción y apoya la presente propuesta de Directiva. El Comité se remite al dictamen que emitió en su momento sobre la Directiva de la Alta Velocidad⁽²⁾, cuyos preceptos, planteamientos y encuadramientos se encuentran transferidos en el actual documento, por lo que no estima necesario entrar a analizar aspectos técnicos que ya se han tratado con anterioridad.

2.3.1. Al Comité le interesa especialmente el hecho de que el concepto de interoperabilidad se extienda finalmente a la red transeuropea convencional, en una perspectiva, no sólo de renovación, sino también de modernización y nueva construcción de componentes, completando de esta forma el proyecto de la armonización del sistema ferroviario de la Unión Europea.

3. Comentarios específicos

3.1. El Comité pretende, no obstante, exponer algunas reflexiones y poner en evidencia algunos aspectos que hacen que la situación del sector del transporte por ferrocarril continúe siendo crítica, a pesar de haber sido objeto de una liberalización gradual iniciada en 1991 y a pesar de que, desde la óptica del desarrollo sostenible, presenta ventajas indudables. Esta consideración crítica induce a valorar ante todo la existencia de una auténtica voluntad política por parte de los Estados miembros y las empresas ferroviarias, presupuesto fundamental para lograr una auténtica interoperabilidad de las redes.

3.1.1. La necesidad de una política gradual y de una distinción entre intervenciones de carácter técnico-normativo e intervenciones de carácter infraestructural implican también intervenciones de los Estados miembros, dado también que esta iniciativa se enmarca en un contexto de enfoque múltiple y coordinado de política de transportes. De aquí se deriva la necesidad de un atento control de los costes y los beneficios con el fin de que las intervenciones sean más pragmáticas y productivas.

(1) Directiva 93/38/CEE del Consejo de 14 de junio de 1993 sobre coordinación de los procedimientos de adjudicación de contratos en los sectores del agua, de la energía, de los transportes y de las telecomunicaciones (DO L 199 de 9.8.1993, p. 84) — Dictamen del CES: DO C 106 de 27.4.1992, p. 6.

(2) CES 1297/94 de 23 de noviembre de 1994. Dictamen del CES: DO C 397 de 31.12.1994, p. 8.

3.2. Sería necesaria una reflexión sobre los resultados estadísticos de los últimos años. Más que una simple enumeración de las pérdidas de cuota por parte de los ferrocarriles, ya suficientemente conocidas, se trataría de analizar el hecho de que, a pesar de las políticas adoptadas para incentivar el transporte combinado, éste registra todavía importantes retrasos. El Comité desea subrayar que este dato se ha verificado aun cuando el recorrido medio de las mercancías en la Unión Europea haya aumentado un 2% anual entre 1970 y 1997⁽³⁾.

3.2.1. Es indudable que el declive del transporte por ferrocarril ha venido determinado, en parte, por el peso en el mercado de otros tipos de transporte, más flexibles, sin límites de interoperabilidad y extremadamente competitivos desde el punto de vista de los costes. Resulta indispensable y urgente, por tanto, comenzar a restituir, también mediante la interoperabilidad, un nivel de competitividad al sistema de transportes por ferrocarril.

3.2.2. El Comité opina que es necesario dar la máxima coherencia a las intervenciones dirigidas específicamente a la interoperabilidad y a las que forman parte del «paquete infraestructuras». Debe concederse una particular atención a la gestión de las franjas horarias y a la fijación de las prioridades entre los diversos tipos de servicios. Es importante que, salvaguardando los intereses de los usuarios de los trenes de pasajeros, se logre de todas formas garantizar eficacia y competitividad también en el transporte de mercancías.

3.2.3. El Comité toma nota de que la propia Comisión reconoce también que la normativa sobre licitaciones no ha tenido hasta ahora un impacto positivo en el mercado, debido precisamente a la fragmentación de los sistemas, que todavía permite privilegiar a los proveedores nacionales. Por tanto, el Comité desea que, con el avance de las diversas fases de interoperabilidad, se acentúen los controles para lograr una debida aplicación de la normativa europea de licitaciones, también con el objetivo de lograr contener los costes⁽¹⁾.

3.2.3.1. Por lo que respecta a las empresas fabricantes de material ferroviario, la Directiva debería garantizar la participación de las PYME, que actualmente representan el 20 % de la cuota de mercado.

3.3. El Comité, al mismo tiempo que comparte las prioridades indicadas en el artículo 22 de la propuesta de la Comisión, opina que sería útil una indicación de los plazos de definición de las ETI para evitar procesos demasiado largos. El primer objetivo de la actividad de reglamentación debería ser una armonización de los sistemas existentes sobre condiciones mínimas comunes, buscando luego soluciones innovadoras a partir de las mejores prácticas disponibles y en conexión con un programa de investigación. También se podría utilizar la hipótesis de que, incluso antes de la aprobación de las ETI, los parámetros fundamentales determinados constituyan ya un marco de referencia de base recomendado, aunque no sea jurídicamente vinculante, para eventuales proyectos de inversión en los Estados miembros.

(3) Entre 1985-1995: UK+24 %, F+36 %, S+37 % (véase COM(1999) 519 final del 27.10.1999).

3.3.1. Sería oportuno incluir también entre las prioridades que señala la propuesta para la fase de definición de las ETI la coherencia de flujos de inversiones adecuados, tanto desde el punto de vista infraestructural como de la gestión. Cuando se trate, de hecho, de intervenciones para las cuales deban participar tanto los responsables de las infraestructuras como los gestores del ejercicio, es fundamental que ambos sostengan los costes de forma preventiva para que ambos puedan disfrutar de los beneficios.

3.3.2. El Comité estima que podría ser oportuno incluir entre las ETI la problemática del enganche automático. Parece que, de hecho, un sistema adecuado podría ser aplicado en un breve plazo de tiempo con las necesarias financiaciones. Ello daría lugar, entre otras cosas, a aumentos en la productividad y a una mejora en la seguridad de los trabajadores de este sector.

3.3.3. Respecto a las iniciativas sobre el ruido, el Comité aprecia y comparte la intención manifestada por la Comisión de instituir un grupo de trabajo sobre las emisiones ferroviarias. Se recomienda garantizar la plena coherencia con la legislación comunitaria para la armonización de los métodos de detección del ruido y considerar, por lo que respecta a la contaminación acústica derivada de líneas ferroviarias, no sólo el nivel, sino también la frecuencia de las emisiones ruidosas, para las necesarias intervenciones de protección de la ciudadanía por parte de las autoridades nacionales y locales.

3.3.4. No obstante, a corto plazo se juzgan preocupantes las indicaciones de los tiempos estimados para la modernización de las zapatas de los frenos, y se insta a la Comisión a actuar para acelerar al máximo estas intervenciones además de actuar sobre todos los otros elementos que contribuyen de manera principal a la contaminación acústica total procedente del tráfico ferroviario.

3.4. El Comité es favorable a que se reconfirme a la AEIF como organismo común representativo, pero estima que debe subrayar, con ulteriores argumentaciones que se derivan también del texto que acompaña a la propuesta de Directiva, algunas consideraciones ya manifestadas en el dictamen sobre la Alta Velocidad⁽¹⁾.

3.4.1. La propia Comunicación de la Comisión pone de manifiesto que la AEIF no es representativa de todas las partes interesadas, y reclama específicamente el papel de los interlocutores sociales, a la vez que señala que la AEIF no dispone de todos los conocimientos necesarios. El Comité opina que resulta especialmente oportuno, por tanto, que la Directiva defina una participación específica de los interlocutores sociales en la elaboración de las ETI, que tienen una gran importancia en relación con la organización del trabajo, la seguridad y la salud del personal, la definición de las cualificaciones que serán necesaria con la llegada de la interoperabilidad, la formación, la actualización profesional, el régimen de horarios y la indispensable normalización de los

documentos operativos. La contribución que los interlocutores sociales pueden realizar en este ámbito debe realizarse, en primer lugar, en el momento en que se definan las especificaciones. Esta participación enriquece el valor y la eficacia del desarrollo del diálogo social, que ya está positivamente en curso entre las organizaciones patronales y sindicales del sector a nivel europeo [ETF⁽²⁾ y CCFE⁽³⁾] precisamente sobre el tema de la interoperabilidad.

3.5. Respecto a la futura extensión de la interoperabilidad a los países candidatos [PECO⁽⁴⁾], el Comité concede una gran importancia al completamiento efectivo del programa TINA⁽⁵⁾, sin el cual la adhesión a las ETI en el momento de entrada en la Unión Europea podría acabar siendo, en muchos casos, poco efectiva. Es necesario, por tanto, intensificar la colaboración a este respecto con estos países.

3.5.1. El Comité comparte la atención manifestada en el documento objeto de examen hacia una posible interoperabilidad más allá de las fronteras presentes y futuras de la Unión. Este objetivo tiene importantes implicaciones, tanto sociales como económicas. El CES es favorable, en consecuencia, tanto a la iniciativa que la Comisión tiene la intención de emprender en el ámbito de la COTIF (Convention relative aux transports internationaux ferroviaires), como a la intención de participar, en tanto que Comunidad Europea, en la OTIF (Office central des transports ferroviaires).

3.5.2. Sin embargo, dado que el Comité opina que se debe dar siempre la máxima importancia a un elevado nivel de seguridad, tanto en la circulación de los trenes como en las especificaciones de construcción de los materiales, el CES insta a verificar con la máxima atención, desde esa perspectiva, las eventuales especificaciones, ya aprobadas a nivel internacional, que se tenga la intención de adoptar como referencia de base para las ETI que se definirán en el futuro.

3.5.2.1. En el capítulo de la propuesta de Directiva dedicado a los requisitos esenciales, la seguridad recibe un amplio tratamiento por lo que respecta tanto a los aspectos generales como a las especificaciones de cada subsistema. El Comité opina que, también desde esta perspectiva, como por lo que respecta a la atención a la salud (incluidos los aspectos ergonómicos), resulta evidente la importancia de una contribución directa de los interlocutores sociales, junto con la de representantes cualificados de los consumidores, en la determinación y aplicación de los requisitos esenciales.

3.6. El Comité opina que sería necesario poner de manifiesto las potencialidades de aportaciones a la innovación que pueden derivarse de las iniciativas de investigación desarrolladas en el ámbito del V Programa Marco de Investigación y Desarrollo Tecnológico.

(2) ETF: European Transport Federation.

(3) CCFE: Communauté des chemins de fer européennes.

(4) PECO: Países de Europa Central y Oriental.

(5) TINA: Transport Infrastructure Needs Assessment.

(1) Dictamen del CES: DO C 397 de 31.12.1999, p. 8.

3.7. La incidencia financiera de la propuesta de Directiva resulta superior a la de la Directiva sobre la Alta Velocidad. Sería útil aclarar de manera más analítica a qué se debe el aumento de la incidencia de determinados costes.

Se confirma, no obstante, la necesidad de realizar evaluaciones más exhaustivas sobre la relación entre costes y beneficios, tanto en la determinación de las prioridades y de los plazos de actuación como en la propia definición de las normas, como ya se ha afirmado más arriba.

3.7.1. Dado que la ayuda comunitaria a los proyectos para la interoperabilidad definida en la Comunicación que acompaña a la propuesta de Directiva resulta de un importe limitado, el Comité, sin entrar específicamente respecto a su

grado de adecuación global, sugiere que la propuesta de Directiva aliente a la investigación de otras posibles modalidades de financiación comunitaria y especifique proyectos de especial interés supranacional.

3.8. A juicio del Comité, la integración en la Directiva de las orientaciones y de las observaciones hasta aquí manifestadas haría más completas y, por tanto, más eficaces, unas medidas que constituyen un primer pero determinante paso hacia la interoperabilidad. Aun cuando se trata necesariamente de un proceso que sólo se completará a largo plazo, el Comité está convencido de que no sólo el valor político de la propuesta de Directiva en cuestión, sino también las consecuencias en todos los aspectos conexos, a nivel social, medioambiental, productivo, de empleo y de eficiencia del mercado, pueden manifestarse positivamente desde esta primera fase.

Bruselas, 24 de mayo de 2000.

La Presidenta

del Comité Económico y Social

Beatrice RANGONI MACHIAVELLI

Dictamen del Comité Económico y Social sobre la «Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo relativo a un programa comunitario de etiquetado de la eficiencia energética para los equipos ofimáticos y de tecnología de la comunicación»

(2000/C 204/05)

El 1 de marzo de 2000, de conformidad con el artículo 262 del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea, el Consejo decidió consultar al Comité Económico y Social sobre la propuesta mencionada.

La Sección de Transportes, Energía, Infraestructuras y Sociedad de la Información, encargada de preparar los trabajos en este asunto, aprobó su dictamen el 4 de mayo de 2000 (ponente: Sr. Nilsson).

En su 373^{er} Pleno de los días 24 y 25 de mayo de 2000 (sesión del 24 de mayo), el Comité Económico y Social ha aprobado por 103 votos a favor, 1 en contra y 1 abstención el presente Dictamen.

1. Introducción

1.1. La reducción de las emisiones de dióxido de carbono constituye uno de los objetivos más importantes en el ámbito del medio ambiente. En el seno de la UE, el Consejo ya se mostró de acuerdo en 1990 en emprender algunas medidas para la estabilización, a más tardar antes del año 2000, de todas las emisiones de dióxido de carbono a los niveles registrados en 1990. El Protocolo de Kioto requiere un compromiso por parte de la UE para, ante todo, reducir aún más las emisiones de dióxido de carbono en los gases de efecto invernadero. La principal estrategia para alcanzar este objetivo en el sector de la energía pasa por un aumento de la eficiencia energética que permita un consumo eléctrico menor y más eficaz.

1.2. La Comisión ha establecido el fomento de la eficiencia energética como uno de los objetivos de la política de energía. En su resolución de 7 de diciembre de 1998 sobre la eficacia energética en la Comunidad Europea tras el Libro Blanco «Una política energética para la UE», el Consejo señala que el potencial económico de ahorro de energía de la Comunidad en su conjunto para el año 2010 puede estimarse aproximadamente en un 18 % del consumo de energía registrado en 1995.

1.3. Además, el Consejo considera que es posible estimular y lograr el ahorro de energía haciendo un uso más frecuente y extendido del etiquetado, la certificación y la normalización, así como de los acuerdos negociados y a largo plazo sobre eficacia energética con carácter voluntario.

1.4. Es necesario considerar la propuesta de la Comisión relativa a un programa comunitario de etiquetado de la eficiencia energética para los equipos ofimáticos y de tecnología de la comunicación como un paso más para llevar estos esfuerzos a la práctica.

2. Propuesta de la Comisión

2.1. La propuesta de la Comisión contempla la introducción de un programa voluntario de etiquetado para los equipos de tecnología de la información y la comunicación (TIC) que permita al comprador determinar qué equipo de los que ofrece el mercado posee una mejor relación coste-eficacia.

2.2. La Comisión propone un Reglamento comunitario encaminado a aplicar un acuerdo ya negociado con los EE.UU. que permita a los fabricantes el derecho a hacer uso del programa «Energy Star», un programa de etiquetado introducido y establecido en aquel país, de carácter voluntario y con unas especificaciones técnicas orientadas a la eficiencia energética de los equipos ofimáticos.

2.3. En 1993, la EPA (Agencia estadounidense de Protección del Medio Ambiente) puso en marcha el programa «Energy Star», que constituye en la actualidad un sistema bien asentado para el etiquetado de equipos como fotocopiadoras, ordenadores personales, monitores, impresoras y aparatos de fax.

2.4. Los trabajos para introducir el programa de etiquetado de los equipos de TIC se remontan a 1994, cuando la Comisión, con la aprobación de los Estados miembros y de los fabricantes europeos, llegó a la conclusión de que era aconsejable introducir un sistema de etiquetado sobre la eficiencia energética, y que la mejor manera de lograrlo consistía en utilizar el programa «Energy Star». En 1996, el Consejo autorizó a la Comisión para que negociara un acuerdo sobre el programa de etiquetado con los EE.UU. y Japón. No obstante, este último país no participa en la actualidad en el acuerdo puesto que cuentan con otros acuerdos en este mismo ámbito. Las negociaciones dieron como resultado el actual proyecto de Acuerdo, que la Comisión presentó al Consejo el 2 de julio de 1999 (1).

2.5. Algunas de las disposiciones del proyecto de Acuerdo presuponen la existencia de un reglamento comunitario. Su principal finalidad es permitir la introducción del distintivo «Energy Star», fijar las normas para la utilización del logotipo y el etiquetado, y establecer cómo se llevarán a cabo las futuras revisiones del Acuerdo.

2.6. El programa «Energy Star» hace una detallada descripción de especificaciones técnicas. A modo de ejemplo, cabe mencionar cómo se incluirán las funciones de ahorro de energía en monitores, ordenadores y otros aparatos de ofimática. Se establecen normas de eficiencia energética para el

(1) COM(1999) 328 final — CNS 99/0135, DO C 274 E de 28.9.1999, p. 16.

funcionamiento en «posición de espera», por ejemplo para introducir una programación inicial de los ordenadores que, después de un cierto período de tiempo, les permita pasar de un funcionamiento de consumo pleno a una «posición de espera», de menor consumo. En el programa se establece un gran número de especificaciones técnicas a este respecto.

2.7. Cuando los productos reúnan estas condiciones, las empresas podrán hacer uso del derecho a utilizar el etiquetado «Energy Star» y su logotipo, ya sea por medio de un sistema de autocontrol, ya sea a través de la certificación.

2.8. Asimismo, el Reglamento ofrece a los fabricantes el derecho a disponer de otro etiquetado con normas más estrictas, siempre y cuando hayan sido aprobadas por las autoridades de los Estados miembros. Además, es posible combinar el etiquetado de eficiencia energética con los demás etiquetados aprobados por la UE en materia medioambiental.

2.9. La Comisión constata que la propuesta de Reglamento deberá seguir de cerca el rápido desarrollo tecnológico. El proyecto de Acuerdo tiene como finalidad prever unos procedimientos internos de revisión flexibles y de rápida aplicación.

2.10. La gestión del programa de etiquetado corresponde a la Comisión. Asimismo, se contará con la ayuda técnica de un órgano de gestión especial, el Consejo Energy Star de la Unión Europea (CESUE). Los Estados miembros elegirán los órganos nacionales que participen también en este órgano de gestión. La financiación de estas actividades se inscribirá en el marco del programa SAVE.

3. Observaciones generales y particulares

3.1. El Comité acoge con satisfacción tanto el Acuerdo actualmente en fase de proyecto, como el Reglamento comunitario que es objeto del presente dictamen. El Comité respalda la propuesta y señala que ésta cuenta también con el apoyo de las organizaciones del sector en la Unión Europea.

3.2. Los equipos de TIC son responsables de una parte considerable del consumo eléctrico en el sector de servicios y en las economías domésticas. Se calcula que el consumo eléctrico total de dichos equipos se eleva a 50 Twh. El consumo de electricidad de los quince Estados miembros de la UE se incrementa cada año a un ritmo medio del 2 %. Al mismo tiempo, el sector de servicios registra el crecimiento más rápido en este ámbito, ya que la utilización de la tecnología de la información está aumentando vertiginosamente con el uso de los equipos de TIC. En los locales de oficinas, el consumo de electricidad por parte de los equipos ofimáticos es mayor que cualquier otro. Si no se adoptan medidas al respecto, es posible que este consumo de energía se quintuple durante la próxima década.

3.3. Solamente con la incorporación de funciones para ahorrar electricidad cuando no se estén utilizando los aparatos, un equipo eficiente desde el punto de vista energético puede llegar a reducir el consumo eléctrico en más de un 60 %. Esta

circunstancia afecta de manera especial a las fotocopiadoras, que permanecen a menudo encendidas durante todo el día. En estos casos, la programación de un sistema de «posición de espera» reduciría considerablemente el consumo eléctrico.

3.4. En el programa SAVE⁽¹⁾ se han propuesto numerosas acciones para aumentar la eficiencia energética de los distintos tipos de equipos de consumo eléctrico. El Comité ya se ha pronunciado con anterioridad acerca de las Directivas relativas a las calderas de agua caliente⁽²⁾ y a los frigoríficos y congeladores⁽³⁾, el acuerdo de carácter voluntario sobre aparatos de televisión y de vídeo y, por último, acerca de la Directiva relativa a los balastos de las lámparas fluorescentes⁽⁴⁾.

3.5. El Comité aprecia el carácter voluntario de la propuesta y considera que constituye el mejor método para alcanzar un buen resultado. En su anterior dictamen sobre la eficacia energética, el Comité señaló que un acuerdo de carácter voluntario representa el mejor método para establecer un punto de partida favorable.

3.6. Uno de los motivos de la Comisión para justificar el carácter voluntario por medio de una autocertificación se basa en la afirmación de que, de esta manera, se permite seguir más de cerca la evolución tecnológica. A pesar de que esto es correcto, la Comisión y el órgano de gestión del etiquetado deben hacer al mismo tiempo un seguimiento extremadamente detallado del desarrollo tecnológico y, de manera inmediata y sin trabas, adaptar el Acuerdo en función de las innovaciones tecnológicas que ofrezcan una mayor eficacia energética. De hecho, en el Acuerdo con los EE.UU., que da derecho a hacer uso del etiquetado «Energy Star», ya se han establecido especificaciones muy detalladas. Un sistema voluntario de estas características también puede plantear trabas o, al menos, frenar la aplicación de soluciones más inteligentes y de sistemas aún mejores de ahorro energético. Por este motivo, es extremadamente importante evaluar y modificar periódicamente las especificaciones atendiendo estrictamente al desarrollo tecnológico y sus posibilidades. La Comisión propone en el artículo 15 una revisión de carácter quinquenal, lo cual supondría llevar a cabo una evaluación excesivamente tardía en un ámbito de tan rápido desarrollo tecnológico. Por consiguiente, es posible que este Reglamento precise una revisión y una adaptación más tempranas.

3.7. Aunque los equipos se encuentren en «posición de espera», el consumo total de los mismos continúa siendo considerable. En numerosos casos seguirá siendo necesaria la actuación de los usuarios para poner en marcha las funciones de ahorro de energía. Así pues, la Comisión ha comprobado que las funciones de ahorro de energía sólo se activan aproximadamente en un 10% de los ordenadores personales y monitores empleados en las empresas comerciales⁽⁵⁾. Por consiguiente, es importante alentar la incorporación de tecnologías nuevas y más inteligentes en el marco de las revisiones del programa «Energy Star» para permitir una reducción aún mayor del consumo eléctrico inútil.

(1) Dictamen del Comité en DO C 264 de 11.9.1996.

(2) DO C 102 de 18.4.1991, p. 46.

(3) DO C 155 de 21.6.1995, p. 18.

(4) DO C 368 de 20.12.1999, p. 11.

(5) COM(1999) 328 o DO C 274 E de 28.9.1999, p. 16.

3.8. También se ha de plantear si un mayor uso de los denominados análisis de ciclo de vida en la adquisición de los equipos ofimáticos no alentaría también a los compradores a tener más presentes los costes totales de estos equipos en función de sus estimaciones de tiempo de uso.

3.9. La Comisión propone que los etiquetados de eficiencia energética y los etiquetados medioambientales se adopten de manera simultánea. Sin embargo, el Comité se plantea si es posible y oportuna la aparición de diversos etiquetados. Se debe tener en cuenta la cantidad de distintivos que se deben comunicar al comprador sin que éstos pierdan su valor o, en cualquier caso, vean mermada su significación. Este temor se acentúa también en la ficha de evaluación de impacto que se adjunta a la propuesta de la Comisión, en la que expertos y otros representantes del sector señalan el riesgo de que un aumento del número de etiquetas nacionales repercuta negativamente. La Comisión ha de desarrollar y detallar la posible coordinación entre el etiquetado «Energy Star» y el etiquetado medioambiental para evitar la aparición en paralelo de sistemas de etiquetado semejantes.

3.10. La Comisión considera que la propuesta no tendrá ninguna repercusión presupuestaria puesto que el programa SAVE asumirá la totalidad de los costes, si bien la propia Comisión se hará cargo del gasto que genere el órgano de gestión denominado «Consejo Energy Star de la Unión Europea» (CESUE). En opinión del Comité, es especialmente importante que la Comisión haga uso del programa SAVE para financiar de manera conjunta las actividades de los Estados miembros cuando se trate de fomentar y divulgar la información relativa al programa.

3.11. Es preciso establecer un vínculo entre los equipos más eficientes desde el punto de vista energético, que son un elemento clave para reducir el consumo eléctrico, y las nuevas inversiones. Por lo tanto, el Comité se muestra de acuerdo con

la Comisión en la necesidad de introducir requisitos, cuando menos, en «Energy Star».

3.12. Asimismo, el Comité desea dejar de manifiesto la importancia de que la Comisión encabece el desarrollo de la eficiencia energética en todos los ámbitos. El Comité se ha pronunciado en diversas ocasiones en torno al programa SAVE y a su gran importancia. Asimismo, el Quinto Programa Marco de Investigación y Desarrollo Tecnológico⁽¹⁾ también prevé el gran potencial que entraña la investigación en materia de ahorro energético, que deberá aprovecharse al máximo.

4. Conclusiones y resumen

4.1. El Comité considera que «Energy Star» constituye un sistema válido y eficaz para el etiquetado de la eficiencia energética de los equipos ofimáticos. El Comité respalda la propuesta de la Comisión, a la vez que considera que el carácter voluntario de la misma brinda mejores oportunidades para alcanzar un buen resultado a este respecto. El Comité desea subrayar la importancia de que el Acuerdo se adapte y modifique rápidamente en función del veloz desarrollo de la tecnología. Además, el Comité estima que podría ser necesario llevar a cabo una revisión antes del plazo previsto de cinco años. Asimismo el Comité Económico y Social considera que es necesario introducir y hacer un mayor uso de los análisis de ciclo de vida, también en el momento de la adquisición de los equipos ofimáticos. El Comité desea igualmente que se tenga presente el número de distintos etiquetados que se pueden comunicar de manera simultánea a los compradores. Por último, el Comité subraya la importancia del programa SAVE, así como el hecho de que el Quinto Programa Marco de Investigación y Desarrollo Tecnológico ofrece grandes oportunidades a la investigación relacionada con el aumento de la eficiencia energética.

⁽¹⁾ Dictamen del Comité en DO C 407 de 28.12.1998.

Bruselas, 24 de mayo de 2000.

La Presidenta
del Comité Económico y Social
Beatrice RANGONI MACHIAVELLI

Dictamen del Comité Económico y Social sobre el «Libro Blanco sobre seguridad alimentaria»

(2000/C 204/06)

El 28 de enero de 2000, de conformidad con el artículo 262 del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea, la Comisión decidió consultar al Comité Económico y Social sobre el libro blanco mencionado.

La Sección de Agricultura, Desarrollo Rural y Medio Ambiente, encargada de preparar los trabajos en este asunto, aprobó su dictamen el 10 de mayo de 2000 (ponente: Sr. Ataíde Ferreira; coponente: Sr. Verhaeghe).

En su 373^{er} Pleno de los días 24 y 25 de mayo de 2000 (sesión del 24 de mayo) el Comité Económico y Social ha aprobado por 105 votos a favor, 1 en contra y 4 abstenciones el presente Dictamen.

1. Introducción

1.1. El Comité Económico y Social ha seguido con atención la reorganización de los servicios de la Comisión competentes en materia de seguridad alimentaria, evaluación de riesgos, información a los consumidores y control, reorganización debida a la crisis de la EEB. Asimismo, se ha pronunciado favorablemente al enfoque «de la granja a la mesa» propugnado por el Libro Verde sobre la legislación alimentaria⁽¹⁾ y ha sugerido por consiguiente una serie de pistas de reflexión para el desarrollo de la legislación y de los controles en materia de seguridad alimentaria, a la vez que ha defendido que no es apropiado para la situación europea crear una agencia de los alimentos como la FDA (Estados Unidos). Por último, se ha manifestado en favor de un refuerzo de la Oficina Alimentaria y Veterinaria (OAV) de Dublín con vistas a garantizar una mejor armonización de los sistemas de control en los Estados miembros⁽²⁾.

1.2. No obstante, cuando la confianza de los consumidores fue defraudada una vez más por la crisis de la dioxina (cuando todavía daba coletazos la crisis de la EEB), el Comité consideró necesario volver a lanzar una iniciativa a nivel europeo con el fin de colmar las lagunas que aún existen en la legislación, los procedimientos de aplicación y los controles de la cadena alimentaria.

1.3. El Comité constata con satisfacción que la nueva Comisión atribuye una especial prioridad a este tema y que ha emprendido con decisión una nueva reorganización de sus servicios, reagrupando bajo la responsabilidad de un único Comisario las cuestiones de salud, protección de los consumidores y seguridad alimentaria. Desde el comienzo de su mandato, la nueva Comisión anunció una iniciativa de gran envergadura en este ámbito y hizo saber su intención de

publicar un Libro Blanco sobre seguridad alimentaria. El discurso del Presidente PRODI en el Pleno de octubre del CES confirmó esta tendencia positiva.

1.4. La Comisión propone la creación de un Organismo Alimentario Europeo independiente (OAE) que tenga competencias en la evaluación del riesgo (elaboración de dictámenes científicos), de recopilación y análisis de la información (programas de supervisión y control de la salubridad de los alimentos) y de comunicación de los riesgos (información sobre las cuestiones de seguridad alimentaria).

1.5. El principio rector de la política de seguridad alimentaria futura de la UE es que debe basarse en un planteamiento global e integrado.

1.5.1. Otros principios clave asumidos en el Libro Blanco son los siguientes:

1. una definición clara de las responsabilidades de cada uno de los participantes en la cadena alimentaria; es decir, la responsabilidad principal deberá incumbir a los fabricantes de alimentos para animales, agricultores, acuicultores, pescadores y productores o manipuladores de alimentos destinados al consumo humano; las autoridades nacionales competentes deben controlar y garantizar el cumplimiento de estas obligaciones, y la Comisión, a través de la OAV, debe controlar los sistemas nacionales de inspecciones;
2. un sistema de plena rastreabilidad de los alimentos destinados al consumo animal y humano y de sus ingredientes;
3. la participación de todos los interesados en el desarrollo de la política;
4. la aplicación de los tres componentes del análisis de riesgo (que son la determinación del riesgo, la gestión del riesgo y el proceso de comunicación sobre el riesgo); y
5. la aplicación del principio de precaución en las decisiones de gestión del riesgo, cuando sea conveniente.

(1) Dictamen del Comité Económico y Social sobre el tema «Principios generales de la legislación alimentaria de la Unión Europea (Libro Verde de la Comisión)» y la «Comunicación de la Comisión — Salud del consumidor y seguridad alimentaria», DO C 19 de 21.1.1998.

(2) Dictamen del Comité Económico y Social sobre la «Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo y al Comité Económico y Social sobre inspección y control alimentario, veterinario y fitosanitario», DO C 235 de 27.7.1998.

2. Observaciones generales

2.1. El Comité Económico y Social aboga desde hace tiempo por un planteamiento global e integrado de la seguridad alimentaria en la UE. La última década estuvo marcada por algunos escándalos alimentarios que han originado una falta de confianza en los alimentos y su seguridad. La cadena alimentaria europea debe contar con legislación en todos sus eslabones, «desde la granja a la mesa», cada eslabón de la cadena alimentaria debe ser tan fuerte como el siguiente y la Comisión debería garantizar una aplicación fiable de la legislación comunitaria.

2.2. A pesar de no contener demasiadas novedades reales, este Libro Blanco revela el esfuerzo llevado a cabo por la Comisión para reconsiderar la legislación sobre alimentos en general y la seguridad alimentaria en particular y es coherente con los principios del Libro Verde de 1997.

Aspectos de control

2.3. El Comité valora positivamente la postura coherente de introducir los alimentos para animales en el marco de la política de seguridad alimentaria. El plan de acción de la Comisión debería garantizar que los controles en todos los sectores de las explotaciones agrícolas están apropiadamente definidos y armonizados y cuentan con la financiación necesaria.

2.3.1. No cabe duda de que es fundamental que los controles de toda la cadena alimentaria tengan el mismo grado de rigor y se apliquen del mismo modo. Los costes deberán ser financiados de forma adecuada para asegurar la plena independencia de los inspectores, tanto los nacionales como los de la OAV, y para garantizar la cooperación total y sincera de los agentes económicos en la ejecución de las tareas que les incumben.

2.4. Se afirma que el sistema de alerta rápida funciona bien en el caso de los productos alimenticios destinados a los consumidores finales, pero esta afirmación puede ponerse en entredicho, pues en la actualidad la experiencia ha demostrado que este sistema no es lo suficientemente rápido y eficiente. Se insta a introducir mejoras en la manera de gestionar las crisis, incluido el refuerzo del sistema de alerta rápida, que debería convertirse en el dispositivo activador más fiable del mecanismo de gestión del riesgo de la UE. La Comisión debería asumir la plena responsabilidad del funcionamiento general de este sistema.

2.5. Entretanto, el 22 de marzo la Comisión Europea presentó una nueva propuesta para aplicar medidas de salvaguardia en casos de emergencia en el sector de los alimentos para animales. El objetivo de esta propuesta es paliar las deficiencias observadas en la actual legislación como se puso de manifiesto en la reciente crisis de la dioxina en Bélgica.

2.6. La Comisión señala la falta de comunicación y de coordinación como justificación de la lentitud y la tardanza de las respuestas de los servicios competentes de los Estados. En

realidad, los agentes económicos prefieren gestionar las crisis por sus propios medios si no confían en que las autoridades lo hagan de manera razonable, responsable, eficaz y no discriminatoria. Es necesario que el sistema de alerta rápida se estructure de modo que las responsabilidades se asignen apropiadamente a los Estados miembros y a otras partes involucradas y se gestionen correctamente. Debe garantizarse que toda información enviada a la Comisión será sometida a un análisis científico riguroso antes de introducir medidas de control horizontales. Ello debería realizarse con el debido respeto de la confidencialidad, aunque ésta no debe ser un obstáculo para una correcta gestión de la crisis.

2.7. Un sistema de alerta rápida eficaz es sólo un elemento en la gestión de las crisis alimentarias. En el Libro Blanco sobre seguridad alimentaria no se trata de forma suficiente esta gestión. El Comité considera que para disponer de un procedimiento de gestión de crisis eficaz a nivel europeo es necesario coordinar tanto la evaluación del riesgo como su gestión posterior entre la Comisión, los Estados miembros y los terceros países, si es el caso. Esta coordinación debería facilitar una única fuente de comunicación con los operadores y el público en general. Un sistema de alerta rápida reformado debería estructurarse de modo que fuera capaz de ocuparse de los aspectos siguientes: 1) la evaluación del riesgo determinado en un Estado miembro por el OAE; 2) la discusión entre el sistema de alerta rápida/OAE y el Estado miembro (y las empresas implicadas) sobre el riesgo evaluado y su confinamiento a un área específica de forma confidencial; 3) si el riesgo es real, la Comisión debería entonces facilitar a todos los Estados miembros la información necesaria sobre las acciones que deben emprenderse; 4) retroinformación de todos los Estados miembros sobre las medidas adoptadas para confinar el riesgo en sus países, sin poner en entredicho la transparencia.

2.8. En el ámbito del control de los alimentos, el Comité desearía expresar su apoyo a una aplicación adecuada del principio de subsidiariedad. Sin embargo, por lo que se refiere a las inspecciones de la aplicación de la legislación alimentaria de la UE y la supervisión de las actividades paralelas afines emprendidas por los organismos nacionales competentes, considera necesario señalar que la Comisión es responsable de garantizar que la aplicación del principio de subsidiariedad no comprometa los objetivos del Libro Blanco, a saber, el alcance y las ventajas de un «planteamiento integrado» y de una aplicación armonizada.

Aspectos legislativos

2.9. El éxito de las medidas propuestas en este Libro Blanco depende intrínsecamente del apoyo del Parlamento Europeo y del Consejo. Su aplicación dependerá del compromiso de los Estados miembros. En el pasado y en la actualidad, la lentitud inexplicable del proceso legislativo en el caso de la tramitación

de la «Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se establecen disposiciones para la prevención y el control de determinadas encefalopatías espongiformes transmisibles» y la «Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo por la que se modifica la Directiva 91/68/CEE del Consejo en lo relativo a la tembladera» [COM(1998) 623 final — 98/0323-0324 (COD)]⁽¹⁾ permite abrigar algunas dudas legítimas sobre la asunción de la protección de la salud por parte de la UE en todos los niveles de toma de decisión. La cuestión del control de la aplicación de la normativa y de las medidas comunitarias por las administraciones de los Estados miembros no es ni ha sido fácil.

2.10. La aplicación a nivel nacional de la legislación europea vigente no es siempre eficaz, ya que se halla en parte fragmentada en función de los Estados miembros. Las medidas adoptadas por la Comisión para resolver estos fallos nacionales han demostrado ser insuficientes, con el resultado de que en la actualidad los consumidores han perdido la confianza en los mecanismos de vigilancia de la UE. Los otros actores de la cadena alimentaria, por ejemplo trabajadores, empresarios y distribuidores de alimentos, así como los agricultores, desean asimismo que su confianza se refuerce mediante una política alimentaria basada en un enfoque global, una armonización máxima en el nivel de la Unión Europea y una capacidad de intervención real.

2.11. Un importante factor de trastorno en la aplicación de la legislación europea lo constituyen los retrasos en la transposición de los textos comunitarios a la legislación nacional. La legislación comunitaria debe reconocer en la medida de lo posible la aplicabilidad directa de los instrumentos de la política de seguridad alimentaria, como ya defendió el CES en el caso de la legislación relativa a la protección de los consumidores, siempre que tales instrumentos especifiquen derechos y obligaciones precisos y detallados⁽²⁾. Como el Comité propuso en el pasado, el reglamento es en la mayor parte de los casos el instrumento legislativo apropiado y debería utilizarse ampliamente en el marco de la legislación sobre el mercado interior.

2.12. El Comité también toma nota de que en el Libro Blanco no figura ninguna afirmación explícita sobre la inclusión de los alimentos procedentes del mar (es decir, pescado, crustáceos, marisco, etc.) y los productos de la acuicultura. Una política alimentaria coherente debería aunar todos o la gran mayoría de los productos o alimentos implicados en todos los eslabones de la cadena alimentaria, desde los procedentes de la pesca a los de la agricultura. El Comité toma nota también de que en el ámbito de aplicación de la seguridad alimentaria no hay referencias a la inclusión del agua potable e insta a la Comisión a que emprenda los trámites necesarios para ello.

2.13. Un caso más complejo que tampoco se analiza en el Libro Blanco es el reciente conflicto entre las opiniones de científicos eminentes, unos situados en el nivel estatal y otros en el nivel comunitario, en el marco de medidas de prevención contra la nueva variante de la enfermedad de Creutzfeld-Jakob (CJD). Hubiera sido útil que el Libro Blanco tomara posición o formulara las reflexiones adecuadas sobre este tema de actualidad a fin de ilustrar a la opinión pública y a los agentes económicos.

Dimensión social

2.14. Una cuestión extremadamente delicada en el proceso abierto por el Libro Blanco se refiere a las condiciones de producción de los productos alimentarios de tipo no industrial en las PYME y en las microempresas. Esta cuestión no puede dejar de ser analizada en las reflexiones posteriores de la Comisión en el marco del enfoque global que asumió, sobre todo en la revisión legislativa prevista, ya que es importante preservar los saberes y sabores del mundo rural, sin perjuicio de las normas de seguridad alimentaria.

2.15. El Comité llama la atención sobre el hecho de que en el Libro Blanco no hay ninguna referencia a la importancia de las condiciones de trabajo que deben existir para garantizar el recurso a procedimientos correctos en los procesos de elaboración. Efectivamente, el trabajo mal pagado con horarios inadecuados y trabajadores sin la formación adecuada no puede garantizar que las operaciones se ejecuten correctamente y se asegure así al máximo el cumplimiento de las normas de seguridad alimentaria. El Comité insta a que se elaboren normas claras, comprensibles y fáciles de aplicar para los trabajadores. Considera que los trabajadores deben participar en la aplicación de las normas de seguridad, y que sus representantes deberían tener un derecho de alerta en caso de fallos en el funcionamiento. Por otra parte, el Comité ya emitió su opinión sobre los efectos perversos sobre el empleo cuando se producen crisis de confianza entre los consumidores⁽³⁾.

Aspectos nutricionales

2.16. El Libro Blanco aborda las cuestiones básicas relativas a un nivel elevado de seguridad de los alimentos. Como resultado de la globalización del mercado y de las mayores posibilidades de acceso a los alimentos, está produciéndose una convergencia de los hábitos dietéticos. Debe subrayarse, sin embargo, que son la dieta desequilibrada y unos hábitos poco saludables, y no los alimentos insalubres, los factores implicados en algunas enfermedades que se espera aumenten durante los próximos años. Existe un amplio acuerdo de que nos hallamos ante la perspectiva de que en los próximos años aumenten, en vez de disminuir, las enfermedades relacionadas con la dieta.

⁽¹⁾ DO C 45 de 19.2.1999.

⁽²⁾ Dictamen del CES sobre «La realización del mercado interior y la protección de los consumidores» (CES 1115/91 — DO C 339 de 31.12.1991) y sobre «El consumidor y el mercado interior» (CES 1320/92 — DO C 19 de 25.1.1993).

⁽³⁾ Dictamen del CES sobre «Las múltiples consecuencias de la crisis de la encefalopatía espongiforme bovina (EEB) en la Unión Europea», DO C 295 de 7.10.96, p. 55.

2.17. La política comunitaria en materia de alimentación debe centrarse no sólo en la seguridad sino también en la nutrición y la dieta, ya que el fomento de la salud debería desempeñar un papel importante en cualquier debate sobre seguridad alimentaria, teniendo en cuenta las tradiciones de las dietas nacionales. Por consiguiente, el Comité valora positivamente la introducción del tema de los hábitos dietéticos en el Libro Blanco.

Educación y formación profesional

2.18. Además, el Comité considera que campañas como la «Campana de seguridad alimentaria» lanzada en 1997 podrían ser adaptadas con éxito a la situación actual y, a la larga, desempeñar un papel importante en la educación de los ciudadanos. El objetivo de una iniciativa de estas características debería ser informar y educar a los consumidores europeos sobre estos asuntos tan complejos. El Comité insta a la Comisión a que en la planificación de este tipo de campañas haga especial hincapié en la educación impartida en los cursos de enseñanza primaria y secundaria e integre los aspectos de seguridad alimentaria en todas las campañas de promoción de la salud.

Principio de precaución

2.19. El 2 de febrero de 2000, la Comisión publicó una Comunicación sobre el principio de precaución. Dada su importancia, el Comité presentará en su momento un dictamen de iniciativa al respecto. Las reflexiones sobre el principio de precaución que se incluyen en el presente documento se centran sólo en los temas relacionados con las seguridad alimentaria. El principio de precaución se aplicará, cuando sea conveniente, a la gestión del riesgo.

2.20. La aplicación de este principio únicamente a la gestión del riesgo no parece resolver totalmente el problema, como se señaló ya en el Dictamen sobre el Libro Verde⁽¹⁾. Como es bien sabido, la propia ciencia deja en manos de la sociedad la gestión de la duda; la comprensión de las cosas, de las causas y efectos, puede cuestionarse siempre, y los análisis modificarse en consecuencia. Por lo tanto, aunque deciden con plena libertad, los autores de los dictámenes científicos no dejarán de tener en cuenta la relatividad del saber en sus conclusiones, en las que la Comisión se basará asumiendo el riesgo político de decidir.

2.21. El enfoque de precaución deberá ser el principio rector de toda la legislación sobre seguridad alimentaria. Sin embargo, en el Libro Blanco falta un modelo adecuado para la aplicación de este principio. Los riesgos innecesarios deben minimizarse, aunque el legislador y el gestor comunitario no

puede dejar de tener una actitud optimista ante la vida y el futuro y no deben impedir la investigación ni cerrar las puertas al progreso.

2.22. En tales casos, el principio de precaución podría aplicarse en el ámbito de la gestión del riesgo en condiciones bien definidas con objeto de proteger la salud de los consumidores, siempre que surja un riesgo desconocido o un peligro potencial mientras se esperan los resultados de los análisis científicos. Para ello, la Comisión debería poder introducir las medidas de salvaguardia apropiadas.

Calendario

2.23. El calendario de ejecución presentado en el Libro Blanco es claro y bastante completo. Se determinan con precisión los principios de una política de seguridad alimentaria «desde la granja a la mesa» basada en la rastreabilidad y la transparencia, y se incluye la protección de la salud como consecuencia lógica del conjunto de medidas de seguridad alimentaria.

2.24. Aunque el calendario establecido es ambicioso, sigue habiendo dudas en cuanto a su viabilidad. No está claro en el documento que el plan de acción se haya elaborado en el orden y con las prioridades correctas para lograr el objetivo general perseguido, especialmente en lo que se refiere a aquellos asuntos que suscitan mayores dudas entre los ciudadanos europeos.

3. Observaciones particulares — El Organismo Alimentario Europeo (OAE)

3.1. Como se desprende de lo dicho, el Comité Económico y Social apoya la creación de un OEA, responsable de la evaluación y la comunicación del riesgo, siempre que se encuentre una respuesta a las cuestiones planteadas anteriormente y a las que se formulan a continuación.

3.2. El objetivo principal del Libro Blanco sobre seguridad alimentaria es contribuir a lograr un nivel elevado de protección de la salud de los consumidores en el ámbito de la seguridad alimentaria que permita recuperar y mantener la confianza de los consumidores. Se pretende lograr este objetivo mediante la aplicación de los principios de independencia, excelencia y transparencia. Debe demostrarse un alto nivel de responsabilidad con respecto a las acciones ante las instituciones comunitarias los consumidores y otras partes interesadas de la cadena alimentaria.

Recursos

3.3. Parece ser que en muchas ocasiones se duplican los recursos; se ha expresado la inquietud por el hecho de que muchas sustancias se evalúan simultáneamente en el nivel internacional, europeo y nacional. Se espera que el OAE contribuya a mejorar y hacer más eficaz la gestión de los recursos disponibles.

(1) DO C 19 de 21.1.1998, p. 61.

3.4. Los recursos serán un problema importante para el desarrollo de este modelo, y sobre todo para su mantenimiento. Si no se prevé una financiación pública adecuada será difícil demostrar la independencia.

Dictámenes científicos y opinión pública

3.5. En relación con el sistema actual, es importante señalar que, en lo que respecta a los fundamentos científicos de la evaluación de riesgos, la situación no se modifica, aunque la autonomía garantizada dará más dignidad y sobre todo más visibilidad al proceso de intervención.

3.6. El Comité señala con satisfacción que el establecimiento de una nueva autoridad marca una ruptura de la tendencia de la Comisión a compartimentar sus servicios. El Comité ha expresado sus críticas al respecto en numerosas ocasiones. Es posible que los ciudadanos aún no hayan superado la crisis de la EEB, la contaminación bacteriana de los alimentos, la creciente preocupación por la utilización inapropiada de los antibióticos o la detección de dioxinas en los alimentos; no obstante, el Comité valora positivamente el hecho de que, al involucrar directamente a seis comisarios, la Comisión haya abierto el debate sobre el tema de la seguridad alimentaria, y en especial en la manera en que se llevan a cabo los controles de los productos alimentarios.

3.7. Tal vez la característica más positiva de la nueva autoridad sea el sistema propuesto de información sobre los riesgos. Es cierto que recientemente la Comisión ha dado a conocer los dictámenes de los comités científicos. No obstante, si el propio OAE se compromete a publicar sus dictámenes, éstos llegarán a los operadores económicos, al público general, a la sociedad civil y en particular a las asociaciones de consumidores. De ese modo se dará un gran paso para reforzar la sociedad civil y la participación de los ciudadanos, que podrán juzgar por sí mismos. Los silencios cómplices, los errores de gestión que se cometan con los dictámenes científicos que evalúan los riesgos y el modo en que se asuma la protección de la salud pública o el mal uso del principio de precaución. Ello contribuirá en gran medida a recuperar la confianza en los dictámenes científicos y a una mejor comprensión de las medidas de gestión subsiguientes.

3.8. En principio, el modelo propuesto para crear una estructura que proporcione asesoramiento científico de nivel internacional apoyada por una red europea parece una buena iniciativa. Sin embargo, su puesta en práctica no será fácil, y de momento no se ha definido el mecanismo para lograr este fin.

3.9. Dado que los consumidores no participan formalmente en el proceso de elaboración de los dictámenes científicos, sus intereses no se tienen en cuenta adecuadamente en este procedimiento. Sin embargo, los consumidores desearían participar en el diálogo con los científicos sobre los problemas de seguridad alimentaria, dentro del respeto, en su caso, del principio de confidencialidad. La participación de los consumidores podría contemplarse mediante la organización regular de audiencias sobre el estado de las evaluaciones científicas. El Comité considera que es importante demostrar transparencia en las acciones y cree que la comunicación del riesgo tiene un papel importante que desempeñar la respecto.

3.10. Si se quiere que el asesoramiento científico tenga el mayor grado de calidad e independencia, es fundamental que se revise regularmente el ámbito de actuación de los comités científicos consultivos y que se nombren expertos prestigiosos para formar parte de estos comités y se les provea de los recursos necesarios. En algunos ámbitos podrá ser necesario nombrar expertos de fuera de la UE para garantizar la mayor calidad y el equilibrio de especialización adecuado.

Objetivos

3.11. No se transferirán al OAE las competencias de legislación y de control (los dos componentes de la gestión del riesgo). Aunque el Libro Blanco sugiere que el Organismo podría ampliar sus competencias en el futuro, el punto de partida es un organismo dotado de escaso poder que parece ser una reestructuración del actual sistema de comités científicos. Al Comité le preocupa que el OAE no disponga de un mandato lo suficientemente bien definido para abordar muchos de los asuntos clave a los que debe hacer frente la UE. Si hay que garantizar mejoras, el Comité considera que debería permitirse la participación del OAE en algunos procedimientos decisivos, dejando siempre la responsabilidad última a la Comisión, al Parlamento Europeo y a los Estados miembros. Si el Tratado no lo permite, la Comisión debería desarrollar un modelo eficaz dentro de su propia estructura hasta que se modifique el Tratado.

3.12. El Libro Blanco propone un modelo de Organismo Alimentario Europeo y muestra un claro compromiso con una política alimentaria «de la granja a la mesa» que incluya el sector de los alimentos para animales. No obstante, no está claro cómo los mecanismos de gestión de la nueva autoridad van a garantizar la excelencia y la transparencia. La Comisión debería dar indicaciones detalladas sobre los procedimientos de selección y los instrumentos de gestión de esta autoridad.

3.13. El Libro Blanco parece defender el statu quo en lo que se refiere al estatuto y dependencia de la OAV, lo que se revelaría como un punto débil del nuevo sistema. Un OAE independiente seguirá siendo dependiente de una dirección general que, a su vez, depende de la Comisión para la recogida de datos que deberán ser corroborados por las inspecciones de la OAV. La autoridad no tendrá poderes para comunicarse directamente con los servicios de inspección ni para solicitar

aclaraciones o información adicional cuando sea necesario. Conforme a un primer análisis, el sistema parecería más coherente si la OAV tuviera autonomía funcional, de modo que la OAE pudiera disponer de sus propios medios de inspección. De esta manera podría lograrse una armonización, y el marco comunitario de sistemas de control nacionales podría funcionar basándose en criterios operativos establecidos en el nivel comunitario, de conformidad con directrices de control comunitarias y con la cooperación administrativa necesaria.

3.14. La Comisión ha señalado en el Libro Blanco los objetivos principales del OAE, que son:

- guiarse por los mejores conocimientos científicos;
- ser independiente de los intereses políticos e industriales;
- aceptar someterse a un control público riguroso;
- ser una referencia científica reconocida;
- colaborar estrechamente con los organismos científicos nacionales.

3.15. Además de éstos, el Comité sugiere que el OAE debería perseguir también los objetivos siguientes:

- a) dialogar abiertamente con todos los interesados en el desarrollo de la política;
- b) asumir el nivel más elevado de responsabilidad: en caso de fraude o negligencia grave deberá comparecer ante los tribunales;
- c) un planteamiento integrado a todos niveles;
- d) definir claramente la estructura y las responsabilidades de gestión;
- e) transparencia para alcanzar los objetivos del OAE;
- f) desempeñar el papel de centro de generación de conocimientos y tener en cuenta las especificidades nacionales tradicionales.

Funciones y métodos

F u n c i o n e s

3.16. El Comité considera que al OAE deben asignársele las siguientes funciones:

- a) El OAE debería ser el único organismo responsable para determinar y aplicar los modelos apropiados de evaluación del riesgo que permitan la evaluación de los riesgos de seguridad alimentaria;

- b) El OAE debería desempeñar un papel clave para garantizar que los consumidores, participen también para impulsar la intervención en otros campos de acción que se consideren apropiados. En este contexto, debería financiarse al OAE de modo que pueda ejercer una labor proactiva y no meramente reactiva;
- c) El OAE debería limitarse a cuestiones de seguridad alimentaria y su labor no debería ampliarse a los problemas medioambientales que no afecten a la seguridad alimentaria. Sus funciones deberán centrarse en los aspectos de seguridad alimentaria, bienestar de los animales, zoonosis y biodiversidad;
- d) El OAE debería asesorar científicamente a la Comisión para la aprobación de nuevos alimentos e ingredientes o de métodos de producción innovadores. Esto incluye la realización de evaluaciones del riesgo y el recurso a la experiencia de los órganos reconocidos de toda la Comunidad. La evaluación del riesgo debe asignarse de manera armonizada en el territorio comunitario. En caso de necesidad deben establecerse las normas o especificaciones para ello;
- e) El OAE debería ser responsable de la evaluación de los riesgos de los nuevos aditivos y sustancias aromáticas;
- f) El OAE debería evaluar la seguridad de los residuos de plaguicidas, los residuos de medicamentos para animales y la presencia de contaminantes en la comida;
- g) El OAE debería establecer un sistema comunitario de recogida de datos sobre nutrición y consumo de alimentos, incluido el establecimiento de un sistema de vigilancia de enfermedades relacionadas con la dieta;
- h) El OAE debería garantizar que se evalúen efectivamente las afirmaciones relativas a la salud;
- i) El OAE debería proporcionar apoyo científico imparcial y objetivo a las instituciones europeas en lo que se refiere a los problemas de seguridad alimentaria que afectan a las obligaciones de la Unión Europea, de conformidad con los tratados comerciales internacionales, incluido cualquier problema que pueda surgir de las normas y procedimientos por los que se rige la solución de diferencias en la OMC;
- j) El OAE deberá llevar a cabo investigaciones, supervisar y vigilar, asesorar y proponer acciones comunitarias en toda la cadena alimentaria, incluido lo que se refiere a la producción agrícola primaria. En el otro extremo de la cadena de suministro de alimentos, el OAE debería garantizar que los consumidores disponen de información clara y pertinente sobre las cuestiones alimentarias y sanitarias.

M é t o d o s

3.17. Por lo que se refiere a los métodos, el Comité considera que:

- a) El OAE debería comunicar claramente los riesgos al público de la UE de manera pertinente, útil, fácil de comprender y coherente. También será muy importante que el OAE asegure que la comunicación del riesgo sea un diálogo bidireccional entre los ciudadanos y la autoridad, de modo que ésta pueda tener en cuenta sus actitudes y percepciones. Si este sistema se revela poco práctico, debe asegurar que la comunicación hecha a nivel nacional sea coherente en todo el territorio comunitario;
- b) El OAE debería también comunicar los beneficios para la salud y la dieta si la investigación demuestra la existencia de dichos beneficios;
- c) La relación y la interacción del OAE con los órganos legislativos, la Oficina de Dublín y otras instituciones comunitarias serán vitales para su éxito y para garantizar que las cuestiones alimentarias se aborden eficazmente en toda Europa. Es importante que el OAE sea el último responsable ante el Parlamento Europeo y los Estados miembros. Será también necesario trabajar en estrecha colaboración con todas las DG de la Comisión. También es importante su relación con el resto de las agencias de la UE, incluida la EMEA al abordar los productos ambiguos en los que podrá haber dificultades para determinar si deben clasificarse como alimentos o medicamentos;
- d) Es importante que el OAE desarrolle relaciones de trabajo apropiadas con otras organizaciones internacionales⁽¹⁾. El suministro de los alimentos es un ámbito cada vez más globalizado, al igual que los problemas a los que se enfrentan los responsables de la política alimentaria. Además, el OAE deberá ser consciente de sus obligaciones internacionales relativas a la armonización internacional de normas y asegurarse de que se cuente con su asesoramiento al respecto.

3.18. El Libro Blanco hace referencia a «otros factores legítimos», por ejemplo el medio ambiente, la sostenibilidad, el bienestar de los animales, el valor nutritivo, el papel de la agricultura y la industria y la dimensión internacional. Sin embargo, hay que decidir cómo deben representarse y equilibrarse correctamente estos intereses en una política alimentaria cuya seguridad es un objetivo fundamental.

3.19. Todos los dictámenes del OAE, una vez publicados y presentados a la Comisión, deberán ser objeto de una Comunicación que se publique en un lapso de tiempo razonable.

⁽¹⁾ Por ejemplo la Organización de la Alimentación y la Agricultura (FAO), la Organización Mundial de la Salud (OMS), la Organización Mundial del Comercio (OMC), la Comisión conjunta de la FAO y la OMS sobre el Código Alimentario y la Oficina Internacional de Epizootias (IOE).

3.20. El Comité desea que la Comisión presente una propuesta para el establecimiento del OAE en los plazos previstos en el Libro Blanco. En este contexto, el Comité desearía que las observaciones previamente formuladas se incorporasen en el texto final de la Comisión para tener en cuenta los deseos expresados por la sociedad civil.

4. Observaciones particulares — Plan de acción

4.1. El Comité acoge con satisfacción el plan de acción propuesto por la Comisión con más de 80 propuestas legislativas, tal como se establece en el Libro Blanco. Es preciso revisar muchas de las omisiones en las propuestas legislativas actuales, incluida la necesidad de fijar un grupo claro de normas de seguridad y principios rectores para la legislación sobre alimentos. El Comité acoge con particular satisfacción la prioridad concedida a la elaboración de una Directiva general sobre alimentos que deberá presentarse en septiembre de 2000.

4.2. El plan de acción es ambicioso en su alcance y en su calendario. Se fijan prioridades. Hay un acuerdo general en que el sistema de alerta rápida debe modificarse y mejorarse antes de la creación del OAE.

4.3. El Comité sugiere que el proyecto legislativo general de la UE sobre un sistema de alerta rápida y la propuesta de Reglamento sobre controles oficiales de la seguridad de los alimentos para animales y para seres humanos se presenten en la primera mitad de 2000 y sean adoptados por el Consejo a finales de año, en vez de en diciembre de 2001, como está previsto (véase punto 2.4). Siendo realistas, el futuro Organismo Alimentario Europeo, que gestionará el sistema de alerta rápida, no podrá crearse antes de 2002, lo que pone asimismo de manifiesto la necesidad de un sistema más inmediato de gestión de las crisis. La importancia crucial de consolidar el sistema de controles actuales de los alimentos para animales y para seres humanos no permite tal retraso en la adopción de medidas.

4.4. Antes de junio de 2000 la Comisión adoptará la Propuesta de Reglamento sobre higiene para someterla a la aprobación del Consejo y el Parlamento Europeo en junio de 2002. El Comité cree que deberían hacerse todos los esfuerzos posibles para adoptar la propuesta de Reglamento en junio de 2001. La legislación consolidada sobre higiene, incluidas las normas veterinarias apropiadas, es una medida clave para una legislación integrada de seguridad alimentaria y no puede, por lo tanto, retrasarse. En el mismo contexto, es necesario armonizar la legislación existente sobre alimentos para animales con las normas generales de higiene para incluir el principio HACCP (análisis de riesgos y puntos críticos de control) y otros métodos equivalentes que deberán ser aprobados por la UE en el futuro.

4.5. En lo que se refiere a la Directiva mencionada sobre «etiquetado», un medio importante de información para el consumidor, el Comité considera importante consolidar la Directiva 79/112/CEE a fin de modernizar el sistema y hacerlo coherente y comprensible para los consumidores, con objeto de que su elección se fundamente en bases seguras.

4.6. A menudo en el envase o en la publicidad de los productos figuran afirmaciones relativas a la salud que no cuentan con la fundamentación científica apropiada, lo que puede dar origen a un uso incorrecto y crear expectativas injustificadas. Por esta razón, los complementos dietéticos y los alimentos enriquecidos (punto 105 del Libro Blanco), así como los productos fitoterapéuticos, deberían regularse cuanto antes en el nivel de la UE con objeto de armonizar su definición, etiquetado y publicidad (sobre todo en lo que respecta a sus afirmaciones sobre el bienestar y la salud). Habida cuenta de que, en la actualidad, las afirmaciones relativas a la salud no se hallan reguladas a nivel comunitario y de que en el plan de acción no se hace referencia a las mismas, el Comité insta a la Comisión a que inicie una consulta sobre dichas afirmaciones y las prácticas comunes en los distintos Estados miembros, con objeto de armonizar la legislación comunitaria pertinente.

4.7. La lista anexa de medidas constituye, en líneas generales, un paso positivo (véanse las sugerencias anteriores sobre posibles adiciones). Sin embargo, la Comisión debería realizar un mayor esfuerzo para consolidar la actual legislación comunitaria sobre alimentos. Si este esfuerzo fructifica, contribuirá a aumentar la claridad jurídica y la eficacia de todo el sistema, además de reforzar la confianza del público en general. Tan importante como la consolidación de la legislación es actualizar los procedimientos de aplicación y hacer las adaptaciones necesarias en función de los avances técnicos y los nuevos conocimientos científicos. Aunque el OAE no tenga poderes legislativos, su papel será apoyar al legislador. El Comité confía en que la Comisión garantice también el cumplimiento de su compromiso (punto 84 del Libro Blanco) de simplificar y de clarificar los textos pertinentes.

4.8. El Comité se reserva el derecho de supervisar el programa legislativo e intervendrá en el proceso legislativo de conformidad con el Tratado.

5. Conclusiones

5.1. Como conclusión, el Comité acoge con satisfacción el Libro Blanco sobre seguridad alimentaria y apoya las acciones que se emprenderán.

5.2. El Comité valora muy positivamente:

- a) el planteamiento integrado sobre la cadena alimentaria,
- b) la consolidación de la capacidad operativa de la UE y el nuevo OAE, responsable de la evaluación y de la comunicación del riesgo,
- c) la modernización y la simplificación de la actual legislación alimentaria para aumentar la coherencia y poner en marcha nuevas medidas cuando sean necesarias.

5.3. Por otra parte, el Comité insta a la Comisión a que en el marco de la consulta emprendida tenga en cuenta este Dictamen para perfeccionar los siguientes ámbitos:

- a. el sistema de alerta rápida;
- b. los aspectos sociales;
- c. los aspectos nutricionales;
- d. la estructura y el papel del OAE;
- e. la capacidad de gestión de riesgo de la Comisión y la relación entre el OAE y la OAV;
- f. la legislación relativa al agua potable;
- g. la incorporación en los ámbitos de la acuicultura, la pesca y los productos marinos de los principios que regirán las futuras normas de seguridad alimentaria.

Bruselas, 24 de mayo de 2000.

La Presidenta
del Comité Económico y Social
Beatrice RANGONI MACHIAVELLI

Dictamen del Comité Económico y Social sobre «El papel de la mujer rural en el desarrollo sostenible de la agricultura de la Unión Europea»

(2000/C 204/07)

El 21 de octubre de 1999, de conformidad con el apartado 3 del artículo 23 de su Reglamento Interno, el Comité Económico y Social decidió emitir un dictamen de iniciativa sobre «El papel de la mujer rural en el desarrollo sostenible de la agricultura de la Unión Europea».

La Sección de Agricultura, Desarrollo Rural y Medio Ambiente, encargada de preparar los trabajos en este asunto, aprobó su dictamen el 10 de mayo de 2000 (ponentes: Sra. Borrego Izquierdo y Sra. Sánchez Miguel a partir de la decisión de la Sección de 19 de abril de 2000).

En su 373^{er} Pleno de los días 24 y 25 de mayo de 2000 (sesión del 24 de mayo) el Comité Económico y Social ha aprobado por 109 votos a favor, 1 en contra y 2 abstenciones el presente Dictamen.

1. Introducción

1.1. La igualdad de derechos y oportunidades entre hombres y mujeres ha sido y sigue siendo un objetivo internacional, comunitario y nacional, que tuvo su primer reconocimiento escrito en la Carta Constitutiva de las Naciones Unidas de 1946. A partir de ese momento se han sucedido numerosas actuaciones, políticas y normas que han tenido por objeto la consecución de la igualdad entre hombres y mujeres, como el Tratado de Roma de 1957⁽¹⁾ y el reciente Tratado de Amsterdam de 1997, por el que se modifican el Tratado de la Unión Europea y los Tratados constitutivos de las Comunidades Europeas, pasando por los distintos Planes de Igualdad⁽²⁾.

1.2. La Unión Europea cuenta con una política en materia de mujer rural que, hasta después de la aprobación de la Agenda 2000, no se aplicaba de forma práctica en su totalidad. Cabe destacar como normativa aplicable a la misma: la política de desarrollo rural que contempla el apartado de la Agenda 2000 dedicado a la PAC, la reforma de la PAC decidida en el Consejo Europeo de Berlín los días 24 y 25 de marzo de 1999⁽³⁾, el Reglamento (CE) n° 1257/99 del Consejo de 17 de mayo de 1999, relativo al apoyo del FEOGA al desarrollo rural, y el Reglamento (CE) n° 1260/99 del Consejo de 21 de junio de 1999 por el que se establecen disposiciones generales sobre los Fondos Estructurales.

(1) El Artículo 119 del Tratado de Roma, origen de la política europea a favor de la igualdad de oportunidades que estipula que el principio de las remuneraciones sea igualitario para hombres y mujeres, se ha convertido en el pedestal de una verdadera política preocupada por lo social.

(2) Actualmente, el IV Programa de Acción para la Igualdad de Oportunidades (1996-2000).

(3) La nueva política de desarrollo rural contemplada en la PAC tiene, entre otros objetivos, mejorar las condiciones de vida y de trabajo y la igualdad de oportunidades.

2. Objetivos del Dictamen

2.1. Por medio de este dictamen se pretende aportar una visión más clara de la situación y el papel que desempeña la mujer en las zonas rurales de la Unión Europea, dada la escasa atención que se ha otorgado al efecto de la diversificación sobre la oferta de puestos de trabajo para la mujer rural, así como al tratamiento de las diferentes necesidades de empleo y formación de las mujeres en las estrategias de desarrollo rural.

2.2. Debido a que no se han encontrado datos actualizados, fundamentalmente estadísticos, partimos de la determinación de situaciones, necesidades y aspiraciones reales de la mujer rural para la consecución de un doble objetivo: identificar y poner de relieve las experiencias de mujeres de las zonas rurales de la UE en relación con la formación e inserción rural y los obstáculos que encuentran en la participación en el trabajo remunerado y en la economía formal.

2.3. Del mismo modo, se pretende proponer soluciones idóneas para el reconocimiento del importante papel que desempeña la mujer en el desarrollo sostenible de las zonas rurales, así como de posibles vías de mejora de su situación profesional, política, económica y social.

3. Mujer rural y desarrollo rural en la Unión Europea

3.1. La mujer como pieza clave del desarrollo rural

3.1.1. Los datos disponibles acerca de la mujer rural se centran, por una parte, en la mujer agricultora y, por otra, en el cuidado de los hijos, pero el concepto de «mujeres rurales» no es sinónimo de «agricultoras». Aunque estas últimas constituyen un considerable porcentaje de las mujeres que viven y trabajan en las zonas rurales dependientes de la agricultura, el interés de este Dictamen es más amplio, ya que trata de abordar cuestiones que se refieren al desarrollo y diversificación integrales de las zonas rurales.

3.1.2. La noción de «agricultura» abarca la de la mujer que trabaja en la agricultura, ya sea titular de la explotación, cotitular o cónyuge de un agricultor que trabaja a tiempo completo o a tiempo parcial en la explotación. Si vemos las estadísticas, representan en la actualidad una tercera parte de la población activa agrícola, ya que del 34 % del total, sólo un 10 % son titulares de explotaciones, aunque la proporción de mujeres jefes de explotación varía según los Estados miembros. Cabe distinguir dos grupos de países: los que padecen retrasos estructurales tienen por lo general un porcentaje de mujeres titulares superior al promedio comunitario, y los que disponen de una agricultura especializada e intensiva tienen, por lo general, un porcentaje inferior.

3.1.3. El nuevo Reglamento sobre el Desarrollo Rural (1257/99) integra gran parte de los principios de la Conferencia de Cork de 1996, entre los que pueden citarse la exigencia de una política de desarrollo rural sostenible, una respuesta multidisciplinar y multisectorial —y, en consecuencia, un enfoque integrado y una estrategia de intervención con soluciones diversificadas—, la garantía de una utilización correcta de los recursos naturales y una más amplia subsidiariedad y participación, mediante la implicación de las entidades locales.

3.1.4. Cabe destacar la labor fundamental que la mujer rural puede desempeñar en el conjunto de medidas que el citado Reglamento contiene en su artículo 33⁽¹⁾, en la política agroambiental, en la Agenda 2000 y en la reciente reforma de la PAC.

3.1.5. Dada la diversidad de áreas rurales en la Unión Europea, la política de desarrollo rural debe seguir el principio de subsidiariedad o complementariedad basado en la cooperación de todos los niveles implicados: local, regional, nacional y europeo.

3.1.6. Debe ponerse de manifiesto el carácter multifuncional de la agricultura, cuyo concepto se basa en la Declaración del Consejo Europeo de Luxemburgo celebrado los días 12 y 13 de diciembre de 1997.

3.1.7. El reto es desarrollar, con un enfoque integrado, una agricultura multifuncional que sea capaz de impulsar el desarrollo de los espacios rurales y de sus habitantes. Pero, en este proceso basado en los recursos locales, no todas las áreas rurales disponen de las mismas oportunidades para su evolución; cada una presenta su propio perfil y unas

características endógenas que deben servir de base para la puesta en marcha de los proyectos locales⁽²⁾.

3.1.8. La plurifuncionalidad es inherente al mundo rural. Hemos de asumir sin temores la necesidad de conjugar políticas agrarias y de desarrollo rural como parte de un todo indivisible, ya que, si bien es cierto que la actual espina dorsal del mundo rural es la agricultura, en un futuro más o menos lejano podrían invertirse los términos, sobre todo para las regiones más deprimidas, y sólo podrán hacer frente al reto de la competitividad aquellos que hayan sabido reestructurar sus explotaciones y diversificar su economía, creando un tejido empresarial fuerte, capaz de dar respuestas a las necesidades de la población, en el que la mujer tenga un papel de especial relevancia como corresponde a su condición de piedra angular de una población sostenible.

3.2. Cambios en la Europa rural

3.2.1. El mundo rural se encuentra sometido a grandes cambios y transformaciones que se reflejan en su profunda reestructuración: reducción del número de agricultores, envejecimiento y despoblación y pérdida de identidad cultural.

3.2.2. Aunque en los últimos años se ha producido una mejora notable de infraestructuras y equipamientos en el mundo rural, continúan perdiendo población zonas que, en muchos casos, ya estaban muy despobladas, con el agravante de que los sectores más jóvenes y dinámicos son los más difíciles de retener.

3.2.3. Las causas de este fenómeno se encuentran en las menores expectativas de renta y empleo en algunos casos, en la mayor dificultad de acceso a equipamientos y servicios educativos, sanitarios, culturales y de ocio, entre otros, y en el insuficiente aprecio social por la actividad agraria y el mundo rural, así como en los problemas de socialización con los que muchas mujeres se enfrentan.

3.2.4. La creciente incorporación de las mujeres al trabajo remunerado también está afectando a las zonas rurales, a la vez que empiezan a ser frecuentes las iniciativas de reactivación promovidas por mujeres, de forma que cada vez es más necesario contar con ellas como agentes de dinamización social y económica, y cualquier intervención destinada a la reactivación de zonas desfavorecidas y al fomento del desarrollo local exige tener en cuenta las condiciones que favorezcan la permanencia y el retorno de las mujeres.

(1) Artículo puramente rural del Reglamento en el que se recoge una serie de medidas para el desarrollo del conjunto de las zonas rurales, entre las que cabe destacar las siguientes: comercialización de productos de calidad; servicios de base para la población rural; diversificación de las actividades agrícolas y otras actividades conexas para crear rentas alternativas; promoción del turismo y la artesanía; servicios de sustitución y de asistencia a la gestión de las explotaciones, etc.

(2) Para mayor información sobre la multifuncionalidad, véase el Dictamen sobre «Una política de consolidación del modelo agrario europeo», CES 953/99 de 21.10.1999, pp. 4 y 5; ponente: Sr. Strasser, y Dictamen sobre «Los objetivos agroambientales que deben perseguirse prioritariamente en el marco de la agricultura multifuncional prevista por la Agenda 2000», CES 952/99, de 21.10.1999, pp. 3 y 4; ponente: Sr. Colombo.

4. Educación y formación

4.1. Un importante factor de desarrollo lo encontramos en la educación y la formación de las personas insertas en el medio rural. Tanto es así que se considera la educación y la formación como uno de los principales pilares del desarrollo futuro de la Unión Europea. Así lo ha reconocido el Consejo de la Unión Europea al afirmar, en el Libro Blanco sobre la política social europea, que la inversión en educación y formación es uno de los requisitos esenciales para la competitividad de la Unión y para la cohesión de nuestras sociedades.

4.2. La importancia de la formación como fuente de desarrollo en todos los sectores de la actividad económica, aunque generalmente reconocida, adquiere el rango de primera necesidad en el medio rural, donde se erige como base sobre la que edificar su futuro desarrollo, tanto por los cambios a los que está sometido como por sus peculiaridades socioeconómicas.

4.3. De acuerdo con el Documento Informativo «El papel de las mujeres en la vida económica y social y, en particular, su integración en el mercado de trabajo», «la formación y la orientación profesional deberán tener en cuenta las especificidades de género y apoyarse en infraestructuras suficientemente articuladas en el territorio. La formación de las mujeres deberá no sólo prever los aspectos más estrechamente ligados a la formación laboral, sino también tener siempre presentes los objetivos de formación general y básica, para permitir, por un lado, satisfacer las posibles carencias en la formación general (analfabetismo funcional) y, por otro, garantizar, además del objetivo de fomentar la adaptación al puesto de trabajo, el desarrollo de la conciencia de las propias capacidades reales y potenciales».

4.4. En el marco de la dualidad de sistemas de formación gestionados por algunos de los Estados miembros, el gran problema existente es que las mujeres que viven en las zonas rurales, fundamentalmente por razones de edad, no pueden acceder a una formación profesional reglada, que permite la concesión de una titulación oficial, e incluso las que pueden recibir una formación profesional ocupacional no obtienen más que certificados de aptitud para desempeñar un puesto de trabajo, sin que dicha formación tenga reconocimiento oficial. Además, debe destacarse la escasez de materias en las que se forma a la mujer rural, poniendo de relieve la necesidad de formación en todas aquellas profesiones en las que dichas mujeres se encuentran infrarrepresentadas, adaptándose, en cualquier caso, a las necesidades reales de cada zona y posibilitando, por otro lado, el reconocimiento de los títulos fuera del área territorial en la que se han obtenido, dentro de un sistema unificado de certificaciones⁽¹⁾.

4.5. Debe señalarse el papel esencial que puede desempeñar la educación a distancia en el medio rural.

4.6. En la mayoría de las regiones del mundo, la mujer recibe mucha menos educación académica que el hombre y esto se manifiesta de manera más acusada en el medio rural. La formación profesional de la mayoría de los países comunitarios tiene un corte más bien urbano que se adecua difícilmente a las necesidades formativas del medio rural. Es necesario educar para una formación agrícola, no sólo industrial.

4.7. Una medida importante que contribuye al desarrollo rural es la implantación de programas comunitarios como el Leader+⁽²⁾, destinados a la adquisición de competencias, formación en innovación y tecnología, para que el reconocimiento de las mujeres sea una realidad en la economía de las zonas rurales⁽³⁾.

4.8. Por otro lado, existe el Programa Equal, con un presupuesto general destinado a mujeres, discapacitados y minorías étnicas.

5. Empleo

5.1. Es un hecho real que el paro afecta mucho más en las zonas rurales a las mujeres que a los hombres.

5.2. La mayor variación de las tasas de empleo en las regiones rurales respecto a las urbanas está vinculada, no sólo a la ruralidad, sino también al sexo.

5.3. Otro factor que influye en esta variación de tasas de empleo es la edad, debido al menor tiempo que las mujeres rurales dedican a la formación, dado que se suelen incorporar a la vida activa más tempranamente.

5.4. La participación de la mujer en los tres principales sectores de actividad (agricultura, industria y servicios) pone de manifiesto el elevado nivel de feminización de los servicios y el auge que, poco a poco, va cobrando el turismo rural.

5.5. El empleo rural femenino se concentra en ocupaciones no cualificadas o de bajo nivel de cualificación, y las principales limitaciones de acceso al empleo son: insuficientes fuentes de trabajo, distancias y dificultades de transporte, servicios e instalaciones de apoyo inadecuados, desigualdad en la distribución de la responsabilidad en las tareas domésticas y familiares, menor salario que los hombres y determinadas actitudes culturales.

⁽¹⁾ En este sentido se expresa el Consejo de la Unión Europea en el Libro blanco sobre crecimiento, competitividad y empleo.

⁽²⁾ Actualmente se encuentran aprobadas las directrices para el programa Leader+, destinado a apoyar con prioridad las estrategias piloto de desarrollo del potencial endógeno de las zonas rurales.

⁽³⁾ Cabe destacar el Dictamen «Leader+», CES 1133/99, punto 4.10. (DO C 51 de 23.2.2000), en el que de forma específica se hace referencia a las necesidades de las mujeres rurales.

5.6. En el Consejo Europeo extraordinario sobre empleo de Luxemburgo (20 y 21 de noviembre de 1997)⁽¹⁾ se sentaron las Directrices básicas para el año 1998, destacando el apartado IV dedicado a reforzar la política de igualdad de oportunidades.

5.7. Las cooperativas organizadas por mujeres están desempeñando un papel fundamental en la creación de empleo y en economía de las regiones de producción, como complemento a la actividad estrictamente agraria; mediante la producción y comercialización de productos artesanales, de los cuales hoy día existe un gran hueco en el mercado, y la prestación de servicios que se llevan a cabo en el medio rural como, por ejemplo, el agroturismo. Aunque tienen un grado de implantación desigual en el conjunto de la Unión Europea, es en aquellos Estados miembros donde las cooperativas tienen mayor peso en el conjunto de la actividad agraria donde precisamente se da una mayor eficacia productiva y comercial, lo que pone de manifiesto su importante contribución al desarrollo agrario y a la viabilidad de las explotaciones.

6. Problemas específicos de las mujeres rurales en la agricultura de la Unión Europea

6.1. Titularidad de las explotaciones

6.1.1. Uno de los problemas con los que nos encontramos a la hora de abordar cualquier estudio sobre el sector agrario es la dificultad para delimitar los recursos humanos con los que cuenta la agricultura de los distintos países. La heterogeneidad en la vinculación con el sector (titulares, jefes de explotación, ayudas familiares, asalariados, etc.); el grado de dedicación (tiempo parcial, principal, total, fijos, fijos-discontinuos, estacional, etc.); la inexistencia de una clara delimitación entre el trabajo agrario y el alimentario y artesanal; la utilización de los Regímenes Especiales de la Seguridad Social como régimen refugio son algunos de los factores que obstaculizan la determinación de los que son o no trabajadores agrarios; el fenómeno se agudiza aún más si nos referimos al campo de las mujeres, debido, sobre todo, a la tradicional ocultación de su trabajo en la agricultura y a la inexistencia de una línea divisoria clara entre el trabajo realizado en la explotación propiamente dicha, el del hogar o doméstico y determinados trabajos rurales.

6.1.2. Debemos tener en cuenta, por otra parte, una serie de factores clave a la hora de estudiar la situación, como son:

6.1.2.1. Diversidad de fuentes estadísticas, que hacen prácticamente inviable una comparación exhaustiva entre los datos proporcionados por las mismas. Asimismo, no todas las fuentes realizan un tratamiento separado del comportamiento de cada género.

6.1.2.2. La fiscalidad. Es otro de los factores que influyen en la ocultación del trabajo masculino. Muchas de las transferencias de la jefatura de la explotación entre los cónyuges, por lo general cuando el marido no tiene como actividad principal la agricultura, se han realizado con el fin de repartir los ingresos y disminuir la carga fiscal de la familia.

6.1.2.3. Funcionamiento del Régimen Especial Agrario de la Seguridad Social, que es utilizado en el sector agrario por la mujer como sistema de aseguramiento para la percepción de la pensión de jubilación.

6.1.3. En los países de la Unión, la explotación familiar constituye la estructura básica de la explotación agrícola. En Europa hay 7 millones de explotaciones y de ellas el 67 % son de entre una y diez hectáreas, es decir, familiares, y de éstas, cinco millones se concentran en los países del Sur: Italia, España, Grecia y Portugal, lo cual refleja los factores históricos y culturales y la identidad en la agricultura de Europa. Pero su existencia está amenazada porque no se conoce o no se entiende el papel y el lugar que en ella ocupa la agricultura, esenciales para el mantenimiento y desarrollo del mundo rural⁽²⁾.

6.1.4. Sería oportuno precisar que las mujeres contribuyen a la actividad económica de la explotación, ya que se trata, más o menos, de la mitad de la contribución total a la agricultura, a las economías nacionales y a la economía de la Unión Europea; para posteriormente deducir el trabajo de las asalariadas y las titulares de explotación.

6.1.5. El trabajo de la mujer agricultora en la explotación familiar es doblemente invisible porque no sólo incluye el trabajo doméstico, sino también una buena parte de tareas productivas difíciles de contabilizar. Su aportación queda, por tanto, infravalorada y subestimada.

6.2. Las mujeres rurales en la Seguridad Social

6.2.1. La dificultad de exponer la situación de la mujer rural en la seguridad social en la UE se manifiesta en los distintos regímenes que, a tal efecto, le son aplicables. De manera simplificada, se puede señalar un régimen general que corresponde a todos los trabajadores, con independencia de cuál sea su actividad y el medio en el que se desarrolla, y un régimen especial, con diversas variantes, correspondientes a diversas actividades, entre las que destaca el trabajo agrícola.

⁽¹⁾ El año 1998 ha sido el de la consolidación del proceso de reconocimiento de la igualdad de oportunidades, como elemento fundamental del modelo europeo de creación de empleo.

⁽²⁾ Fuente estadística: Eurostat, Europa en cifras, 5ª edición.

6.2.2. El régimen general de la seguridad social reporta unos beneficios sociales a los trabajadores acogidos que les distingue respecto a los regímenes especiales, siendo mucho más determinante en relación con las mujeres asalariadas en la agricultura, ya que gozan de los beneficios de la protección de la salud, en casos de enfermedad, maternidad, vacaciones, pensiones, etc.

6.2.3. Por el contrario, en los regímenes especiales sólo le son de aplicación dichos derechos cuando figuran como titulares de la explotación agrícola o como asalariadas agrícolas; en otro caso sólo se beneficiarían de la asistencia sanitaria en cuanto cónyuges⁽¹⁾. Ésta es una causa de la tardía afiliación a la seguridad social de las mujeres rurales, al buscar los derechos que no pueden adquirir, en especial el de las pensiones de jubilación, a través de su incorporación al régimen especial.

6.2.4. Sería razonable que, desde la UE, se hiciera un seguimiento de la aplicación de la Directiva 86/613/CEE sobre el reconocimiento del trabajo de las esposas cuyo fin principal es el de acortar las diferencias entre el contenido de los diversos regímenes de la seguridad social, en la actividad agrícola.

6.2.5. Probablemente las mujeres que, no teniendo otra actividad diferente del trabajo agrario familiar, declaran cotizar en el régimen general, son, en realidad, autónomas. Este hecho puede estar reflejando las dificultades de orden legal que se presentan a las mujeres que cotizan en el régimen agrario. Estas dificultades están asociadas al requerimiento de un cierto grado de «habitualidad» en el trabajo, que constituye un criterio de admisión un tanto vago y, en ocasiones, poco realista, al estar ligado a la dimensión económica de la explotación. De esta forma, la entidad económica de la explotación parece determinante del nivel de cotización de las mujeres agrarias.

7. Propuestas y conclusiones

7.1. La igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres del medio rural debe ser una realidad que responda, a su vez, a una mejor calidad de vida, y se debe integrar en todas las políticas comunitarias relacionadas con el desarrollo rural. En este sentido, es esencial la aplicación del mainstreaming de género en dichas políticas, así como la consideración por parte de la Comisión de las propuestas que este Comité realiza, en la elaboración del próximo Programa de Igualdad de Oportunidades que entrará en vigor en el año 2001.

7.2. Es fundamental que las políticas de igualdad hagan posible la permanencia de las mujeres en sus lugares de origen, de forma que se preserve el necesario equilibrio poblacional y desarrollo sostenible.

7.3. Es de vital importancia crear un espacio atractivo en el medio rural, en el que se disponga de las infraestructuras básicas (comunicaciones, sanidad, guarderías, bibliotecas), que a su vez sirvan de apoyo para la accesibilidad de las mujeres, tanto a la formación como al empleo. De igual forma, la introducción de los servicios de sustitución y de apoyo a la gestión de la explotación.

7.4. Tendría que haber mayor coordinación entre los niveles local, regional, nacional y europeo, implicando más a las instituciones e incentivando, de igual forma, el desarrollo.

7.5. Conviene resaltar la necesidad de dar primacía a la valorización de la diversificación de la que la mujer es con frecuencia protagonista (PYME, productos regionales y artesanía y turismo rural), apoyando, de esta forma, la multifuncionalidad.

7.6. Se deben coordinar los sistemas educativos y formativos con los sistemas productivos para frenar el éxodo rural. Hay que educar primero, primando la formación general y básica (incluida la educación a distancia), para posteriormente saber utilizar los recursos y cualificaciones y proporcionar una formación profesional reglada u ocupacional con titulación oficial, acorde con las nuevas necesidades laborales.

7.7. El Comité es consciente de la importancia de proporcionar a las mujeres rurales una formación que tenga en cuenta sus peculiaridades y circunstancias: que ayude a fomentar la confianza en sí mismas y su participación en la toma de decisiones y en el contexto socioeconómico en el que se desenvuelven. Tendría que estimularse el uso de recursos financieros locales para promocionar proyectos de desarrollo rural.

7.8. Es necesario mantener las iniciativas comunitarias como Leader+ y Equal, desde el punto de vista de la promoción de la igualdad de oportunidades, haciendo especial hincapié en la formación, factor clave de desarrollo, y es conveniente la aplicación de una partida específica para las mujeres rurales.

7.9. El Comité aboga por la progresiva implantación en los distintos Estados miembros de la normativa reguladora de la conciliación de la vida familiar y profesional, introduciendo la posibilidad de negociar sobre la flexibilización de la jornada de trabajo para permitir un reparto equitativo de las responsabilidades de hombres y mujeres; promoviendo nuevos esquemas dirigidos a las necesidades de la sociedad para atender a aquellos que precisan cuidados, particularmente niños; mayores, enfermos y discapacitados y estableciendo las medidas adecuadas de protección de la maternidad.

⁽¹⁾ Directiva comunitaria sobre el reconocimiento del trabajo de las esposas, 86/613, de 11.12.1986.

7.10. Se debe fomentar el uso de la ingeniería financiera en las técnicas de crédito rural para movilizar mejor las sinergias entre los fondos privados y públicos, y reducir las obligaciones financieras en pequeñas y medianas empresas, permitiendo el acceso a los créditos blandos o microcréditos, que facilitan la puesta en marcha de iniciativas empresariales de las mujeres ⁽¹⁾.

7.11. La reforma de los Fondos Estructurales puede desempeñar un papel esencial en la creación de prosperidad en las zonas rurales, al poner énfasis en las jóvenes y en todas aquellas nuevas actividades que las mujeres pueden desempeñar. Sería aconsejable que los programas aprobados por el Fondo Social integraran las necesidades de la mujer rural, particularmente por lo que se refiere a la difusión de las nuevas tecnologías, de tal forma que permitieran en mayor medida la cualificación y promoción de sus actividades y productos.

7.12. Entendido el desarrollo rural como proceso endógeno y estable, resulta imprescindible que la población local feme-

(1) En Suecia, por ejemplo, existe un banco para las mujeres.

nina se organice en asociaciones o grupos de trabajo de modo que pueda protagonizar la mejora de su propio territorio, incentivando la formación de los recursos humanos y diseñando estrategias para favorecer la emergencia de actores locales de desarrollo.

7.13. Sería de gran utilidad que se llevaran a cabo las gestiones oportunas y se facilitaran los medios para lograr una coordinación de todos los movimientos asociativos y organizaciones de mujeres rurales, existentes en los Estados miembros que hiciera posible la representación permanente de dichas mujeres en todas las instituciones de la UE. De esta forma, se conseguiría una mayor información e intercambio de experiencias para el estudio de la problemática de cada zona, junto con propuestas de solución a la misma.

7.14. En cuanto a los problemas específicos de titularidad de las explotaciones agrarias, el Comité considera que debe trabajarse con carácter urgente en la consecución del reconocimiento del trabajo realizado por los cónyuges en la explotación, en los países en que no exista; y por lo que se refiere a las cotizaciones, una posible vía de solución sería la introducción de una cotización única para los autónomos y sus ayudantes.

Bruselas, 24 de mayo de 2000.

La Presidenta

del Comité Económico y Social

Beatrice RANGONI MACHIAVELLI

Dictamen del Comité Económico y Social sobre la «Propuesta de Decisión del Parlamento Europeo y del Consejo relativa a un marco comunitario de cooperación para el desarrollo sostenible en el medio urbano»

(2000/C 204/08)

El 10 de mayo de 2000, de conformidad con el artículo 262 del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea, el Consejo decidió consultar al Comité Económico y Social sobre la propuesta mencionada.

La Sección de Unión Económica y Monetaria y Cohesión Económica y Social, encargada de preparar los trabajos en este asunto, aprobó su dictamen el 11 de mayo de 2000 (ponente: Sr. Vinay).

En su 373^{er} Pleno de los días 24 y 25 de mayo de 2000 (sesión del 24 de mayo), el Comité Económico y Social ha aprobado por 106 votos a favor, ninguno en contra y 4 abstenciones el presente Dictamen.

1. Introducción

1.1. La propuesta que se examina, relativa a la creación de un «Marco comunitario de cooperación para el desarrollo sostenible en el medio urbano», tiene su origen en una serie de elementos: compromisos contraídos por la UE desde hace tiempo, análisis de la situación actual, exigencias reiteradas en torno a la sostenibilidad y, por último, diversas iniciativas previstas en la reciente Comunicación sobre un «Marco de actuación para el desarrollo urbano sostenible en la Unión Europea» y en otras disposiciones.

1.2. En la Cumbre de la Tierra celebrada en Río en 1992, la CE y todos los Estados miembros firmaron los correspondientes convenios y se comprometieron con la Agenda 21, el plan de acción global para el desarrollo sostenible. Casi simultáneamente, la CE daba comienzo al Quinto programa de medio ambiente, que pronto llegará a su fin.

1.2.1. Posteriormente, se han contraído nuevos compromisos en la Conferencia de Kyoto, en 1997, donde se decidió una reducción global de las emisiones de gases de efecto invernadero para el período entre 2008 y 2012.

1.3. Globalmente, en el ámbito del Quinto programa y a través de una serie de directivas, se han fijado límites y se han logrado resultados positivos, al menos en lo que se refiere a algunas emisiones específicas y al tratamiento del agua, pero todavía queda mucho por hacer para llegar a una sostenibilidad completa y generalizada.

1.3.1. Uno de los elementos principales para lograr de manera eficaz un desarrollo sostenible lo constituyen los centros urbanos, que cubren cerca de la cuarta parte de la superficie de la Unión y albergan al 80 % de su población.

1.3.2. Las ciudades, debido a toda una serie de motivos: exigencias y sistemas de movilidad, concentración de consumos energéticos e hídricos, estructuras urbanas y productivas, densidad de población, eliminación de residuos, alteración del microclima, etc., constituyen un concentrado de problemas medioambientales de los que los ciudadanos son plenamente conscientes, en particular en lo que se refiere a la calidad del aire, la contaminación sonora y, de manera especial en los países meridionales de la Unión, los recursos hídricos.

1.3.2.1. La baja calidad del medio ambiente urbano, por no hablar de su degradación, es una herencia directa de antiguas políticas territoriales, de calidades de servicios e infraestructuras, de carencias en las labores de mantenimiento o de su inexistencia, de hábitos de vida colectiva e individual que deben cambiar radicalmente y de fábricas situadas demasiado cerca de los centros urbanos. Para abordar todos estos aspectos, es preciso contar con dos elementos fundamentales: una evolución irreversible hacia la sostenibilidad en las decisiones que competen a las autoridades locales y una participación consciente y documentada de las partes interesadas: administraciones públicas, ciudadanos y empresas. Pero, como ha destacado el grupo de expertos en medios urbanos en el informe sobre la ciudad sostenible, existen múltiples causas que determinan una aplicación deficiente de la normativa medioambiental a nivel local, la primera de las cuales es la falta de información sobre buenas prácticas.

1.4. Existe toda una serie de programas e iniciativas comunitarias de reciente aplicación, entre las que cabe citar el Marco de actuación y Urban, que exigen con firmeza el concepto de sostenibilidad en la política urbana y piden la difusión de buenas prácticas y de proyectos con una buena dosis de innovación que, aunque tengan otra finalidad, contribuyan significativamente también a la mejora del medio ambiente.

2. La propuesta de la Comisión

2.1. Sobre la base de una larga lista de considerandos que recrean el contexto arriba esbozado, se propone crear un marco comunitario de cooperación al objeto de estimular la concepción, el intercambio y la aplicación de buenas prácticas en relación con el desarrollo urbano sostenible y la Agenda 21 a nivel local. Se especifica que la Comisión y las redes de ciudades organizadas a nivel europeo figuran entre los principales participantes.

2.1.1. Se indican los tipos de actividad que pueden ser objeto de financiación, que en la práctica son las que persiguen los objetivos ya señalados, y se señala que las subvenciones podrán concederse a cualquier red de ciudades organizada a nivel europeo y que toda actividad financiada deberá desarrollarse en un período máximo de tres años desde el momento en que se concede la subvención.

2.2. La Comisión determinará las actividades que deben financiarse, como se ha señalado más arriba, y publicará en el Diario Oficial las actividades prioritarias, así como las modalidades de selección y los procedimientos de candidatura y de aprobación.

2.2.1. La Comisión garantizará la coherencia, complementariedad y sinergia de dichas actividades con relación a otros programas e iniciativas comunitarias, en particular la iniciativa Urban. Se especifica que los proyectos de LIFE no podrán ser objeto de financiación en este marco de cooperación.

2.3. Tras definir otros puntos específicos sobre la entidad de las diferentes financiaciones, la propuesta indica los criterios para determinar las actividades prioritarias, entre los cuales se incluye un efecto multiplicador sostenible a escala europea, una cooperación eficaz y equilibrada en lo que se refiere a la realización de las propias actividades y a la participación financiera, y un enfoque multinacional, tanto con países de la Unión como con países limítrofes. Se destaca además la importancia de un enfoque multisectorial.

2.3.1. El marco de cooperación está abierto a los países de Europa Central y Oriental (PECO), conforme a las condiciones establecidas en los correspondientes acuerdos y protocolos, y, sobre la base de créditos suplementarios, también a Chipre y Malta, con arreglo a modalidades específicas ya previstas.

2.3.2. Corresponde a la Comisión la definición de medidas para comprobar y controlar las actividades realizadas por los beneficiarios de las financiaciones y se recuerdan en este sentido algunos artículos del Tratado, indicando también algunas diligencias administrativas en caso de omisión o incumplimiento.

2.4. Por último, se señala que la lista de los beneficiarios de la financiación, con indicación del importe de la misma, se publicará en el *Diario Oficial de las Comunidades Europeas* y que la Comisión presentará un informe sobre la aplicación del marco de cooperación antes de finales de marzo de 2003.

2.4.1. En los anexos se presenta una lista de los tipos de actividades admisibles, con un desglose global de la financiación total, cuyo importe para el cuatrienio asciende a 12,4 millones de euros.

3. Observaciones generales

3.1. El Comité acoge favorablemente la propuesta de la Comisión, encaminada a llevar a cabo una importante tarea de difusión de conocimientos, de gran utilidad tanto para las autoridades locales como para la sensibilización participativa de los ciudadanos.

3.1.1. Como se ha resaltado también en la reciente reunión de Oporto de los Ministros de Medio Ambiente de la Unión Europea, mediante consideraciones con las que el Comité está plenamente de acuerdo, muchos de los problemas medioambientales más graves se dan en las zonas urbanas, con frecuencia están estrechamente ligados a los retos medioambientales globales y su naturaleza es tal que condiciona la calidad de vida de millones de ciudadanos. No obstante, con un enfoque coherente y sostenible en las políticas de desarrollo urbano se puede mejorar de manera considerable la calidad de vida en las ciudades.

3.1.2. El Comité ha expresado en numerosos dictámenes su interés y preocupación por la calidad del medio ambiente urbano⁽¹⁾, la estrecha relación entre las políticas urbanas y el desarrollo sostenible⁽²⁾ y la relevancia que para alcanzar estos objetivos adquiere, junto al desarrollo y apoyo de acciones innovadoras, la difusión eficaz de buenas prácticas.

3.1.3. Se observan no obstante, en el documento transmitido por la Comisión, algunos elementos que necesitan una aclaración y definiciones que requieren especificaciones adicionales.

3.2. Tanto en los considerandos citados al comienzo de la propuesta como en el punto 9.2 del anexo, titulado «Justificación de la medida», se hace una referencia explícita a la medida nº 20 del «Marco comunitario de cooperación para el desarrollo sostenible en el medio urbano», indicando claramente el empeño de la Comisión en respaldar las acciones que favorezcan la conexión en red de las autoridades locales, abierta también a las ciudades de los países candidatos a la adhesión, y en crear un marco jurídico para la financiación plurianual de dichas actividades que incluyen, según convenga: la Campaña de Ciudades Europeas Sostenibles, una plataforma de gestión de la movilidad europea; el Club de Ciudades sin Coches; LIA (integración y acción local en favor de las minorías étnicas); las agencias de energía locales y muchas otras iniciativas.

3.2.1. Se observa, pues, una cierta confusión, dado que con este respaldo no queda claro si la intención de la propuesta examinada es, como se señala en el artículo 1, el fomento de la concepción, el intercambio y la aplicación de buenas prácticas en el sector del desarrollo urbano sostenible, actividad que podrá ser desarrollada por todo tipo de redes de ciudades organizadas a escala europea, o, viceversa, el apoyo a la conexión en red de las autoridades locales para lograr los objetivos arriba señalados.

(1) Dictamen de iniciativa sobre «El papel de la Unión Europea en cuestiones urbanas», DO C 30 de 30.1.1997.

(2) Dictamen del Comité Económico y Social sobre la «Comunicación de la Comisión: Hacia una política urbana para la Unión Europea», DO C 95 de 30.3.1998.

3.2.2. Además, en las explicaciones del anexo se afirma que los socios del futuro marco de cooperación serán, por una parte, la Comisión y, por otra, la Campaña de Ciudades Europeas Sostenibles y las redes de ciudades. Los apartados «Incidencia financiera» y «Elementos de análisis coste-eficacia» del anexo contienen de hecho una amplia presentación de los gastos, actividades y objetivos de la Campaña, presentación que se repite y amplía más adelante con valoraciones muy interesantes en el punto 9.2 «Justificación de la medida». También guarda relación con la Campaña el punto 9.3 «Seguimiento y evaluación de la medida», así como el capítulo de «Gastos administrativos».

3.2.3. La citada Campaña de ciudades europeas sostenibles, como se ha señalado, al igual que otras iniciativas de la medida nº 20 del Marco de actuación para el desarrollo urbano sostenible en la Unión Europea, es una interesante iniciativa promovida por algunas de las ciudades que participaron en la Conferencia Europea sobre ciudades sostenibles celebrada en Aalborg en 1994, y respaldada también por cinco importantes redes de ciudades, con una contribución financiera de la DG de Medio Ambiente.

3.2.3.1. Por consiguiente, se considera positivo que se pretenda seguir apoyándola, pero la propuesta de la Comisión señala como participantes en el marco de cooperación a todas las redes de ciudades organizadas a escala europea, sin determinar ningún tipo de temas preferentes.

3.3. En la ya citada medida nº 20 del Marco de actuación, la Comisión incluye entre las iniciativas que deben llevarse a cabo la integración de una dimensión urbana en la nueva «Red europea para la detección de buenas prácticas», dentro de las futuras «acciones innovadoras» de los Fondos estructurales, al objeto de recopilar y divulgar las buenas prácticas y facilitar el intercambio de experiencias, no sólo las relativas al marco de actuación, sino también las adquiridas por medio de los proyectos de desarrollo urbano sostenible realizados a través de otros programas financiados por la UE. Se recuerda además que también la iniciativa Urban, no citada en el Marco de actuación porque fue emprendida posteriormente, tiene una dotación financiera específica para la difusión de buenas prácticas.

3.3.1. El Comité, en su dictamen relativo al Marco de actuación para el desarrollo urbano sostenible⁽¹⁾, expresó su total acuerdo con la creación de un circuito «positivo» de información sobre buenas prácticas, destacando además la importancia de que la información, evaluación y control tuviesen como referencia global el desarrollo coherente de los cuatro objetivos definidos en la propia propuesta y considerados como interdependientes.

3.3.2. De hecho, el concepto de sostenibilidad del desarrollo, en particular para las ciudades, no se limita ni debe limitarse únicamente al pilar medioambiental, sino que se apoya también en los recursos económicos y humanos y en la

consecución de una sostenibilidad social. En el informe del grupo de expertos en medio ambiente urbano de marzo de 1996 se ponía ya de manifiesto que el proceso de gestión urbana sostenible encierra aspectos medioambientales, sociales y económicos. La propia Comisión, en su reciente Comunicación sobre su programa de trabajo para el año 2000⁽²⁾, destaca en el punto 3.1 que el VI Programa de acción para el medio ambiente constituirá el pilar medioambiental de un programa más amplio de desarrollo sostenible, especificando que el desafío clave sigue siendo la conciliación del desarrollo ambiental con el progreso social y el desarrollo económico sostenible.

3.3.3. La propuesta examinada, aunque haga referencia de manera explícita a un enfoque integrado en el ámbito de un marco estratégico, tiene por objeto, como su propio título indica, la promoción del desarrollo sostenible del medio urbano, objetivo que el Comité aprueba, naturalmente, pero que debería ir acompañado de algunas indicaciones más específicas sobre la manera en que las iniciativas previstas pueden relacionarse y unirse con todo lo que ya existe o cabe esperar de la difusión de toda la amplia gama de buenas prácticas que se deriven del Marco de actuación o de otros programas o iniciativas comunitarias, que aunque tengan objetivos diversos y tal vez no directamente relacionados con cuestiones medioambientales, contribuyen a un desarrollo urbano sostenible.

3.3.4. Por otra parte, debería incluirse alguna forma de conexión con el grupo interservicios de la Comisión entre cuyas tareas, como se señala en el propio Marco de actuación, figura la de verificar los progresos logrados en la aplicación del mismo y seguir de cerca las actividades de las redes europeas para la determinación de las mejores soluciones posibles en materia de problemática urbana.

3.3.5. A la luz de las consideraciones expuestas anteriormente, el artículo 4 de la propuesta examinada, que se refiere a la coherencia, complementariedad y sinergia con otros programas e iniciativas comunitarias, es fundamental. Tanto más cuanto que en el Marco de actuación se especifica que los servicios competentes tendrán la responsabilidad conjunta de un cierto número de acciones transversales de finalidad múltiple, como la creación de una red integrada de datos sobre la problemática urbana, técnicas de comparación e indicadores.

3.3.6. En cualquier caso, se acogen favorablemente las iniciativas de la Comisión al respecto, como la creación de un banco de datos sobre buenas prácticas en materia de gestión urbana y desarrollo sostenible, llevadas a cabo en 1998, y la reciente puesta en marcha del sistema de indicadores comunes europeos a través de un conjunto de diez indicadores locales de sostenibilidad. Estas iniciativas son necesarias y deben consolidarse.

(1) DO C 368 de 20.12.1999.

(2) COM(2000) 155 final de 9.2.2000.

4. Observaciones específicas

4.1. El Comité está de acuerdo con el contenido de la propuesta examinada, pero considera que más que un marco de coordinación para la difusión de buenas prácticas constituye una disposición destinada a garantizar un apoyo a las acciones de conexión en red de las autoridades locales que, precisamente, se anunciaban en la medida nº 20 del Marco de actuación. Por consiguiente, considera que debería modificarse en este sentido el título de la iniciativa.

4.1.1. Una acción de este tipo debe ser respaldada a nivel comunitario y es plenamente coherente con el principio de subsidiariedad y el principio de proporcionalidad enunciados en el artículo 5 del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea.

4.1.2. El Comité desea señalar que ve con buenos ojos una iniciativa de apoyo a la conexión en red de las autoridades locales. La puesta en red aporta a cualquier sector un valor añadido que se deriva directa y principalmente de la puesta en común de conocimientos y procedimientos, determinando así no sólo una mayor eficacia global en las iniciativas de los sujetos conectados a la red, sino también una reducción de los costes de realización y experimentación de las diferentes acciones. Por consiguiente, el apoyo comunitario a las redes de ciudades es un objetivo de gran relevancia, habida cuenta de que precisamente las ciudades se encuentran entre los protagonistas principales del desarrollo sostenible, en particular, como se ha señalado anteriormente, en lo que al medio ambiente se refiere.

4.1.3. Desde esta perspectiva, es fundamental que la propuesta esté realmente abierta a todas las redes y no establezca condiciones o preferencias para ninguna de ellas. Dado que con frecuencia participan más fácilmente en las redes los entes locales ya sensibilizados y con iniciativas sobre los problemas medioambientales, se debería estimular a las ciudades involucradas a promover la participación de otros centros urbanos, una especie de red mixta entre ciudades más y menos avanzadas en el proceso de sostenibilidad medioambiental.

4.1.4. El Comité recomienda además que toda iniciativa de las redes tomada en el ámbito del marco comunitario de cooperación que se examina sea objeto de una «ficha de impacto» que incluya la relación entre costes y beneficios y el resultado de la iniciativa. Estas fichas de impacto deberían publicarse.

4.1.5. El Comité considera también que sería necesaria una coordinación europea amplia y eficaz para la difusión de buenas prácticas encaminadas hacia un desarrollo sostenible, que englobe las numerosas disposiciones y actividades en torno a este asunto y a sus posibles objetivos, llevadas a cabo no solo por entes locales sino también por países miembros, industrias, centros de investigación, universidades, empresas de nuevas tecnologías, etc.

4.1.6. Una difusión de información y conocimientos coordinada y dirigida a maximizar la eficacia y los efectos prácticos debería comportar también la definición de indicadores económicos, sociales y medioambientales integrados, reales, definidos y aceptados globalmente, lo que forma parte de los objetivos del Marco de actuación, o una especie de acervo comunitario del concepto global de sostenibilidad en un contexto analítico del principio de subsidiariedad. El Comité considera que la realización de una auditoría amplia constituiría un paso válido en esta dirección.

4.2. El texto de la Comisión aborda los eventuales vínculos con el problema del empleo sólo en el punto 9.2 C) del anexo, donde se señalan los posibles efectos positivos de la propuesta en este ámbito.

4.2.1. El Comité ha destacado en repetidas ocasiones la importancia fundamental de conjugar de manera útil las dos prioridades que constituyen la protección del medio ambiente y la creación de nuevos puestos de trabajo⁽¹⁾, objetivo no sólo posible y necesario en la práctica, sino también oportuno para desterrar la idea preconcebida y bastante difundida de que ambas prioridades son en el fondo contrapuestas. Por consiguiente, se considera que para la difusión de buenas prácticas habría que buscar, analizar y poner de relieve este tipo de efectos y que este elemento debería figurar de manera explícita en algún artículo de la Decisión.

4.2.2. Además, y en particular en la concepción de buenas prácticas en el ámbito del desarrollo medioambiental urbano sostenible, se debe destacar la tarea que los interlocutores sociales pueden llevar a cabo, concertándose con las autoridades locales. No es por casualidad que la Agenda 21 destaca el papel relevante de los interlocutores sociales en la consecución de un desarrollo sostenible.

4.2.3. Globalmente, en el documento quedan más bien relegadas a un segundo plano las formas de colaboración activa de los ciudadanos y de las organizaciones asociativas económicas y de la sociedad civil, cuya participación se cita sólo de manera general como última referencia entre los criterios para la selección de las actividades prioritarias (letra f) del artículo 6).

4.3. El hecho de que en la propuesta estén incluidos los PECCO resulta plenamente aceptable, tanto desde un punto de vista meramente político como para aumentar las oportunidades de intercambio y cooperación, así como por tratarse de países con graves problemas medioambientales, particularmente en los centros urbanos.

⁽¹⁾ Dictamen del Comité Económico y Social sobre la «Comunicación de la Comisión sobre el medio ambiente y el empleo (Hacia una Europa sostenible)», DO C 235 de 27.7.1998.

4.3.1. En la Agenda 2000 ya se destacaba que la cuestión medioambiental era uno de los puntos cruciales en el proceso de ampliación y, posteriormente, la Comisión elaboró una Comunicación específica⁽¹⁾ sobre las estrategias de adhesión en materia de medio ambiente en la que se pone de manifiesto que el acercamiento de los países candidatos en materia de medio ambiente requiere una consideración especial. El Comité está de acuerdo con el apoyo a las autoridades locales que se desprende del texto examinado y que la Comunicación citada indicaba ya como necesario, y considera de particular impor-

(1) COM(1998) 294 final.

tancia la participación de las ciudades de los PECO en las actividades de las redes urbanas europeas, precisamente en una perspectiva estratégica de sostenibilidad medioambiental.

4.3.2. El Comité consideraría oportuno que las redes europeas incluyeran también, para el intercambio de buenas prácticas, a las ciudades de los países terceros limítrofes, por ejemplo los del noreste europeo y los mediterráneos, y aprovecha la ocasión para formular el deseo de que, en el ámbito del marco institucional de la asociación euromediterránea, se reactiven los programas de cooperación descentralizada.

Bruselas, 24 de mayo de 2000.

La Presidenta

del Comité Económico y Social

Beatrice RANGONI MACHIAVELLI

Dictamen del Comité Económico y Social sobre la «Propuesta de Directiva del Consejo sobre el derecho a la reagrupación familiar»

(2000/C 204/09)

El 10 de febrero de 2000, de conformidad con el artículo 262 del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea, el Consejo decidió consultar al Comité Económico y Social sobre la propuesta mencionada.

La Sección de Empleo, Asuntos Sociales y Ciudadanía, encargada de preparar los trabajos en este asunto, aprobó su dictamen el 5 de mayo de 2000 (ponente: Sra. Cassina).

En su 373^{er} Pleno de los días 24 y 25 de mayo de 2000 (sesión del 25 de mayo), el Comité Económico y Social ha aprobado por 81 votos a favor, 3 en contra y 8 abstenciones el presente Dictamen.

1. Introducción

1.1. La Directiva propuesta por la Comisión tiene por objeto afirmar el derecho a la reagrupación familiar para los nacionales de terceros países que residan regularmente en el territorio de un Estado miembro, y crear un marco homogéneo para el ejercicio de este derecho (definición de los miembros de la familia que pueden optar a la reagrupación, las condiciones de entrada, los procedimientos de solicitud de reagrupación, los permisos de residencia y los derechos conexos, etc.) Incumbirá a los Estados miembros, sobre la base del principio de subsidiariedad, la fijación de algunos procedimientos (en particular, las condiciones materiales que debe satisfacer el solicitante, los procedimientos de comprobación de las pruebas presentadas, el período de validez inicial del permiso de residencia de los miembros de la familia cuando el reagrupante posea un permiso de residencia de duración ilimitada y las modalidades de aplicación de los derechos inherentes a la estancia).

1.2. Esta iniciativa se inscribe en el marco de la aplicación del Título IV del Tratado⁽¹⁾, se basa en las disposiciones del apartado 3 del artículo 63 y se deriva de las conclusiones adoptadas por el Consejo Europeo de Tampere (15 y 16 de octubre de 1999), que reconoció que «[la Unión Europea] necesita un enfoque global de la migración», «una política de integración más decidida [que] debería encaminarse a concederles [a los nacionales de terceros países] derechos y obligaciones comparables a los de los ciudadanos de la Unión» y «la necesidad de aproximar las legislaciones nacionales sobre las condiciones de admisión y de residencia de los nacionales de terceros países, basadas en una evaluación conjunta de la evolución económica y demográfica de la Unión, así como de la situación en los países de origen». Indicaba también la necesidad de que «[el Consejo] adopte decisiones con rapidez», para lo cual habría que tener en cuenta la capacidad de recepción de los Estados miembros así como sus vínculos históricos y culturales con los países de origen.

1.2.1. La Directiva propuesta no se aplica a los nacionales de terceros países cuya demanda de reconocimiento de su condición de refugiado no haya sido objeto de una decisión definitiva, o que estén sometidos a un régimen de protección temporal. Tampoco se aplica a los temporeros, trabajadores

temporales y ciudadanos de terceros países que sean titulares de un permiso de residencia de un período de validez inferior a un año.

1.3. El derecho a la reagrupación familiar se concede no sólo a los nacionales de terceros países que residen regularmente en un Estado miembro, sino también a los refugiados (según los términos de la Convención de Ginebra) y a los apátridas, así como a los beneficiarios de una protección subsidiaria (por razones humanitarias, en caso de guerra u otro acontecimiento que haya provocado su exilio). Los reagrupantes deben ser titulares, en el Estado miembro de que se trate⁽²⁾, de un permiso de residencia regular cuyo período de validez no puede ser inferior a un año.

1.4. La reagrupación familiar abarca al cónyuge y los hijos menores no casados (incluidos los adoptados o a cargo), a la pareja de hecho a condición de poder probar la relación duradera que los une y a los ascendientes a cargo e hijos mayores que, por razones de salud o discapacidad, no puedan subvenir a sus necesidades; en el caso de refugiados o beneficiarios de una protección subsidiaria, se tienen también en cuenta a otros miembros de la familia (por motivos humanitarios o de dependencia del reagrupante). A los estudiantes se les permite agruparse únicamente con su cónyuge y sus hijos (apartado 5 del artículo 5).

1.5. Dado que el caso de un ciudadano de la Unión Europea que no ejerce o no haya ejercido su derecho a la libre circulación no se contempla en el ámbito de aplicación del Reglamento (CEE) n° 1612/68 ni en otras disposiciones que regulan la libre circulación de las personas y que actualmente, esa situación está regulada de manera muy dispar en los distintos Estados miembros, la propuesta de Directiva examinada prevé cubrir este tipo de situaciones al objeto de garantizar la igualdad de trato a los nacionales comunitarios en este caso concreto (reagrupación de miembros de la familia para nacionales de terceros países o nacionales de la Unión Europea que no ejercen su derecho a la libre circulación).

1.6. Las solicitudes deben ser objeto de examen y de una respuesta escrita en un plazo de 6 meses. Cuando se autorice a los miembros de la familia a reunirse con el reagrupante, los eventuales visados (incluidos los visados de tránsito) deben entregarse puntual y gratuitamente. Toda denegación debe justificarse por escrito. Se han previsto algunos procedimientos jurídicos de recurso.

⁽¹⁾ «Visados, asilo, inmigración y otras políticas vinculadas a la libre circulación de las personas».

⁽²⁾ Condición no exigida a los refugiados.

1.7. Los Estados miembros pueden supeditar el ejercicio del derecho a la reagrupación al cumplimiento de algunas condiciones materiales por parte del reagrupante (recursos suficientes, alojamiento, seguro de enfermedad para el conjunto de la familia).

1.8. La propuesta de Directiva prevé que los miembros de la familia autorizados a reunirse con el reagrupante obtengan un permiso de residencia de un período de validez idéntico al de su cónyuge; no obstante, cuando éste tenga un período de validez ilimitado, la validez del primer permiso entregado a los miembros de la familia podrá limitarse a un año. Estos últimos se benefician también inmediatamente del derecho a la educación, a la formación profesional y al trabajo (actividades asalariadas o independientes).

1.9. Al cabo de un plazo máximo de 4 años, el cónyuge, la pareja de hecho o los niños que se hayan hecho mayores, tendrán derecho a un permiso de residencia autónomo. En situaciones especialmente difíciles (viudez, divorcio, separación, abandono, repudio o fallecimiento de ascendientes o descendientes), el permiso podrá concederse al término del primer año de residencia.

1.10. Si se demuestra claramente que se han cometido fraudes, irregularidades o falsificaciones de informaciones o pruebas, los permisos de residencia podrán ser retirados y los miembros de la familia expulsados. Los controles efectuados en caso de sospechas fundadas de irregularidad o fraude no deberán revestir un carácter vejatorio.

1.11. La Directiva propuesta se aplicará sin perjuicio de otras disposiciones más favorables vigentes en virtud de acuerdos bilaterales o multilaterales celebrados entre Estados miembros y terceros países, la Carta Social Europea (1961) y el Convenio europeo relativo al estatuto jurídico del trabajador migrante (1977).

2. Observaciones generales

2.1. El Comité acoge muy favorablemente la iniciativa de la Comisión porque la propuesta de Directiva tiene por objeto, en cumplimiento estricto del principio de subsidiariedad, establecer un marco general para las políticas nacionales de inmigración en aplicación de las nuevas disposiciones del Tratado, y también porque se inspira en un profundo respeto de los derechos humanos, la familia y los menores, como prescriben importantes actos y convenios internacionales⁽¹⁾.

⁽¹⁾ En particular: La Declaración universal de los derechos humanos y los Pactos internacionales relativos a los derechos civiles y políticos y a los derechos económicos, sociales y culturales (1966), el Convenio 143 de la OIT (1975), el Convenio internacional de la ONU sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migrantes y de los miembros de sus familias (1990), distintas posiciones adoptadas por el Alto Comisariado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), el Convenio relativo a los derechos del niño (1989), el Convenio europeo para la protección de los derechos humanos y de las libertades fundamentales (1950), la Carta social europea (1961) y el Convenio europeo relativo al estatuto jurídico del trabajador migrante (1977).

No todos los instrumentos internacionales citados por la Comisión en la presentación han sido ratificados por los Estados miembros (o por algunos de ellos); sin embargo, el hecho de que la propuesta de la Comisión tenga en cuenta estos textos para iniciar el proceso de aplicación del Título mencionado del Tratado en el apartado 1.2 permite suponer que se procederá a una ratificación y una aplicación más general y más rigurosa de estas normas internacionales por parte de los Estados miembros.

2.2. El Comité celebra que entre las personas que pueden optar a la reagrupación familiar figuren tanto los trabajadores asalariados como los independientes, los refugiados y los beneficiarios de una protección subsidiaria, y que las condiciones sean más favorables para los refugiados. La mezcla de estas distintas categorías de personas se ajusta perfectamente a la base jurídica elegida y destaca el carácter social y el objetivo de integración humana y familiar de los nacionales de terceros países en la UE. La única condición sine qua non exigida es la residencia legal del reagrupante en un Estado miembro.

2.3. El Comité valora el hecho de que la propuesta de la Comisión constituya una respuesta (aunque sea parcial a causa de la limitación del contenido de la propuesta) a las numerosas peticiones formuladas por el Comité en distintos dictámenes⁽²⁾ desde comienzos de los años noventa, relativas a la necesidad de definir un marco jurídico común para las condiciones de entrada y estancia de nacionales de terceros países y de garantizar de manera clara y uniforme el derecho a la reagrupación familiar, entendido no sólo como un derecho, sino también como instrumento social, humano y cultural que favorece la integración de los nacionales de terceros países. El Comité respalda abiertamente el empeño de la Comisión en elaborar una serie de propuestas que abarquen también otros aspectos relativos a la vida de los ciudadanos de terceros países en el territorio de la UE y espera que dichas propuestas sean pronto objeto de un amplio debate y de las correspondientes decisiones por parte de las instituciones de la UE.

2.4. Es fundamental la afirmación del principio de igualdad de trato con los ciudadanos de la Unión Europea que contempla la propuesta de Directiva examinada. Dado que algunas disposiciones se refieren, en nombre del principio de subsidiariedad, a la legislación nacional, el Comité precisará en las «observaciones particulares» los artículos que, aunque brinden un margen discrecional, exhortan a los Estados miembros a tener en cuenta los criterios de fondo contenidos

⁽²⁾ Dictamen sobre la «Libre circulación, desplazamiento y estancia de los trabajadores» — DO C 169 de 16.6.1999; Dictamen sobre la «Libre circulación de los trabajadores» — DO C 235 de 27.7.1998; Dictamen sobre «Ampliación del Reglamento (CEE) n° 1408/71 a nacionales de terceros países — Seguridad social» — DO C 157 de 25.5.1998; Dictamen sobre la «Libre circulación de las personas» — DO C 153 de 28.5.1996; Dictamen sobre las «Políticas de inmigración y derecho de asilo» — DO C 393 de 31.12.1994; Dictamen adicional sobre el «Estatuto de los trabajadores migrantes — terceros países» — DO C 339 de 31.12.1991; Dictamen «Estatuto de los trabajadores migrantes — terceros países» — DO C 159 de 17.6.1991.

en la Directiva, con el fin de evitar que la disparidad entre algunas condiciones relativas al ejercicio del derecho a la reagrupación acarreen distorsiones en los flujos migratorios o diferencias importantes de trato de un país a otro.

2.5. El Comité recuerda que el Reino Unido e Irlanda, en la firma del Tratado, pidieron la anexión de protocolos que les brindaba la posibilidad de elegir entre participar o no (opt out/opt in) en la aplicación de las disposiciones del Título IV del Tratado, y que Dinamarca, por medio de un protocolo específico, formalizó su decisión de no participar. El Comité desea vivamente que Irlanda y el Reino Unido se decidan por el «opt in» contribuyendo de manera positiva a la definición de la Directiva en cuestión. El Comité considera no obstante que la instauración de procedimientos «opt out» perturba el proceso de toma de decisiones comunitario porque permite eventuales presiones por parte de los Estados miembros que, al tiempo que se benefician de una excepción en la aplicación de las normas, participan igualmente en los debates para su elaboración. En lo que a Dinamarca se refiere, cuya opción «opt out» es explícita, el Comité desea que su gobierno, si interviene en el debate, pueda contribuir de manera positiva y constructiva.

3. Observaciones particulares

3.1. Es importante el hecho de que en la propuesta de Directiva se indique claramente que el objetivo de la «reagrupación familiar» —letra e) del artículo 2— es «formar o mantener la unidad familiar» (los vínculos familiares pueden ser previos o posteriores a la entrada en el territorio).

3.2. En la definición de los «miembros de la familia» —letra a) del apartado 1 del artículo 5— figuran el cónyuge o «la pareja de hecho que tenga una relación duradera con el reagrupante», en caso de que en la legislación del Estado miembro de que se trate la situación de las parejas no casadas se «asimile» a la de las parejas casadas. En opinión del Comité, procede interpretar el concepto de «asimilación» a la luz del artículo 2 e) mencionado en el apartado anterior (formar o mantener la unidad familiar) y del apartado 5 del artículo 7 (interés superior del menor). Lo que realmente cuenta es que las parejas no casadas puedan convivir, ayudarse mutuamente, reconocer a sus hijos, criarlos, educarlos y ejercer los derechos y obligaciones de los progenitores. Por consiguiente, deben evitarse interpretaciones restrictivas, por lo que el Comité insta a la Comisión a comprobar la transposición del artículo 5 de la Directiva en las legislaciones nacionales de los Estados miembros y dar debida cuenta de la misma en el informe previsto en el artículo 18.

3.3. La reagrupación con ascendientes y niños mayores dependientes requiere una aplicación rigurosa que debería basarse siempre en consideraciones de carácter humanitario y social. En particular, la reagrupación es posible para los niños mayores no casados que no puedan subvenir a sus necesidades debido a su estado de salud —letra e) del apartado 1 del artículo 5 y apartado 2 del artículo 12—, pero no implica derecho a la educación ni al trabajo. Ahora bien, en el apartado

2 del artículo 13 se prevé la posibilidad de conceder un permiso de residencia autónomo sin indicación de tiempo (a excepción de la duración máxima de residencia de 4 años) incluso a esta categoría de familiares. Si imaginamos que un Estado miembro puede expedir un permiso autónomo, por ejemplo al cabo de un año (ofreciendo así la posibilidad de acceder a un trabajo y a la formación), resulta difícil entender por qué estos derechos vinculados a la estancia autónoma pueden ejercerse entonces pero no pueden serlo directamente en el momento de la entrada en el territorio. Convendría, por lo tanto, suprimir la excepción contemplada en el apartado 2 del artículo 12.

3.3.1. El Comité señala que la propuesta de Directiva no cubre a determinadas personas ya de por sí débiles y con dificultades particulares como, por ejemplo, en los casos siguientes:

- a) los hijos mayores casados cuando ambos cónyuges se encuentren en estado de salud grave (no está prevista su reagrupación);
- b) los hijos mayores discapacitados o gravemente enfermos (a quienes se permite la entrada al país pero no su integración al mundo del trabajo o la formación). Sería deplorable, para estas personas, que la reagrupación se resumiera a una asistencia en la familia, sin ninguna posibilidad de vivir una vida humana y socialmente integrada;
- c) los ascendientes que viven en una situación de extrema pobreza y profunda miseria (a quienes no se permite trabajar).

El Comité desea que los Estados miembros puedan facilitar también para estos casos humanitarios la reagrupación y la inserción social y laboral, a semejanza de lo previsto en el apartado 4 del artículo 5 de la propuesta para los refugiados o beneficiarios de protección subsidiaria.

3.4. El Comité celebra que la propuesta de Directiva autorice también la reagrupación en caso de matrimonio polígamo —apartado 2 del artículo 5—; esta autorización se limita no obstante a una esposa (reafirmación del principio de la unidad de la familia) así como a los niños de otra esposa si «el interés superior del hijo así lo exigiere» (afirmación reiterada en el apartado 5 del artículo 7).

3.5. Es primordial afirmar —artículo 6— el carácter específico (y condiciones más favorables) de los refugiados menores no acompañados, a quienes pueden también unirse otros miembros de la familia no previstos en el artículo 5. Además de la ausencia de ascendientes o la imposibilidad de encontrarlos —artículo 6, letra b)—, sería necesario prever también el caso de la falta de fiabilidad de los ascendientes, teniendo siempre presente el criterio indicado en el apartado 5 del artículo 7 (interés superior del menor).

3.5.1. El Comité señala que los menores no acompañados no siempre están incluidos en la tipología del refugiado y que su llegada al territorio de la UE está adquiriendo una dimensión cuantitativa y cualitativa problemática (pensemos por ejemplo en los menores explotados o abocados a la prostitución o al crimen). Tales casos no pueden ser objeto de la presente Directiva, pero deben considerarse urgentemente y tratarse a través de intervenciones legislativas y acciones que tengan como objetivo principal su tutela y reinserción social. También se ha expresado en este sentido la cumbre de Tampere, indicando la necesidad, por una parte, de definir normas penales para la represión de los explotadores y traficantes de personas y, por otra, de proteger y promover vías para la emancipación de las víctimas. El comité espera que la Comisión presente sin demora propuestas en la materia.

3.6. No está muy claro por qué se hace uso del singular en el artículo 7 (Presentación y examen de la solicitud) donde se habla de «una solicitud» para «un miembro» de la familia. El Comité considera que, en aras de la claridad, convendría adoptar la formulación siguiente: «para uno o más miembros de su familia» (en consonancia con lo señalado en la presentación del documento — observaciones sobre el artículo 7).

3.7. Es importante la obligación de una respuesta tempestiva por escrito y justificada al solicitante a quien se le haya denegado la reagrupación, y que éste tenga la posibilidad de recurso según las normas procesales nacionales. No obstante, el Comité considera necesario que el reagrupante a quien se le haya denegado la reagrupación sea informado también sobre las posibilidades de verificar la correspondencia de las normas y procedimientos nacionales con la legislación comunitaria a través de un eventual recurso ante el Tribunal de Justicia Europeo.

3.8. Las condiciones materiales enunciadas en el artículo 8 prevén la posibilidad de rechazar la entrada por razones de «salud pública». El Comité considera que tal rechazo debe limitarse a los casos en que no exista, en la UE, ninguna posibilidad de curación o a los casos que comporten un grave riesgo de contagio incontrolable. En cambio, es importante que los Estados miembros prevean la posibilidad de reagrupación en caso de enfermedad grave o infecciosa, a condición de que el reagrupante esté en condiciones de garantizar el acceso a cuidados apropiados que en algunos países de origen son a menudo inexistentes.

3.8.1. Respecto al apartado 2 del artículo 8, el Comité desea que los Estados miembros lo apliquen con arreglo al principio de proporcionalidad y que se prevean distinciones entre delitos leves y delitos penalmente graves que hayan sido objeto de sentencia: el autor de un delito leve que decide redimirse e integrarse plena y honestamente en la sociedad a la que ha emigrado se siente fuertemente alentado a hacerlo si cuenta con el apoyo directo de la familia.

3.8.2. El Comité desea vivamente que se garantice a los miembros de la familia que se reagrupa la igualdad de trato con relación a los ciudadanos de la Unión Europea, en lo que a protección de la salud, previsión social y asistencia se refiere. A este respecto, el Comité recuerda haber pedido, en su dictamen sobre la «Comunicación de la Comisión: una estrategia concertada para modernizar la protección social», que se examine la necesidad de transformar los sistemas de protección social de los Estados miembros haciéndolos más transparentes y aptos para solucionar los problemas vinculados a la acogida e integración de los nacionales de terceros países.

3.9. El Comité acoge de una manera particularmente favorable las disposiciones del artículo 13 relativas a la expedición de un permiso de residencia autónomo a los miembros de la familia y, en concreto, las condiciones más favorables previstas en el apartado 3 del artículo 13 para casos humana y socialmente difíciles; considera que la última frase («Cuando situaciones especialmente difíciles así lo exigieren, los Estados miembros aceptarán estas solicitudes») debe interpretarse como una obligación, tal como se indica en las observaciones sobre dicho artículo.

3.10. El Comité está de acuerdo con la necesidad de efectuar controles e imponer sanciones en caso de fraude o violación de las normas relativas a la reagrupación; no obstante, a menos de proceder a controles o investigaciones que revisten un carácter vejatorio y que atentan contra la dignidad humana de las personas, el Comité considera que es extremadamente difícil probar que se haya concluido un matrimonio o una unión de hecho con el único objetivo de entrar o residir en un Estado miembro. El Comité destaca que quedan excluidos del espíritu y de la letra de la Directiva los controles e investigaciones vejatorios, y que los Estados miembros pueden proceder a controles puntuales únicamente «cuando existieren presunciones fundadas» (apartado 2 del artículo 14). Por consiguiente, el Comité insta a los Estados miembros a conformarse a dicho cuadro de criterios, controlando también que no se practiquen prácticas vejatorias a nivel de las administraciones locales.

3.10.1. Asimismo, el Comité observa que la multiplicación de matrimonios de conveniencia se ve favorecida también con las restricciones impuestas al ingreso de nacionales de terceros países y la duración y complejidad de los procedimientos a que deben someterse quienes tengan el legítimo deseo de emigrar a la UE. El Comité insiste en la necesidad de establecer normas y procedimientos claros y sencillos que permitan gestionar los flujos migratorios favoreciendo su desarrollo controlado y contrastando así las prácticas migratorias ilegales. En este sentido, se remite a sus propios dictámenes, señalados en el punto 2.3, y a su contribución para la Cumbre socioprofesional euromediterránea de París (1996) en la que se delineaba una hipótesis de gestión experimental de los flujos migratorios para facilitar tanto el ingreso como la integración o la eventual repatriación en caso de fracaso del «proyecto migratorio».

3.10.2. Es importante que los tipos de controles y sanciones tiendan a converger: el Comité pide a los Estados miembros que, para la aplicación de la Directiva, prevean una buena coordinación con el fin de evitar que se den condiciones demasiado dispares que traigan consigo una distorsión de los flujos migratorios (tendencia a elegir el país más liberal).

3.10.3. El Comité es perfectamente consciente de la existencia de bandas criminales que organizan matrimonios de conveniencia, ya sea con fines lucrativos o para encaminar a sus víctimas hacia la prostitución o hacia sus propias actividades criminales. Por tanto, el Comité insta a la Comisión a que defina rápidamente —y a los Estados miembros a que las aprueben con urgencia— medidas armonizadas destinadas a identificar y castigar a los responsables de estas bandas con sanciones eficaces, proporcionadas y disuasivas, al tiempo que otras normas deberán contemplar la protección de las víctimas

y prever vías de readaptación como se ha indicado en el punto 3.5.

3.11. El Comité acoge favorablemente las disposiciones del artículo 18, que prevén que la Comisión elabore un informe sobre la aplicación de la Directiva a más tardar dos años después del plazo impuesto a los Estados miembros para conformarse a la misma. El Comité espera que la Comisión le solicite un dictamen sobre dicho informe que, en opinión del Comité, debería ser periódico (cada 2 o 3 años).

Bruselas, el 25 de mayo de 2000.

La Presidenta

del Comité Económico y Social

Beatrice RANGONI MACHIAVELLI

ANEXO

al dictamen del Comité Económico y Social

Enmienda rechazada

La propuesta de enmienda siguiente, que obtuvo más de un cuarto de los votos emitidos, fue rechazada en el transcurso del debate:

Punto 2.5

Suprímase la última frase («En lo que a Dinamarca se refiere ... contribuir de manera positiva y constructiva.»).

Exposición de motivos

El CES no puede valorar la intención de un Estado miembro a participar en negociaciones sobre la reglamentación de la UE. El «opt out» de Dinamarca es el resultado de una votación popular que fue ratificada por el Parlamento danés y por los demás Estados miembros de la UE.

El «opt out» no significa que Dinamarca no vaya a actuar de modo leal en los demás proyectos de los Estados miembros sobre reglamentación común, como tampoco quiere decir que Dinamarca no vaya a aplicar la reglamentación común de la UE.

Resultado de la votación

Votos a favor: 34, votos en contra: 45, abstenciones: 12.

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 — Plan de apoyo comunitario a la lucha contra el dopaje en el deporte»

(2000/C 204/10)

El 7 de diciembre de 1999, de conformidad con el artículo 262 del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea, el Consejo decidió consultar al Comité Económico y Social sobre la comunicación mencionada.

La Sección de Empleo, Asuntos Sociales y Ciudadanía, encargada de preparar los trabajos en este asunto, aprobó su dictamen el 5 de mayo de 2000 (ponente: Sr. Bedossa).

En su 373^{er} Pleno de los días 24 y 25 de mayo de 2000 (sesión del 24 de mayo), el Comité Económico y Social ha aprobado por 112 votos a favor, ningún voto en contra y 3 abstenciones el presente Dictamen.

1. Preámbulo

1.1. La universalización del deporte, la reciente toma de conciencia del dopaje entendido como desviación, o incluso pérdida de control social y cultural, con sus características inmorales y nocivas para la salud, así como el miedo a su generalización, han suscitado la preocupación de la opinión pública y provocado una reacción responsable de las autoridades deportivas y de la Administración Pública para recuperar y garantizar una práctica deportiva respetuosa de la ética y la salud.

1.2. La idealización del deporte y la imagen que contribuye a dar del cuerpo humano en perfecta salud ha conducido inevitablemente a una infravaloración del fenómeno del dopaje, mientras que su dimensión económica, social y cultural no ha dejado de crecer.

1.3. Por lo demás, la lucha contra el dopaje, a pesar de mejoras sustanciales, ofrece demasiado a menudo una imagen nebulosa que acaba en el reconocimiento de una verdadera fragilidad. Sin duda, el motivo es que se concibe y presenta como una respuesta inmediata e insuficientemente coordinada a un problema complejo, a pesar de que la elaboración de un sistema riguroso, perenne y universal parece ser el único medio eficaz para luchar contra esta plaga.

1.4. Es imprescindible un esfuerzo de concepción y organización. Las funciones y las responsabilidades de los dos principales interlocutores, a saber, las autoridades deportivas y la Administración Pública, deben volverse a precisar, e incluso institucionalizarse, en un marco que ya no es exclusivamente nacional; debe englobar a las asociaciones, sociedades y clubes deportivos, y tener en cuenta no sólo los imperativos de los calendarios de competición sino también, y sobre todo, la protección de la salud de los deportistas.

2. Introducción

2.1. El Comité Económico y Social apoya la iniciativa de la Comisión. Esta Comunicación pone de relieve un problema

que ha adquirido una enorme gravedad para la opinión pública europea debido al descubrimiento y la comprobación de que los casos de dopaje típicos⁽¹⁾ son una práctica casi generalizada en las competiciones deportivas de determinadas especialidades.

2.2. Esta violación repetida de la ética deportiva hace que la opinión pública europea dude de la autenticidad de las pruebas deportivas de renombre, especialmente internacionales, que suelen celebrarse en suelo europeo. La irrupción, en estas actividades deportivas, de los medios de comunicación de masas amplifica este fenómeno.

2.3. Por otra parte, la intervención de importantes medios de difusión saca a la luz el papel de los poderes financieros que permiten la organización y desarrollo de estas pruebas deportivas. Existe el riesgo de que el entusiasmo considerable del público se difumine poco a poco, e incluso desaparezca, si no se aplican rápidamente medidas tajantes, coordinadas y aceptadas por los principales protagonistas, que permitan luchar eficazmente a todos los niveles (nacional, europeo e internacional) contra el engaño del dopaje.

2.4. A este respecto, es esencial el papel de la Unión Europea, dado que los Estados miembros gozan de suficiente reconocimiento para ser escuchados y seguidos en todos los organismos internacionales. Por consiguiente, la Unión Europea debe imperativamente expresarse de forma unánime y fijar sus competencias elaborando una recomendación que cuente con la aprobación de los principales interesados: federaciones, asociaciones deportivas, autoridades de tutela y uniones de organizaciones no gubernamentales (ONG) que regulan el deporte.

⁽¹⁾ El 11 de noviembre de 1999, el Grupo Europeo de Ética de las Ciencias y Nuevas Tecnologías aprobó un dictamen muy motivado sobre los aspectos éticos del dopaje en el deporte con una definición precisa del dopaje que el CES debe adoptar: «utilización, para mejorar el rendimiento deportivo, de sustancias, dosificaciones o métodos prohibidos principalmente debido a su potencial efecto dañino para la salud de los deportistas, y susceptible también de alterar las condiciones de equidad del deporte aceptadas de forma generalizada».

2.5. La actuación de la UE es indispensable no sólo porque la lucha contra el dopaje es una cuestión ética, sino también, y sobre todo, porque es un imperativo de salud pública.

2.6. El Comité Económico y Social es muy receptivo a la solicitud de dictamen de la Comisión, dado que asume plena responsabilidad en su calidad de representante de la sociedad civil. A este respecto, el entramado asociativo promotor del deporte participa en esta reflexión y sigue atentamente los dictámenes del CES, que cuenta en su seno con personalidades activas en este ámbito.

3. Observaciones generales sobre la Comunicación de la Comisión

3.0.1. Tras recordar las últimas actuaciones en la lucha contra el dopaje a nivel internacional y europeo, la Comisión destaca el papel impulsor de la UE, especialmente por lo que se refiere al Convenio europeo de lucha contra el dopaje del Consejo de Europa de 1989.

3.0.2. El Comité Económico y Social, al igual que la Comisión, comprueba el reciente cambio de naturaleza del dopaje y se muestra de acuerdo con los motivos que ésta destaca para explicar la proliferación del dopaje: exceso de comercialización del deporte, multiplicación de las competiciones, entorno del deportista.

3.0.3. La Comisión aborda la lucha contra el dopaje con un triple enfoque destinado ante todo a privilegiar la ética y reforzar la protección de la salud de los deportistas, después instaurar una nueva cooperación con el Comité Olímpico Internacional (COI) mediante la creación de la Agencia Mundial Antidopaje y, por último, movilizar los instrumentos comunitarios.

3.0.4. El Comité Económico y Social se felicita de que la Comisión defienda en su reflexión la necesidad de tener en cuenta la dualidad «ética deportiva» y «salud de los deportistas». Asimismo, apoya las numerosas referencias de la Comisión a documentos clave recientes como la posición del Parlamento Europeo y del Comité de las Regiones sobre el tema de la lucha contra el dopaje.

3.1. *Ética deportiva y protección de la salud de los deportistas*

3.1.1. El Grupo Europeo de Ética de las Ciencias y Nuevas Tecnologías⁽¹⁾ (GEE), tras recordar los principios éticos del derecho a la salud, el principio de integridad, la protección necesaria de las personas vulnerables y la dignidad de los deportistas, reafirma que el dopaje constituye un grave atentado contra la salud pública.

(1) Dictamen del GEE sobre los aspectos éticos de la lucha contra el dopaje en el deporte (11.11.1999).

3.1.2. La Comisión incluye en su Comunicación las principales propuestas del GEE entre las que cabe destacar:

- instauración de un sistema de control eficaz independiente del mundo deportivo;
- creación de un laboratorio europeo de referencia;
- fomento de la investigación epidemiológica;
- organización de una gran conferencia sobre el dopaje;
- inclusión de disposiciones específicas relativas a la protección de los deportistas en la normativa comunitaria sobre salud y seguridad de los trabajadores;
- elaboración de una directiva sobre protección de los niños y adolescentes en el deporte con el fin de proteger su salud y garantizar su autonomía;
- fomento por parte de la UE de una formación especializada en medicina deportiva;
- elaboración de un código de buena conducta en el ámbito de la medicina deportiva, en relación con los órganos colegiados de estas profesiones que deben supervisar la aplicación por parte de sus miembros.

3.1.3. El Comité Económico y Social se congratula por este enfoque de la Comisión, que quiso recabar el punto de vista de los expertos sobre el alcance ético, jurídico y científico del fenómeno del dopaje.

3.1.4. El CES considera que debería constituirse rápidamente un grupo de seguimiento de las propuestas especialmente interesantes, con el fin de velar por el respeto de los principios éticos establecidos por el GEE y garantizar su aplicación.

3.1.5. El CES efectuará un atento seguimiento para garantizar que las medidas que proponga la Comisión incluyen dichas propuestas, que no dejará de completar.

3.2. *Hacia una cooperación entre la Unión Europea y la Agencia Mundial Antidopaje*

3.2.1. La participación en la Agencia Mundial Antidopaje (AMA) constituye el segundo eje de la actuación comunitaria. En la Comunicación de la Comisión se destaca, con razón, que la UE tiene un interés manifiesto en la creación de la Agencia, sobre todo por las funciones de este nuevo organismo que entran dentro de los ámbitos de competencia comunitaria como, por ejemplo, la protección de la salud pública, la investigación y la libre circulación de los deportistas.

3.2.2. Esta nueva cooperación que propone la Comisión es esencial para el desarrollo de la lucha contra el dopaje: las federaciones deportivas, el movimiento olímpico y la Administración Pública deben comprometerse con determinación. Por otra parte, la UE debe consolidar su presencia, ofrecer ayuda y compartir su experiencia para que este organismo internacional tenga éxito, velando al mismo tiempo por que se respeten los principios de independencia y transparencia en su funcionamiento.

3.2.3. El Comité Económico y Social aprueba vivamente la participación de la UE en la creación de la Agencia Mundial Antidopaje y se felicita de que, desde el inicio de las negociaciones, la posición de la UE haya sido muy favorable a la creación de este organismo.

3.2.4. Sin embargo, el CES pide a la Comisión que se mantenga alerta y siga con atención, durante el período transitorio que dura hasta el 1 de enero de 2002, los siguientes aspectos sobre los que todavía no se ha adoptado una posición definitiva:

- el proyecto de estatuto de la Agencia debe completarse y contar con la aceptación de todas las partes, especificando la importancia vital del compromiso político y moral de las partes interesadas respecto de la actividad de la Agencia;
- la Agencia debe seguir siendo responsable de la nomenclatura de las sustancias y prácticas dopantes prohibidas, basándose en la medida de lo posible en la lista elaborada por la comisión médica del COI. El CES solicita que este control se reserve a la Agencia;
- la Agencia debe organizar la acreditación y la certificación de los laboratorios de control para la aplicación de las normas establecidas por el movimiento deportivo internacional;
- la Agencia debe ser responsable de la redacción de la guía de buena ejecución de los controles durante y al margen de las competiciones;
- la Agencia debe intentar lograr un consenso entre las organizaciones gubernamentales o públicas y el conjunto del mundo deportivo;
- el CES desea que las agencias nacionales de lucha contra el dopaje cooperen sin ambages con la Agencia.

3.2.5. El Comité seguirá muy de cerca la elección definitiva de la sede de la Agencia, que debería situarse en Europa, ya que aquí se han tomado las iniciativas más importantes y se han llevado a cabo más trabajos y los más pertinentes. Por otro lado, apoya la propuesta de la Comisión que desea la modificación del estatuto de la Agencia, es decir, el paso de una fundación de Derecho privado a una agencia de Derecho público.

3.2.6. El Comité solicita a la Comisión que presente con celeridad una propuesta de participación de la UE en dicha Agencia al Parlamento y al Consejo de Ministros.

3.3. Intervención de los instrumentos comunitarios

3.3.1. La Comisión prevé en su Plan de apoyo comunitario, por una parte, mejorar la coordinación de las medidas de carácter reglamentario (libertad de circulación, libertad de prestación de servicios, etc.) y, por otra, poner al servicio de la lucha contra el dopaje los instrumentos comunitarios:

- La investigación sobre las sustancias y prácticas dopantes, los métodos de detección y las consecuencias del dopaje para la salud: el Quinto programa marco del Consejo (1998-2002) para acciones de investigación, desarrollo tecnológico y demostración se puede aplicar directamente al dopaje mediante los programas «crecimiento competitivo y sostenible» y «calidad de vida».

La Comisión recuerda en su Comunicación que deben tenerse en cuenta varias prioridades de investigación, a saber, las de carácter médico y metrológico. El Comité Económico y Social aprueba este planteamiento que permite, por medio de la política comunitaria de investigación, aplicar medidas concretas como el desarrollo de un estudio anónimo de seguimiento de la salud de los atletas de alto nivel en actividad, así como un estudio epidemiológico con antiguos deportistas de alto nivel retirados.

- Los programas de educación, formación profesional y juventud pueden contribuir a la lucha contra el dopaje con vistas a la sensibilización, prevención e información: programa «Sócrates» sobre la educación, programa «Leonardo» sobre la formación profesional y el futuro programa «Juventud» sobre la cooperación en el ámbito de juventud (formación de monitores, intercambios entre jóvenes, etc.)

Resulta evidente para el Comité Económico y Social que las medidas de investigación, de prevención mediante la educación, de formación e información en materia de lucha contra el dopaje y de protección de la salud de los deportistas tienden a la descentralización y a usar los amplios instrumentos comunitarios existentes. Estas medidas pueden incluirse fácilmente en los programas generales existentes mediante una adaptación a los problemas de la lucha contra el dopaje y de la protección de la salud, o incluso completar algunos de los que están centrados más específicamente en uno u otro sector (como la toxicomanía).

- Los programas de cooperación policial y judicial como Oisin (1996), para los servicios encargados de la represión, y Grotius (1996), para los jueces, mediante la organización de prácticas, formación e intercambios de información.
- La Directiva nº 92/27/CEE⁽¹⁾, de 31 de marzo de 1992, relativa al etiquetado y al prospecto de los medicamentos de uso humano podría servir de marco de actuación para incluir advertencias especiales sobre determinadas categorías de medicamentos, sobre todo los que contienen sustancias prohibidas en la práctica deportiva.

(1) DO L 113 de 30.4.1992.

— La Comisión, en virtud del artículo 152 del Tratado, tiene la intención de presentar una propuesta de recomendación del Consejo relativa a la prevención del dopaje en el deporte, en particular el aficionado. Se pide a los Estados que presenten un informe sobre la adopción y aplicación de las medidas en los distintos ámbitos previstos por la recomendación (prevención, sensibilización, etc.) El nuevo plan de acción marco en materia de salud pública deberá incluir un apartado sobre el dopaje.

3.3.2. El Comité Económico y Social aprueba la idea de «movilizar» los instrumentos comunitarios existentes para favorecer la prevención y la lucha contra el dopaje. Sin embargo, emite dos importantes reservas: la primera se refiere específicamente al apartado «salud» propuesto por la Comisión y la segunda es de carácter más general.

3.3.2.1. El CES es consciente de que el artículo 152 del Tratado no prevé la armonización de disposiciones legislativas y reglamentarias en materia de salud; por consiguiente, desea que los Estados miembros completen y coordinen las disposiciones nacionales sobre salud referidas al dopaje.

3.3.2.2. Por otra parte, el Comité Económico y Social lamenta que el eje primordial de la política de prevención y lucha contra el dopaje propuesto por la UE se limite a la movilización de los instrumentos comunitarios existentes. Los retos de la prevención y la lucha contra el dopaje merecen la elaboración de un proyecto político más coherente y global, que incluya determinados aspectos esenciales, como disposiciones disciplinarias aplicables a los deportistas, que la Comisión prácticamente pasa por alto.

4. Propuestas del proyecto de dictamen del CES

El CES considera que, para aumentar la eficacia de un plan de apoyo comunitario a la prevención y la lucha contra el dopaje en el deporte, hay tener presente lo siguiente.

- El fenómeno del dopaje en el deporte, tal como han revelado los últimos acontecimientos, ha adquirido una dimensión muy inquietante en todos los ámbitos deportivos, a todos los niveles (profesional y aficionado) y para todos los tipos de población, especialmente los jóvenes.
- El dopaje pone en peligro la salud de los deportistas, falsea las competiciones, daña la imagen que del deporte tienen, sobre todo, los jóvenes y altera seriamente la dimensión ética del deporte.
- Este agravamiento se ve facilitado por los vacíos legislativos y reglamentarios existentes en muchos Estados en cuanto a prevención y lucha contra el dopaje, así como por una mala coordinación de las políticas de lucha contra el dopaje de los distintos estados miembros de la comunidad deportiva internacional y, en particular, de los Estados miembros de la UE.
- Por lo tanto, es necesario uniformizar las medidas y las acciones tomadas por los ordenamientos nacionales, las instituciones europeas, el Consejo de Europa y el movimiento deportivo tanto a nivel europeo como internacional.

El Comité Económico y Social considera que la aplicación de una legislación y una normativa relativas a la prevención y lucha contra el dopaje consta de tres aspectos indisociables, a saber, la ética deportiva, el apartado de la represión contra las redes del dopaje y la protección de la salud de los deportistas. La Administración Pública de los Estados miembros y la Unión Europea tiene una responsabilidad directa en el desarrollo de estos tres aspectos que permitirán prevenir eficazmente las prácticas dopantes y luchar contra las mismas.

4.1. Ética deportiva

4.1.1. Procedimiento disciplinario contra los deportistas condenados por dopaje

4.1.1.1. Está claro que la Comisión actúa con prudencia manifiesta en cuanto al régimen represivo aplicado a los deportistas de acuerdo con la ética deportiva. Tradicionalmente, la sanción a los deportistas es una iniciativa del movimiento deportivo. La participación de la Administración Pública, especialmente la de ámbito nacional, es secundaria y muy desigual.

4.1.1.2. Existe una petición del Parlamento Europeo (punto 10 de la Resolución)⁽¹⁾ y del Comité de las Regiones (punto 3.14.2 de su dictamen)⁽²⁾ para que se actualice el procedimiento disciplinario y aumente la participación de los poderes públicos. El CES solicita que la Comisión haga suya esta posición.

4.1.1.3. La experiencia demuestra cuán frágil resulta este procedimiento si se inscribe en una jurisdicción deportiva aislada por la falta de un marco reglamentario fijado por la Administración Pública. En efecto, la jurisdicción deportiva en la materia suele resultar incapaz de sancionar a sus propios deportistas, lo que quita credibilidad a la lucha contra el dopaje.

4.1.1.4. Sin entrar en los detalles de un tipo concreto de estructura disciplinaria contra los deportistas condenados por dopaje, cabe plantear dos «modelos». El primero se inspira en el ejemplo francés, en el que intervienen en primera instancia las federaciones deportivas y, en segunda, una autoridad administrativa independiente tanto del movimiento deportivo como del poder político con miras a ejercer un poder de regulación. Se trata del Consejo de prevención y lucha contra el dopaje.

El segundo modelo confía a una autoridad independiente toda la responsabilidad de perseguir y sancionar a los deportistas condenados por dopaje.

En ambas hipótesis es indispensable una asociación, o por lo menos una cooperación, entre el organismo de que se trate y el movimiento deportivo. Por otra parte, es obligatorio velar por el respeto escrupuloso de los derechos de los deportistas, independientemente de la solución adoptada.

⁽¹⁾ Resolución del Parlamento Europeo sobre medidas urgentes que se han de adoptar contra el dopaje en el deporte — DO C 98 de 9.4.1999.

⁽²⁾ Dictamen del CDR sobre el «Modelo de Deporte Europeo», 37/99 de 16.9.1999.

4.1.1.5. El Comité Económico y Social considera que la elaboración de una Directiva comunitaria podría favorecer la creación de estos organismos en cada Estado miembro e incitar a la instauración de una legislación homogénea sobre sanciones.

4.1.1.6. Además, es esencial recordar la obligatoria distinción entre el apartado de la represión disciplinaria y el apartado penal, ya que algunos Estados miembros todavía no establecen tal diferencia.

4.1.2. Código del COI

4.1.2.1. El Comité Económico y Social toma nota de la aplicación de la declaración del Comité Internacional Olímpico sobre la lucha contra el dopaje. El código del COI constituye un paso importante en la lucha contra el dopaje para que sea creíble, e incluso ejemplar, el desarrollo de los Juegos Olímpicos, por ejemplo, de Sidney. Este código ya constituye una referencia jurídica y moral inevitable y el deporte olímpico debe beneficiarse por ello, ya que supone una mejora de la lucha contra el dopaje durante las pruebas olímpicas.

4.1.2.2. El Comité Económico y Social apoya los recientes esfuerzos del COI que ha pedido a la UE que participe más activamente mediante una estrecha cooperación en la organización de los Juegos Olímpicos de Sidney.

4.1.2.3. El Comité, sin perjuicio del respeto por la independencia del movimiento olímpico, comprueba que el código de lucha contra el dopaje del COI, que entró en vigor el 1 de enero de 2000, es un código propio que depende de la autoridad exclusiva del COI y de sus comités nacionales. La UE sólo interviene mediante la presencia de los representantes designados por los Estados miembros.

4.2. Represión de las redes del dopaje

4.2.1. La Comisión aborda el papel de la Administración Pública de los Estados miembros en el control y la vigilancia de los productos prohibidos solamente desde el punto de vista de una cooperación policial y judicial imprescindible.

4.2.2. El Comité Económico y Social aprueba todo refuerzo de la cooperación entre los Estados miembros en estos ámbitos sensibles, por ejemplo para la aproximación de las disposiciones nacionales sobre tipificación de los delitos y gravedad de las sanciones aplicables, así como la importancia de su armonización en un territorio donde personas y mercancías circulan libremente.

4.2.3. Es evidente que el entorno cercano al deportista, que puede facilitar, incitar, ofrecer y administrar sustancias dopantes, debe ser reprimido de la misma forma que la fabricación, importación o venta de preparados con sustancias prohibidas, dado que esta modalidad de oferta insidiosa de productos ilícitos se está trivializando.

4.2.4. El Comité Económico y Social preconiza normas que prohíban la fabricación, importación o venta de sustancias ilícitas, así como una armonización de las disposiciones penales de los Estados miembros sobre medidas represivas contra el entorno cercano o distante del deportista.

4.2.5. A este respecto, el Comité precisa que los quince Estados miembros de la Unión Europea son países signatarios del Convenio del Consejo de Europa de lucha contra el dopaje. Por lo tanto, estos Estados deben respetar la lista que establece las sustancias y métodos dopantes prohibidos, elaborada por el grupo de seguimiento del COI e incluida en el Convenio del Consejo de Europa de 1989 mediante una enmienda. Por consiguiente, esta lista es idéntica para todos los Estados miembros de la Unión Europea y parece lógico que todos utilicen una referencia lograda mediante reconocimiento mutuo.

4.3. Protección de la salud de los deportistas

4.3.1. El Comité Económico y Social considera que la protección de la salud de los deportistas es uno de los objetivos prioritarios de la prevención y lucha contra el dopaje.

4.3.2. Con tal fin, recomienda una política activa de información fiable, clara, precisa y actualizada a los atletas que puedan llegar a utilizar sustancias o prácticas dopantes. Esta información debe facilitarse obligatoriamente a los deportistas al firmar o renovar su licencia.

4.3.3. Asimismo, el Comité considera necesario instaurar un seguimiento médico obligatorio de los deportistas de alto nivel determinado de forma conjunta por los poderes públicos y el movimiento deportivo. Este seguimiento debe efectuarse en condiciones técnicas idóneas. Además, es indispensable crear una red de corresponsales independientes del movimiento deportivo capaces de analizar los resultados de este seguimiento y elaborar normas que permitan proteger la salud de los deportistas en función de los análisis efectuados.

4.3.4. Este seguimiento médico debe ser visto como una protección indispensable de la salud frente al uso de productos prohibidos y una práctica desbocada del deporte. Al mismo tiempo, constituye un medio para que la medicina deportiva sea una gran especialidad médica que no tenga como único objetivo la mejora del rendimiento.

5. Conclusión general

La Comisión, al presentar su «Plan de apoyo comunitario a la lucha contra el dopaje en el deporte», hace hincapié en la yuxtaposición de los medios desarrollados por el movimiento deportivo y de los medios comunitarios existentes.

Ahora bien, el Comité Económico y Social esperaba, como complemento de los informes y dictámenes del Parlamento Europeo y el Comité de las Regiones, la elaboración de un sistema comunitario de base que sirviera de estructura para que la Administración Pública de los Estados miembros organizara la lucha contra el dopaje y la protección de la salud de los deportistas. Este enfoque habría podido permitir elaborar las orientaciones de un entramado europeo de prevención y lucha contra el dopaje basado en tres pilares importantes:

- creación de una verdadera política comunitaria activa de prevención. Esta política de prevención debe contar con la participación de todos los protagonistas de la lucha contra el dopaje: federaciones deportivas de aficionados y profesionales, personas activas en el sector de la educación, juventud y deportes, autoridades administrativas independientes, organizaciones no gubernamentales, colectivos, profesionales de la salud y medios de comunicación.
- desarrollo y armonización de los medios de represión, tanto disciplinarios para los deportistas condenados por dopaje como penales contra las redes del dopaje; la reorganización del mundo deportivo en función del criterio de independencia de los controles y sanciones, la cooperación policial y judicial entre Estados miembros y la armonización de las legislaciones constituyen aspectos indispensables de esta política de prevención y lucha contra el dopaje;
- continuación y mejora de la investigación médica y farmacológica, tanto fundamental como clínica; la utilización de todos los recursos disponibles en el sector de la investigación es un complemento determinante para el éxito de toda política de prevención y lucha contra el dopaje. La aplicación del principio de cautela y la acuciante necesidad de proteger la salud de los deportistas deben ser el hilo conductor de esta política.

Bruselas, el 24 de mayo de 2000.

La Presidenta

del Comité Económico y Social

Beatrice RANGONI MACHIAVELLI

Dictamen del Comité Económico y Social sobre el «Seguro de enfermedad complementario»

(2000/C 204/11)

El 11 de abril de 2000, de conformidad con el artículo 262 del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea, el Parlamento Europeo decidió consultar al Comité Económico y Social sobre el «Seguro de enfermedad complementario».

La Sección de Empleo, Asuntos Sociales y Ciudadanía, encargada de preparar los trabajos en este asunto, aprobó su dictamen el 5 de mayo de 2000 (ponente: Sr. Bloch-Laine).

En su 373º Pleno de los días 24 y 25 de mayo de 2000 (sesión del 24 de mayo), el Comité Económico y Social ha aprobado por 113 votos a favor, 2 en contra y 2 abstenciones el presente Dictamen.

1. INTRODUCCIÓN

1.1. El Comité Económico y Social recibió una solicitud de dictamen respecto de un documento de trabajo de la Comisión de Empleo y Asuntos Sociales del Parlamento Europeo sobre el seguro de enfermedad complementario (PE.286.183 — DT/402.876). El Comité acogió esta consulta con enorme satisfacción por dos motivos relacionados entre sí: por un lado, la importancia y la gravedad del tema abordado y, por otro lado, el papel que el Comité considera poder y deber ejercer de forma útil en el futuro de cara a la elaboración progresiva de los actos constitutivos de un modelo social europeo.

1.2. A modo de preámbulo del presente dictamen, el Comité señala y destaca que el documento analizado es continuación de una serie de reflexiones y actos tendentes a definir y consolidar mejor la vocación social de la Unión. La iniciativa de la Comisión de Empleo y Asuntos Sociales del Parlamento demuestra la atención creciente que se presta desde inicios de la década de los noventa al tema de la protección social, uno de cuyos elementos principales es el seguro de enfermedad, respecto de la lucha contra la exclusión. Los principales documentos fruto de este reconocimiento fueron, tras la Recomendación de 27 de julio de 1992 sobre la convergencia de los objetivos y de las políticas de protección social⁽¹⁾, tres Comunicaciones de la Comisión de 1995, 1997 y 1999⁽²⁾. Por su parte, el Comité emitió el 1 de marzo de 2000 un dictamen sobre la Comunicación de la Comisión titulada «Una estrategia concertada para modernizar la protección social»⁽³⁾.

1.3. El «documento de trabajo» remitido para consulta supone un nuevo avance hacia dicho objetivo.

I. Análisis del documento de trabajo

A la hora de analizar el documento de que se trata, pueden distinguirse tres partes: un prudente recordatorio de algunos principios fundamentales establecidos en los Tratados de la Unión que marcan el enfoque y el tratamiento del tema (A); comprobación de la existencia de una situación preocupante (B); propuestas (C).

A. Límites del marco institucional

1. En el documento se recuerda que la organización y financiación de los sistemas nacionales de protección social es responsabilidad de los Estados miembros.

2. Asimismo, se destaca que la protección social obedece a modelos y procede de arbitrajes sociales y políticos heredados del pasado y consustanciales a cada Estado.

3. También se hace hincapié en que los Estados miembros deben mantener sus propias competencias al respecto en aplicación directa del principio de subsidiariedad.

4. En el documento se señala que la libre competencia es uno de los principios fundamentales de la Unión Europea y que, obviamente, por ella se siguen rigiendo las normas del seguro.

5. Por otro lado, se indica que, de acuerdo con los esquemas previstos en los Tratados, la Unión, tanto en este ámbito como en otros, «actúa mediante el establecimiento de normas Mínimas» destinadas a crear una «red de seguridad».

6. Asimismo, se precisa que las llamadas «prestaciones de confort» quedan al margen de las recomendaciones que se formulan.

El Comité ha querido reunir y poner de relieve estas ideas que figuran en distintos párrafos del documento con el fin de dejar clara la preocupación manifiesta de sus autores por no subestimar ninguna de las limitaciones que deben respetarse ni de las dificultades que hay que superar para afrontar de forma adecuada los retos inherentes al problema planteado.

⁽¹⁾ DO L 245 de 26.8.1992, pp. 49-52.

⁽²⁾ COM(95) 466 final — COM(97) 102 final — COM(1999) 347 final.

⁽³⁾ CES 238/2000 — DO (pendiente de publicación).

B. *Comprobación alarmante*

Puede resumirse así: a pesar de la diversidad de las situaciones nacionales, en todos los Estados miembros de la Unión están apareciendo o aumentando factores discriminatorios en cuanto al acceso a la asistencia sanitaria de calidad en un plazo razonable; esta desigualdad, de la que no cabe esperar que disminuya espontáneamente, es una forma singularmente perjudicial y sorprendente de exclusión social que sólo puede dañar la imagen y el futuro de la construcción europea.

1. Exposición de las causas

Aunque el documento del Parlamento se limite al seguro de enfermedad complementario, no es posible entender el sentido y el alcance de los problemas en la materia si no se recuerda el contexto, que puede sintetizarse del siguiente modo:

- todos los sistemas europeos de protección de la salud, independientemente de sus especificidades, soportan determinadas tendencias gravosas, a saber:
 - periodo de veinticinco años con poco crecimiento, generador de desempleo y freno de la capacidad contributiva —impuestos o cotizaciones— de las familias y las empresas;
 - envejecimiento demográfico;
 - aparición de nuevas patologías y, debido a los progresos de la investigación y la terapéutica, aumento del coste de la atención médica.

La confluencia de estas tendencias ha hecho inevitable —salvo raras excepciones— un aumento incontrolado del porcentaje de la financiación pública en los gastos sanitarios totales, que crecen casi de forma generalizada, en porcentaje de los PIB nacionales. De forma simultánea, se ha comprobado en varios lugares de Europa una restricción del acceso de las personas con menos medios —las más desfavorecidas— a cuidados de calidad en plazos razonables, o incluso un deterioro de la calidad de la atención a las personas con menos recursos. Esto equivale a decir que los sistemas de sanidad obligatorios, basados en la solidaridad, se encuentran en distinto grado al límite de sus posibilidades.

A la vez que disminuye globalmente el alcance de la cobertura financiado por medio de las cotizaciones obligatorias, se han ido ampliando las prestaciones del seguro complementario. Se han desarrollado, de distintas formas y con ritmos diferenciados, mecanismos de protección social que dependen de la iniciativa privada, con ánimo de lucro o no.

Puede y debe considerarse que el recurso al seguro de enfermedad complementario y todas las mejoras susceptibles de ampliar la cobertura son básicamente útiles. Este enfoque es una prueba de realismo. Pero el respeto de este principio

obliga a no edulcorarlo y contribuir a disipar, en la medida de lo posible, las ambigüedades existentes. A tal efecto, y en esta fase de su dictamen, el Comité desea destacar los siguientes puntos:

- a) Por razones comprensibles, que sería demasiado fácil y simple condenar, el lenguaje político tiene tendencia a velar en cierto grado la gravedad de las dificultades y a mantener de cara a la opinión pública la ilusión de que los Estados pueden y podrán responder a sus aspiraciones, independientemente del potencial de las cotizaciones obligatorias. Cabe desear que se logren progresos valientes al respecto mediante un lenguaje más verdadero destinado a la opinión pública.
- b) Quiérase o no, los regímenes complementarios obedecen, con arreglo a modalidades muy variadas, a una lógica de funcionamiento diferente, por su propia esencia, de la de los mecanismos de cobertura obligatorios por dos motivos combinados:
 - Sus costes están en función de la naturaleza de los riesgos. La cobertura que ofrecen depende de la capacidad financiera de los clientes o miembros. Estos costes pueden tener un carácter disuasorio. Por lo tanto, existe un planteamiento de Selección, independientemente del mecanismo utilizado.
 - Estos regímenes, cualesquiera que sean sus fines, cultura o estrategia, están en situación competitiva. La adhesión a sus pactos o contratos es voluntaria. Excepto en caso de que se quiera negar su carácter, destruir sus mecanismos esenciales o descargar sobre ellos una parte fundamental de las funciones de solidaridad de los Estados, no es de recibo transformarlos. Tanto en este sentido como en otros, el documento del Parlamento es claro y lúcido. Pero ello no quiere decir que haya que cruzarse de brazos y limitarse a contemplar, por respeto a la competencia, el desarrollo de tendencias financieras o patológicas generadoras de exclusión.

Los Estados miembros de la Unión, lo digan de forma más o menos clara o no lo digan, conocen perfectamente las características de las opciones que tienen ante sí:

- incrementar el peso de los gravámenes obligatorios (impuestos y cotizaciones);
- aceptar una reducción de la calidad y un aumento de la espera para las prestaciones;
- optimar la función creciente de los regímenes de cobertura complementarios;

- o reforzar la eficacia de funcionamiento de los regímenes obligatorios.

La cuestión que se plantea en el documento sobre el que se consulta al Comité es qué puede recomendarse para profundizar en la tercera de las opciones.

2. Determinación de los obstáculos

A este respecto, cabe destacar la dificultad de la labor debido a la diversidad de situaciones, tradiciones y administración en los Estados miembros de la Unión:

- en unos se pagan impuestos; en otros se cotiza; y en otros se combinan los dos sistemas en diverso grado;
- en unos se tiende a legislar y en otros se prefiere negociar o utilizar formas contractuales;
- en unos se dividen las gestiones y en otros se uniforman, etc.

II. Observaciones específicas

Nota: Esta parte del dictamen del Comité se atiene, párrafo por párrafo, a la estructura de las Partes II y III del documento del Parlamento.

Preámbulo — Parte II

El Comité aprueba y apoya la reiteración de las funciones de protección social que incumben a la Unión Europea, tanto por lo que se refiere al reconocimiento de las especificidades como al objetivo común de solidaridad.

§ 1-2. El Comité considera que los porcentajes ofrecidos serían más convincentes si se tratara de la parte de los gastos reembolsados.

§ 1-3. Sería útil —con el fin de apoyar el contenido— ofrecer datos globales y comparables a nivel europeo, dado que aportarían una visión de conjunto interesante para determinar qué cuidados o servicios corren, total o parcialmente, a cargo de las personas. Algunos Estados —para controlar los gastos manteniendo bases mínimas— han establecido nuevos sistemas, a saber, una selección de situaciones personales prioritarias. Sería aconsejable disponer de datos al respecto.

§ 1-5. El Comité considera que la solidaridad como principio compete ante todo a los regímenes obligatorios. Su eventual reparto con los regímenes complementarios debe ser objeto de un debate claro. Este punto no puede ser nada ambiguo.

§ 2. Sería conveniente conocer los datos sobre el porcentaje de población cubierto por el seguro de enfermedad complementario.

§ 2-3. El objetivo del derecho a la asistencia sanitaria consiste en garantizar, en su momento, el acceso a cuidados médicos juzgados necesarios a partir de criterios médicos objetivos. Sólo puede tratarse de necesidades reconocidas desde el punto de vista médico.

§ 3-5. Respecto de las prestaciones ópticas y dentales, sería necesario saber si los cuidados entran dentro de los sistemas obligatorios y, en caso afirmativo, de qué forma y en qué porcentaje.

Parte III del documento

§ 3. En esta parte se afirma que «las leyes del mercado» llevarán «a la selección sistemática de los riesgos». El Comité señala que todos los agentes que operan en este mercado buscan clientes. Algunos proponen niveles de primas más bajos, para lo que seleccionan los «buenos riesgos»: personas jóvenes y con buena salud. Otros realizan prácticas mutualistas que permiten no expulsar a las personas con menos recursos, más enfermas o con más edad. Con una concepción muy rígida de las leyes del mercado, la selección sistemática de los riesgos sólo conducirá a la marginación y exclusión del mercado de las personas más débiles.

El documento preconiza la instauración de normas mínimas que permitan evitar la ausencia de cobertura social. Si se refiere a la falta de cuidados mínimos que estarían cubiertos por los regímenes obligatorios, debe precisarse el nivel de calidad que se desea y el plazo de espera para recibir las prestaciones.

Respecto de los «riesgos importantes», convendría organizar una mutualidad creando, por ejemplo, fondos de garantía a cargo de los aseguradores que asumirían las primas adicionales.

§ 5. El Comité aprueba en su totalidad la observación.

III. Dictamen sobre las medidas propuestas

A. Carta de los derechos fundamentales

El Comité se muestra a favor de que la Carta establezca principios sólidos en la materia y se inspire en la Carta social del Consejo de Europa y en la Carta de los derechos sociales de Europa.

B. Instrumentos de seguimiento

El Comité considera necesario que la Unión establezca los medios eficaces para una vigilancia europea en un tema que es capital:

- mediante una de las agencias ya constituidas;

- dotando con medios logísticos y presupuestarios adecuados al Comité de protección social cuya constitución acaba de aprobarse;
- o, en último término, creando un observatorio.

C. *Base de normas mínimas*

1. El Comité es partidario de que se adopte una noción común de servicio universal para el acceso a cuidados de calidad en plazos razonables.
2. El Comité considera que orientar es preferible a legislar en un ámbito cuya complejidad ha quedado clara. El objetivo sería procurar que en cada Estado se establezcan en concertación con los aseguradores privados, mediante negociación, pliegos de condiciones contractuales que constituirían códigos de buena conducta con el fin de evitar las exclusiones a las que

puede llevar una aplicación exagerada de la lógica de selección de los riesgos.

El Comité se muestra a favor de una recomendación en este sentido, de conformidad con las disposiciones del artículo 152 del Tratado.

3. El Comité es favorable a la idea de garantía de por vida.
4. El Comité se muestra de acuerdo en intentar que los aseguradores complementarios participen en las campañas de prevención.
5. El Comité está en contra de que se use información genética con fines de discriminación en el ámbito de los seguros.
6. El Comité está a favor de la institución de un Mediador en cada Estado miembro que favorezca la evaluación y la resolución de litigios entre aseguradores y asegurados con arreglo a los códigos de buena conducta propuestos en el anterior punto 2.

Bruselas, 24 de mayo de 2000.

La Presidenta
del Comité Económico y Social
Beatrice RANGONI MACHIAVELLI

Dictamen del Comité Económico y Social sobre la «Propuesta de Decisión del Consejo relativa a la creación de un Comité de protección social»

(2000/C 204/12)

El 24 de mayo de 2000, de conformidad con el apartado 3 del artículo 23 de su Reglamento Interno, el Comité Económico y Social decidió elaborar un dictamen de iniciativa sobre la propuesta mencionada.

La Sección de Empleo, Asuntos Sociales y Ciudadanía, encargada de preparar los trabajos en este asunto, aprobó su dictamen el 5 de mayo de 2000 (ponente: Sra. Cassina).

En su 373^{er} Pleno de los días 24 y 25 de mayo de 2000 (sesión del 24 de mayo) el Comité Económico y Social ha aprobado por 111 votos a favor, 1 en contra y 5 abstenciones el presente Dictamen.

1. Introducción: contenido de la propuesta

1.1. Tras la «Comunicación de la Comisión — Una estrategia concertada para modernizar la protección social», publicada el 14 de julio de 1999⁽¹⁾, y tras las Conclusiones del Consejo de Asuntos Sociales del 29 de noviembre de 1999 y del Consejo de 17 de diciembre de 1999, que incorporaron los principales aspectos de dicha propuesta, la Comisión acaba de publicar una propuesta de Decisión del Consejo «relativa a la creación de un Comité de protección social»⁽²⁾ que debería llamarse «Comité europeo de protección social (CEPS)».

1.2. En el dictamen elaborado sobre la Comunicación de julio de 1999⁽³⁾, el CES insistía mucho en la necesidad de desarrollar instrumentos que permitan la participación de todos los interesados y subrayaba que no podrán modernizarse (ni mejorarse) los sistemas de protección social si no se logra un alto grado de consenso tanto a nivel nacional como a escala comunitaria. En particular, el CES solicitaba que el grupo de funcionarios de alto nivel de los Estados miembros encargado de la gestión del proceso relacionado con la estrategia concertada de modernización establezca procedimientos que impliquen en el proceso a los interlocutores sociales y a los demás organismos e instituciones que representan los intereses de los diversos sectores de la sociedad.

1.3. En la propuesta de decisión objeto del presente dictamen se propone denominar al grupo de funcionarios de alto nivel «Comité europeo de protección social» (CEPS). Su composición y sus funciones aparecen esbozadas del siguiente modo:

- a) El CEPS estará compuesto por dos representantes de cada Estado miembro y dos representantes de la Comisión;
- b) las tareas del CEPS serán, entre otras (art. 1 de la propuesta de Decisión):
 - hacer un seguimiento de las políticas de los Estados miembros;
 - facilitar el intercambio de información, experiencia y buenas prácticas entre los Estados miembros y la Comisión;

— preparar un informe anual sobre la protección social que deberá presentar al Consejo, en el que se describan los avances en la consecución de los objetivos establecidos por el Consejo;

- c) a petición del Consejo o de la Comisión, el Comité podrá preparar otros informes o dictámenes o efectuar cualquier otra labor dentro de su ámbito de competencia;
- d) cuando sea apropiado, el Comité colaborará con otros organismos y comités que se ocupen de cuestiones relacionadas con la política social y económica;
- e) el Comité establecerá los contactos apropiados con los interlocutores sociales.

1.4. El Comité considera que la propuesta de la Comisión va en la dirección adecuada, pero debería precisarse. El Comité realiza los siguientes comentarios.

2. Observaciones

2.1. El CES aprecia que, en la exposición de motivos, la Comisión confirme su propósito de basarse en tres grandes ejes para establecer la cooperación dentro de la estrategia concertada: el grupo de funcionarios de alto nivel (el futuro CEPS), el uso sistemático del informe sobre la protección social en Europa y la participación de todos los agentes pertinentes, lo que se corresponde exactamente con el enfoque recomendado por el CES en su anterior dictamen sobre la «estrategia concertada».

2.2. No obstante, el CES expresa reservas sobre el texto de la propuesta de decisión en sí ya que las referencias a los tres ejes mencionados están poco o nada desarrolladas y, sobre todo, no se propone mecanismo alguno para garantizar los contactos entre los interlocutores sociales (sólo se menciona que el Comité «establecerá los contactos adecuados» con ellos; art. 1.4.). El CES sugiere que el apartado 4 del artículo 1 se aclare añadiendo el siguiente texto: «sobre todo mediante procedimientos de información y consulta y la posibilidad de que delegaciones de los interlocutores sociales participen en algunas de sus reuniones».

⁽¹⁾ COM(1999) 347 final.

⁽²⁾ COM(2000) 134 final.

⁽³⁾ CES 238/2000.

2.2.1. Asimismo, es preciso que, a nivel nacional, los gobiernos de los Estados miembros garanticen procedimientos y centros de información, consulta y participación de los agentes sociales, con objeto de establecer una implicación constante de éstos en las reflexiones y las actividades que deberán llevar a cabo los representantes nacionales del CEPS.

2.3. El CES valora positivamente la redacción del apartado 3 del artículo 1, que establece que el CPES «colaborará con otros organismos y comités que se ocupen de cuestiones relacionadas con la política social y económica», ya que considera que el CES tiene exactamente el perfil descrito en el texto y confirma su plena disponibilidad para poner su experiencia a disposición del CEPS.

2.3.1. Por su parte, el CES seguirá atentamente la constitución definitiva del CEPS y sus futuros trabajos; en especial, solicitará información sistemática sobre las actividades del CEPS con objeto de poder aportar su contribución, ya sea mediante dictámenes de iniciativa e informes, ya sea a través de las organizaciones de origen de sus miembros, que, llegado el caso, solicitarían a sus organizaciones que actuaran a nivel nacional o europeo.

2.4. Asimismo, el CES recomienda que, dentro de la cooperación con las diversas instituciones, el CEPS preste una atención especial a las relaciones con el PE, que ha demostrado su voluntad de contribuir permanentemente a la «estrategia concertada para modernizar la protección social».

2.5. El CES lamenta asimismo que la necesidad de asociar a esta estrategia a los países candidatos a la adhesión no sea objeto del más mínimo comentario y desea vivamente que el propio CEPS añada esta cuestión clave a las prioridades de su trabajo y se declara dispuesto a poner a disposición del CEPS la experiencia obtenida en sus relaciones con los agentes socioprofesionales de dichos países.

2.6. El CES insiste en la necesidad de que el trabajo del CEPS se base en una documentación cuidadosamente

establecida que se difunda ampliamente y sea objeto de debate. En este sentido, subraya el papel clave de la Comisión, que se encargará de las funciones de secretaría del CEPS, así como la importancia del informe anual mejorado sobre la protección social en Europa, que constituirá un instrumento esencial de la estrategia concertada.

2.7. Sin perjuicio de las decisiones que el CEPS tome dentro de su autonomía, el CES subraya la necesidad de que los informes anuales aborden los cuatro objetivos de la estrategia, así como la integración, objetivos que deberán perseguirse conjuntamente y sin dar prioridad a unos respecto a otros. Los cuatro objetivos (hacer que trabajar sea rentable y garantizar unos ingresos seguros, conseguir pensiones seguras y sistemas de pensiones viables, promover la inclusión social y garantizar una atención sanitaria viable y de alta calidad) están íntimamente ligados y el avance en uno de ellos comportará necesariamente avanzar hacia la consecución de los demás.

2.8. El CES observa que la Comisión se encargará de las labores de secretaría del CEPS (apartado 2 del artículo 3). En este sentido, el CES expresa su preocupación por la diferencia entre las aspiraciones señaladas al esbozar la estrategia y los recursos disponibles. Los recursos materiales y humanos dedicados son exigüos: la ficha financiera propone, en el punto 10.1, dos puestos de trabajo, esto es, dos funcionarios de grado A a 0,6 de jornada y un funcionario de grado C a 0,8 de jornada; también se prevén los recursos humanos adicionales (punto 10.2), pero, nuevamente, se trata sólo de dos personas con un máximo de dos veces el coste anual por unidad de 108 000 euros.

2.8.1. El CES considera que el conjunto de los recursos previstos es extremadamente reducido en relación con las tareas que se supone debe cumplir el CEPS, e insta a la Comisión a revisar tales previsiones. El CEPS deberá desarrollar una tarea considerable y, por ejemplo, deberá poder solicitar estudios y análisis de gran calidad, proceder a audiencias y, llegado el caso, realizar misiones sobre el terreno (más allá de las dos reuniones anuales en los Estados miembros que ejerzan la presidencia) para establecer las bases de la evaluación comparativa.

Bruselas, 24 de mayo de 2000.

La Presidenta
del Comité Económico y Social
Beatrice RANGONI MACHIAVELLI

Dictamen del Comité Económico y Social sobre la «Carta europea de la pequeña empresa»

(2000/C 204/13)

El 11 de abril de 2000, de conformidad con el apartado 3 del artículo 23 de su Reglamento Interno, el Comité Económico y Social decidió elaborar un dictamen de iniciativa sobre la «Carta europea de la pequeña empresa».

La Sección de Mercado Único, Producción y Consumo, encargada de preparar los trabajos en este asunto, aprobó su dictamen el 3 de mayo de 2000 (ponente: Sr. Pezzini).

En su 373^{er} Pleno de los días 24 y 25 de mayo de 2000 (sesión del 24 de mayo) el Comité Económico y Social ha aprobado por 70 votos a favor y 3 abstenciones el presente Dictamen.

1. Introducción

1.1. El Comité Económico y Social celebra que entre las decisiones del Consejo Europeo de Lisboa figure la de elaborar un Carta de la pequeña empresa. Ello es tanto más importante habida cuenta del desafío que la sociedad de la información representa para todas las empresas y, en particular, para las pequeñas; al mismo tiempo, muestra la sensibilidad que los Estados miembros y la Comisión han ido adquiriendo en relación con las pequeñas empresas, sobre todo durante estos últimos años.

1.2. Las pequeñas empresas representan más del 95 % del total de las empresas de la Unión y emplean a unos dos tercios de la población activa. Además, cada año crean entre un 60 % y un 80 % de los nuevos puestos de trabajo. El Comité recuerda asimismo que las pequeñas empresas no cuentan con los mismos medios financieros y personales que las empresas más grandes, por lo que cualquier intervención que no tenga en cuenta su especificidad podría representar un auténtico obstáculo para el desarrollo económico y la creación de puestos de trabajo.

1.3. Dentro de la categoría de las pequeñas empresas —que abarca toda clase de actividades— se encuentran las microempresas (menos de 10 empleados), los empresarios individuales y las empresas artesanales, que desempeñan un papel universalmente reconocido en el nacimiento de nuevas iniciativas empresariales y en cuanto primer laboratorio de formación y educación para el trabajo y el saber práctico⁽¹⁾.

1.4. El Comité insta a la Comisión a perseverar en sus esfuerzos por aplicar, junto con los Estados miembros, el programa previsto en las «acciones integradas» y las recomendaciones de BEST.

1.5. Por otra parte, la Comisión y el Consejo deberán continuar realizando intervenciones estratégicas, con métodos e instrumentos idóneos, dirigidas a las pequeñas empresas y la artesanía, en diálogo constante con los agentes socioeconómicos y mediante la difusión de las buenas prácticas.

1.6. Convendría afinar los parámetros de evaluación de los resultados obtenidos, basándose en criterios objetivos como el índice de creación de empresas, la vida media de las nuevas empresas, el precio de los créditos, la disponibilidad de capital de riesgo para las pequeñas empresas, etc.

El recurso a tales criterios permitiría crear un «cuadro de indicadores» («scoreboard») con los objetivos y los resultados obtenidos. El Comité podría contribuir a esta actividad mediante un grupo ad hoc, que —entre otras cosas— podría organizar audiencias en los distintos países.

CARTA DE LA PEQUEÑA EMPRESA⁽²⁾

1. Los programas y actividades comunitarios, así como las intervenciones promovidas por los Estados miembros, deben tener en cuenta la realidad y las necesidades de las pequeñas empresas.
2. Los programas académicos y los centros educativos y formativos deben contribuir a destacar la importancia del espíritu de empresa y el valor social y económico del trabajo desarrollado por el pequeño empresario y por los empleados de las pequeñas empresas.
3. Es necesario promover los aspectos culturales y las dinámicas sociales y contractuales que regulan las relaciones entre quienes trabajan, a distintos niveles, en las pequeñas empresas.
4. Deben promoverse y apoyarse las intervenciones y acciones que prevén el acceso de las pequeñas y medianas empresas (tanto de sus titulares como de sus trabajadores) a la formación, la información, el desarrollo de capacidades organizativas y administrativas, la investigación e innovación y el desarrollo sostenible.
5. Debe estimularse el aprendizaje en la empresa como catalizador, entre los jóvenes, del espíritu de empresa y como instrumento para el éxito de los jóvenes creativos. Asimismo, hay que suprimir las barreras a la movilidad europea de los jóvenes aprendices.

⁽¹⁾ COM(95) 502 final: Comunicación de la Comisión titulada «La artesanía y las pequeñas empresas: claves del crecimiento y el empleo en Europa».

⁽²⁾ Según las Conclusiones del Consejo Europeo de Lisboa, las que tienen menos de 50 empleados.

6. Debe favorecerse el acceso de las pequeñas empresas a las fuentes de financiación y debe hacerse menos onerosa la transmisión de empresas.
7. Algunos aspectos de la legislación en materia de quiebras tienen que ser revisados y adaptados al desarrollo de la actividad empresarial.
8. Las políticas públicas deben agilizar el acceso al mercado de las pequeñas empresas (sobre todo de las establecidas en regiones desfavorecidas), suprimiendo las limitaciones existentes, reduciendo los costes innecesarios y apoyando el asociacionismo económico y el desarrollo de redes a escala nacional e internacional.
9. Se debe proceder a la creación de una ventanilla, de un documento y de un número de identificación únicos en la fase de creación y desarrollo de las pequeñas empresas.
10. Todos los controles previstos por la legislación medioambiental y de seguridad en el lugar de trabajo deberían coordinarse mejor a nivel nacional.
11. Se debe garantizar la celeridad y el respeto de los plazos en la aplicación de las normas que regulan las relaciones entre las empresas, y entre éstas y la administración pública, ampliando y reforzando el silencio administrativo positivo e introduciendo la figura del «defensor de la pequeña empresa».
12. Es preciso desarrollar el sistema simplificado y eximir de excesivas cargas fiscales a las microempresas con una facturación mínima.
13. Debe favorecerse el acceso de las pequeñas empresas a todos los programas comunitarios y, en particular, a los de investigación e innovación.

Bruselas, 24 de mayo de 2000.

La Presidenta
del Comité Económico y Social
Beatrice RANGONI MACHIAVELLI

Dictamen del Comité Económico y Social sobre la «Comunicación de la Comisión — El medio ambiente en Europa: Hacia dónde encauzar el futuro — Evaluación global del Programa comunitario de política y actuación en materia de medio ambiente y desarrollo sostenible: “Hacia un desarrollo sostenible”»

(2000/C 204/14)

El 7 de diciembre de 1999, de conformidad con el artículo 262 del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea, la Comisión decidió consultar al Comité Económico y Social sobre la comunicación mencionada.

La Sección de Agricultura, Desarrollo Rural y Medio Ambiente, encargada de preparar los trabajos en este asunto, aprobó su dictamen el 10 de mayo de 2000 (ponente: Sr. Ribbe).

En su 373^{er} Pleno de los días 24 y 25 de mayo de 2000 (sesión del 24 de mayo), el Comité Económico y Social ha aprobado por 70 votos a favor, 2 votos en contra y 5 abstenciones el presente Dictamen.

0. Resumen de las principales recomendaciones

0.1. Aunque el CES comparte la opinión ampliamente extendida de que los planteamientos básicos del V PMA eran los correctos y reconoce que el programa ha obtenido varios resultados positivos, expresa su profunda preocupación por el continuo deterioro de la calidad del entorno natural europeo: ésta constituye, a su juicio, el criterio más importante, e incluso el único, para evaluar la eficacia de los sucesivos programas de actuación en materia de medio ambiente y de la política medioambiental europea en general.

0.2. El CES lamenta que la evaluación global, a pesar de contener una lista somera de problemas experimentados en la aplicación del V PMA, no pueda considerarse en absoluto un análisis detallado y sistemático de los escasos éxitos del programa. A su juicio, éste es el punto débil fundamental del documento. Es imprescindible llevar a cabo un análisis pormenorizado, no sólo para preparar y aplicar el VI PMA, sino también para el futuro de la política medioambiental en una Unión ampliada. El Comité, por tanto, pide a la Comisión que proceda a realizar dicho análisis y presente los resultados en una Comunicación.

0.3. En dicha Comunicación se deberían examinar, por ejemplo, las deficiencias actuales de las estrategias de integración, incluida la inconsecuencia e incoherencia de las políticas de la UE, la eficacia de los instrumentos de política medioambiental, las enormes disparidades en la aplicación y el cumplimiento de la legislación medioambiental entre los Estados miembros, el impacto positivo y negativo de la globalización, el papel de las PYME, el vínculo entre crecimiento económico y protección del medio ambiente, así como la actitud del público en general hacia los cambios estructurales que se requieren en nuestras sociedades, imprescindibles para alcanzar un auténtico desarrollo sostenible en todo el mundo.

0.4. En cuanto al VI PMA y a los programas de acción temáticos previstos por la Comisión y pedidos expresamente por el Comité, el CES espera que contengan:

— indicaciones detalladas sobre cómo solucionar los problemas experimentados en la aplicación del V PMA;

- una reflexión sobre la división del trabajo entre los diferentes niveles administrativos y la necesidad de planes medioambientales, estratégicos y sectoriales, nacionales (y regionales) y su coordinación con los próximos programas de actuación en materia de medio ambiente;
- estrategias específicas para fomentar una aplicación consecuente y completa de los principios fundamentales de la política medioambiental consagrados en el Tratado CE;
- una definición amplia de desarrollo sostenible que implique que el VI PMA, además de ocuparse de la calidad del entorno vital en la UE, debería prestar atención también al impacto del modelo de desarrollo de la UE en la calidad del medio ambiente de los terceros países, en la utilización de los recursos europeos y mundiales y, por último, en la salud humana y la calidad de vida;
- objetivos cualitativos y cuantitativos a largo plazo, definidos a nivel comunitario, para temas medioambientales seleccionados con la participación, en el marco de un enfoque integrado, de las diferentes partes interesadas y las diversas formaciones del Consejo, así como calendarios de realización a medio y largo plazo;
- una traducción de los objetivos cuantitativos en objetivos adaptados a cada uno de los Estados miembros, en la medida de lo posible;
- objetivos sectoriales nacionales y comunitarios;
- directrices claras y detalladas para el trabajo futuro sobre la integración sectorial en el nivel nacional y comunitario;
- una referencia explícita a la necesidad de acompañar el VI PMA con sistemas de seguimiento e información.

1. Introducción

1.1. La Comunicación sobre la «evaluación global» que se presentó al Consejo Europeo de Helsinki, en diciembre de 1999, contiene una valoración de los resultados generales del V Programa comunitario de actuación en materia de medio ambiente (V PMA), adoptado en 1992 y revisado en 1998. Pretende al mismo tiempo entablar un debate con las instituciones de la UE y otras partes interesadas sobre el futuro de la política comunitaria en materia de medio ambiente, especialmente con vistas a la preparación de un VI PMA. De

conformidad con las conclusiones del Consejo Europeo de Helsinki, la Comisión deberá presentar una propuesta para un VI PMA a finales del año 2000.

1.2. Junto con la evaluación global, la Comisión presentó dos documentos de trabajo: uno sobre la integración del medio ambiente en otras políticas comunitarias y otro sobre los indicadores medioambientales y los indicadores de integración⁽¹⁾. En el primer documento se evalúan las estrategias de integración elaboradas por distintas formaciones especializadas del Consejo (Energía, Transportes, Agricultura, Industria, etc.) desde el Consejo Europeo de Cardiff celebrado en junio de 1998. La preparación de estas estrategias sectoriales debería concluir en junio de 2001 y deberá procederse inmediatamente a su aplicación. El segundo documento describe el sistema previsto de indicadores comunitarios (compuesto por indicadores medioambientales, indicadores de integración e indicadores de sostenibilidad) y facilita información sobre las actividades actuales y futuras en este ámbito (AEMA, OCDE, Eurostat, etc.) Estos dos aspectos, la «integración» y los «indicadores», desempeñan un papel importante en los debates sobre el VI PMA.

1.3. El Consejo Europeo de Helsinki invitó también a la Comisión a que presentara una propuesta a largo plazo que integre las políticas para el desarrollo sostenible desde el punto de vista económico, social y ecológico. Esta propuesta, que será elaborada por un grupo de trabajo presidido por Romano Prodi y se presentará al Consejo Europeo de Gotemburgo en junio de 2001, servirá también como contribución de la UE a la revisión decenal del proceso de Río (Río+10) programada para el año 2002.

1.4. En el presente Dictamen, el Comité formulará observaciones sobre la aplicación del V PMA (véase punto 3) y, basándose parcialmente en estas observaciones, presentará algunas propuestas para la preparación del VI PMA (véase punto 4). Dado que el VI PMA, a diferencia de su predecesor, adoptará la forma de un documento estratégico, relativamente breve, que irá seguido más tarde de planes de actuación separados y más específicos, la cuarta parte del Dictamen se centrará en algunas cuestiones y principios fundamentales. Cuando sea consultado sobre el VI PMA y sobre los planes de actuación separados, el CES formulará observaciones más detalladas.

2. Observaciones previas generales

2.1. Para comenzar, el Comité quisiera subrayar que ha destacado en numerosas ocasiones la importancia fundamental de que Europa cuente con un nivel elevado de protección del medio ambiente. Un nivel elevado de protección del medio ambiente no es sólo necesario para mantener las bases mismas de la vida humana: en muchos aspectos, la existencia de normas medioambientales estrictas ha demostrado ser una ventaja competitiva para la economía. Sin embargo, también está claro que el nivel comparativamente elevado de protección del medio ambiente que existe en Europa puede dar lugar a desventajas competitivas en la lucha por los mercados globales. O bien, expresado de otra manera: la negligencia de otros países en la protección del medio ambiente amenaza de forma creciente los esfuerzos de protección medioambiental en Europa.

(1) SEC(1999) 1941 y SEC(1999) 1942 de 24.11.1999.

2.2. A pesar de que aún existen déficit considerables en la protección del medio ambiente en Europa, el Comité toma nota de que en el seno de la UE el debate sobre la protección medioambiental se mueve en un nivel muy elevado en comparación con otras regiones económicas importantes a escala mundial. La política, la economía y la sociedad civil son conscientes de la importancia de la protección de la naturaleza y del medio ambiente. El CES considera que este hecho es un gran éxito social y cultural de los últimos diez años. Todos los europeos saben muy bien que la protección del medio ambiente y de la naturaleza en todo el territorio forma parte de la cultura europea. Por eso es especialmente acertado invitar a las partes interesadas a participar en la evaluación global y en la preparación del VI PMA. El Comité pide a las diferentes formaciones del Consejo que examinen la manera de aplicar este planteamiento, en particular en el marco de su trabajo sobre las estrategias de integración sectorial.

3. Los resultados del V PMA

3.1. La evaluación global concluye que «la Comunidad ha obtenido buenos resultados a la hora de desarrollar una política de medio ambiente que está empezando a inducir mejoras ambientales en algunas áreas». Sin embargo, también señala que «el camino recorrido hacia la sostenibilidad ha sido manifiestamente corto, y el V Programa no ha podido conseguir sus objetivos». Remitiéndose al informe sobre la situación del medio ambiente presentado en junio de 1999 por la Agencia Europea del Medio Ambiente (AEMA)⁽²⁾, la Comisión observa que la calidad del entorno natural europeo, que el Comité considera el criterio individual más importante (aunque no necesariamente el único) para evaluar el éxito del programa, disminuyó en muchas áreas y que, de no adoptarse nuevas medidas, seguirá deteriorándose. Por suerte, la evaluación global destaca también algunos resultados positivos: junto a los buenos resultados en ámbitos como la acidificación, el agotamiento de la capa de ozono y la calidad del agua, cita otros aspectos de carácter más bien político, como el perfeccionamiento técnico de la legislación y la utilización prevista de una gama más amplia de instrumentos. El Comité se congratula de que en los últimos años se hayan aprobado numerosos reglamentos y directivas sobre la protección del medio ambiente. Su repercusión para el medio ambiente sólo podrá comprobarse en parte en el futuro. No obstante, al mismo tiempo debe admitirse que las perspectivas de la Agencia Europea del Medio Ambiente dejan claro que estos instrumentos por sí solos no serán suficientes para alcanzar los objetivos ecológicos necesarios.

(2) Bajo el epígrafe «Ciertos avances, pero una situación general deficiente», el cuadro sinóptico que figura en el punto 1.2 del Informe registra una «evolución desfavorable» en ocho de los quince temas medioambientales revisados (cambio climático, agotamiento del ozono, degradación del suelo, residuos, salud humana, zonas marinas y del litoral, zonas rurales y zonas de montaña), mientras que en seis casos (sustancias peligrosas, contaminación atmosférica transfronteriza, estrés hídrico, riesgos naturales y tecnológicos, biodiversidad y núcleos urbanos) se señala que ha habido «ciertos avances, pero insuficientes». En un caso (OMG) existe incertidumbre.

3.2. El continuo deterioro del medio ambiente en Europa no significa que el V PMA fuera en sí mismo un programa «malo». Por el contrario, el CES comparte la opinión extendida de que fue en su momento un programa ambicioso y de gran envergadura, que los temas medioambientales y los sectores prioritarios seleccionados fueron los correctos y que los planteamientos básicos (integración, responsabilidad compartida y una combinación más amplia de instrumentos) siguen siendo válidos⁽¹⁾.

3.3. La evaluación global y parte de la documentación pertinente elaborada por la Comisión⁽¹⁾ indican brevemente algunas de las razones que explican el relativo fracaso del V PMA en su objetivo de poner a la UE y a los Estados miembros en la senda de un desarrollo más sostenible. Entre éstas cabe citar algunas tendencias económicas y sociales (incluyendo el incremento de la demanda de productos y servicios perjudiciales para el medio ambiente), insuficiente compromiso de los Estados miembros, escaso desarrollo de las estrategias de integración, falta de participación de los diversos sectores económicos (el problema de la integración de las consideraciones ambientales), el fracaso a la hora de aplicar el concepto de responsabilidad compartida (debido en parte a la falta de claridad sobre los destinatarios reales de las acciones previstas), falta de objetivos cuantificados y un planteamiento incoherente de la fijación de objetivos, carácter no vinculante del programa, considerables problemas para aplicar y hacer cumplir la legislación ambiental de la UE, falta de coordinación política entre las instituciones europeas y los Estados miembros y escasa visibilidad del programa, tanto entre el público en general como en las DG de la Comisión y los ministerios nacionales.

3.4. Aunque es útil señalar estas deficiencias, y todas ellas sin excepción se abordarán explícitamente en el VI PMA, la enumeración genérica mencionada no puede hacer olvidar la falta de un análisis sistemático y detallado del escaso éxito del V PMA. No obstante, un análisis de estas características es imprescindible no sólo para introducir las medidas adecuadas en el VI PMA, sino también, y en un sentido más amplio, para el futuro de la política medioambiental europea en una Unión ampliada. El CES considera que esta carencia es un importante punto débil de la evaluación global.

3.4.1. En relación con los diferentes «agentes» señalados en el V PMA, el CES formula las observaciones siguientes sobre las razones enumeradas, pero que apenas se elaboran en la evaluación global:

3.4.1.1. Como agentes importantes, el V PMA señala a los «responsables políticos». En este punto debe distinguirse, al menos, entre los responsables de la UE y de los Estados miembros. En primer lugar, en lo que se refiere al nivel de la UE habría sido necesario que también la Comisión, paralelamente a las estrategias desarrolladas por las diferentes formaciones del Consejo, hubiera mostrado en detalle las fallas existentes en la integración de los intereses del medio ambiente en otros ámbitos políticos, incluidas las inconsecuencias de la política comunitaria y la falta de coordinación entre las instituciones europeas. Entre otras cosas, se trata de saber si,

como ocurría en el pasado, no se han lanzado falsas señales en muchos ámbitos políticos, entre ellos los sectores prioritarios del V PMA. Por eso es importante que las estrategias de integración de las diferentes formaciones del Consejo se coordinen de común acuerdo con las de las instituciones competentes para la protección del medio ambiente.

3.4.1.2. Habría sido necesario, además, mostrar y exponer la inconsecuencia e incoherencia de la propia política. ¿Cuántas veces la Comisión Europea ha escrito (y pedido) que debe reducirse el flujo de tráfico, que debe ahorrarse tanto en transporte como en energía? En muchos documentos se ha abogado por un desplazamiento del transporte por carretera, por ejemplo, hacia el ferrocarril. Pero hasta la fecha se ha hecho muy poco, y el transporte sigue creciendo a buen ritmo, sobre todo el transporte por carretera, que registra un crecimiento excesivo. Ésta será la causa de que probablemente no se alcancen los objetivos de Kioto. Y, sin embargo, no se percibe que la Comisión haya introducido ningún cambio significativo en las líneas maestras de su política de fomento (por ejemplo, en el marco de los Fondos Estructurales o del Fondo de Cohesión), ya que las prioridades de inversión siguen centrándose como antes en la construcción de carreteras. Quien «siembra» a menudo carreteras «recoge» más tráfico y, por tanto, no debe extrañarse de que no se alcancen los objetivos de la política medioambiental.

3.4.1.3. La Comisión también habría debido examinar más concretamente si la UE ha aplicado realmente sus numerosos requisitos y declaraciones positivas de política medioambiental. En tal caso debería haber mostrado cómo lo ha hecho; en caso negativo, debería haber señalado cuáles fueron las dificultades. Las declaraciones no mejoran por sí solas la situación del medio ambiente. Por ejemplo, la UE ha hecho aseveraciones contundentes sobre los ámbitos del transporte público de cercanías (véanse las redes de ciudadanos) o sobre el fomento de las energías renovables. Con todo, no hay ninguna indicación sobre la aplicación efectiva. Tampoco la estructura del presupuesto de la UE permite siempre vislumbrar cuáles son las nuevas orientaciones medioambientales de la política. Mientras que algunos enfoques nuevos⁽²⁾, sensatos desde el punto de vista ecológico, se apoyan con muchas vacilaciones, algunas medidas cuestionables desde el punto de vista de la política medioambiental gozan de un gran respaldo. Una verdadera integración de la protección del medio ambiente en otros ámbitos políticos, como anuncia la Comisión, requiere también una reestructuración profunda o una reorientación del presupuesto, así como el fomento de proyectos que sigan un enfoque «de abajo arriba», a fin de impulsar la motivación de las empresas y de sectores más amplios de la opinión pública en favor de los nuevos enfoques técnicos y políticos en asuntos medioambientales.

3.4.1.4. También habría debido verificarse la eficacia de los instrumentos de política medioambiental. Se habría podido disponer así de suficientes experiencias, también en los Estados miembros, sobre cuáles son los puntos débiles y fuertes de los diferentes instrumentos, como, por ejemplo, la legislación marco, los instrumentos orientados al mercado y los acuerdos

(1) Véanse los documentos «Conclusions of the Global Assessment Stakeholder Consultation 9-10 February 1999» y «Member States' contributions to the Global Assessment» preparados por la DG de Medio Ambiente.

(2) Así, por ejemplo, el programa Altener sólo dispone de 11 millones de euros y la Comisión acaba de proponer (COM(1999) 576 final) la reducción de las ayudas al cultivo (respetuoso con el medio ambiente) de lino y de cáñamo (véase al respecto el Dictamen del CES 359/2000 de 29.3.2000).

voluntarios, y sobre cómo podrían combinarse razonablemente dichos instrumentos⁽¹⁾. Una evaluación de estas características debe incluir también una descripción concreta de los obstáculos que han ido apareciendo hasta ahora en la aplicación de cada uno de los instrumentos. De este modo podría explicarse, por ejemplo, por qué ha habido apenas avances en la internalización de los costes externos que se reclama desde hace tiempo y, por tanto, en la aplicación consecuente en la UE del principio de quien contamina paga. El CES señala que disponer de buena información sobre la eficacia de la política es fundamental por muchas razones, incluido el hecho de que sin esa información es difícil elaborar previsiones ajustadas sobre el impacto de las medidas políticas acordadas («escenarios futuros») y asesorar a los países candidatos sobre la manera de asumir el acervo con el mínimo coste y el máximo beneficio.

3.4.1.5. Habría debido prestarse más atención igualmente al argumento relativo a la carencia (parcial) de objetivos cuantificables. No puede negarse que éste es uno de los puntos débiles del V PMA. Sin embargo, el debate sobre política del clima demuestra que tampoco la existencia de este tipo de objetivos, formulados claramente, es garantía de una política eficiente. En Kioto, la UE se comprometió a reducir hasta 2008-2012 sus emisiones de gases de efecto invernadero un 8 % respecto de las de 1990. No obstante, según un estudio de la Agencia Europea de Medio Ambiente, si se mantienen las políticas actuales, no se cumplirá ese objetivo, sino que, por el contrario, habrá que contar con un incremento del 6 %. Con todo, la previsible falta de un objetivo de política medioambiental definido claramente y de aceptación general no entraña en ningún caso consecuencias políticas manifiestas. Es decir, que la falta de objetivos claros no justifica por sí misma la ausencia de éxitos en materia de medio ambiente.

3.4.1.6. Además de los problemas señalados en las políticas y en los servicios de la UE, existen insuficiencias profundas en los Estados miembros. Es contraproducente para la protección del medio ambiente y no es de recibo para la opinión pública, a la que se quiere sensibilizar sobre las cuestiones medioambientales, que los Estados miembros —por mediación del Consejo de Ministros— aprueben disposiciones medioambientales que después no aplican o sólo aplican bajo presión (de recursos introducidos por la UE). A título de ejemplo característico, mencionemos las importantes Directivas de protección de la naturaleza (la Directiva sobre la conservación de las aves y la Directiva sobre flora, fauna y hábitats), la Directiva sobre el nitrato, o el nuevo aplazamiento en algunos Estados miembros de la prohibición de la gasolina con plomo. También a este respecto, el CES echa en falta un análisis sistemático sobre cómo tratar este tipo de situaciones en el futuro. Podría pensarse, por un lado, en restricciones más rigurosas, pero, por otro, también en políticas de fomento⁽²⁾ coordinadas y coherentes.

3.4.1.7. Como segundos agentes en orden de importancia, el V PMA cita a las empresas públicas y privadas. El CES

considera que habría valido la pena ocuparse en mayor medida que antes de la competencia sectorial, pero también de los límites que son impuestos a la economía desde fuera en las cuestiones medioambientales. Acoge con expresa satisfacción las diversas iniciativas que entretanto han adoptado muchas empresas. No obstante, los límites del compromiso de la industria están fijados, por ejemplo, de manera creciente por las condiciones marco globales. Ni la pérdida de este compromiso redunda en interés de Europa como enclave económico, ni puede beneficiar a la protección global del medio ambiente el hecho de que, debido al rigor de la normativa, las industrias emigren y se establezcan en países con normas medioambientales poco exigentes o inexistentes. Mientras no existan reglas internacionalmente válidas para las normas medioambientales (por ejemplo, en la OMC), la UE debe desarrollar y aplicar su propia estrategia para la necesaria mejora del nivel de las normas medioambientales con objeto de evitar repercusiones negativas para las empresas y el medio ambiente europeos. Lo mismo puede afirmarse de los agricultores y de la política agraria de la UE. A este respecto, el CES se remite por ejemplo a su Dictamen⁽³⁾ sobre el tema «Una política de consolidación del modelo agrario europeo», en el que se deja claro que, bajo las condiciones del mercado mundial, el «modelo agrario europeo» no parece aplicable. En la evaluación global falta una valoración apropiada de estos temas; además, habrían podido abordarse las repercusiones medioambientales positivas de la globalización (por ejemplo, las ventajas competitivas resultantes de las innovaciones en materia de procesos y productos inducidas por la política medioambiental).

3.4.1.8. Por otro lado, el CES echa en falta observaciones más detalladas, en particular sobre la situación de las PYME. Hasta ahora muchas de estas empresas no han podido permitirse contar con expertos medioambientales propios. Es de suponer que serán las PYME las que padecerán los mayores problemas de adaptación. A menudo carecen de la información necesaria sobre los objetivos de la política medioambiental y sobre las estrategias posibles. En un análisis de los déficit habría que haber prestado más atención a estas circunstancias; el VI PMA debería contener indicaciones sobre cómo ayudar precisamente a estas empresas a que hagan frente con éxito a los desafíos. Esto requiere que las PYME participen activamente en la preparación de programas y acciones y que se otorgue un amplio apoyo a las medidas necesarias.

3.4.1.9. Por último, cabe señalar que la política medioambiental sólo puede tener éxito si el grado de sensibilización sobre el medio ambiente es lo suficientemente alto entre la población y si las medidas políticas no sólo se aceptan, sino que incluso se exigen. Por tanto, la conciencia ecológica y la educación en materia de medio ambiente son factores clave para el éxito de la política medioambiental. También en este ámbito el CES echa en falta un análisis fundamental y una descripción de la situación. Debe considerarse con preocupación que la protección del medio ambiente se cita con mucha menos frecuencia como tarea política importante, y es evidente que entre amplios sectores de la opinión pública sigue sospechándose una contradicción intrínseca entre economía y ecología. Se trata de una situación de partida desfavorable para una protección del medio ambiente innovadora.

3.4.1.10. En el pasado se olvidó otorgar a la educación en materia de medio ambiente la posición que le correspondía en

(1) Una evaluación de estas características podría basarse, entre otras cosas, en los informes de la AEMA sobre la eficacia de los impuestos (1996) y los acuerdos voluntarios (1997).

(2) Por ejemplo en el sector agrario, las medidas de fomento deberían configurarse de manera tal que contribuyan a resolver, y no a agravar, el conflicto actual entre las zonas de la Directiva fauna, flora y hábitats/Natura 2000 y la agricultura.

(3) CES 953/99 DO C 368 de 20.12.1999.

muchos ámbitos. Una educación innovadora en materia de medio ambiente no sólo debe transmitir conocimientos a la opinión pública, sino que también debe fomentar una actitud fundamental de responsabilidad para con las generaciones venideras y el resto de los seres vivos. Al mismo tiempo, pese a la complejidad de la relación ser humano-medio ambiente, debe transmitir a los ciudadanos las decisiones adoptadas y explicarlas. Las organizaciones medioambientales tienen un importante papel que desempeñar en este ámbito.

3.4.2. Otro problema es que los motivos de la Comisión arriba mencionados para explicar el limitado éxito del V PMA se nombran en parte, pero no se elaboran en profundidad. También es problemático que no se planteen en absoluto cuestiones más fundamentales: por ejemplo, la de en qué condiciones son compatibles el crecimiento económico y la protección del medio ambiente y cómo puede evitarse una utilización excesiva de los recursos⁽¹⁾. En otras palabras, habría debido plantearse la pregunta de cómo el daño medioambiental y los recursos naturales pueden desvincularse del crecimiento económico, no sólo en términos relativos, sino también en términos absolutos, a fin de que pueda llegarse a un «crecimiento cualitativo», un crecimiento sin daños medioambientales⁽²⁾. El Comité duda de que una política de medio ambiente que se base únicamente en medidas tecnológicas (como la desulfurización de los gases de combustión, el uso de convertidores catalíticos en los vehículos, etc.)⁽³⁾ pueda contrarrestar en todos los casos el daño causado en el entorno por el crecimiento económico actual («desvinculación absoluta»). Dado que los costes marginales de las tecnologías de reducción de la contaminación aumentan rápidamente una vez agotadas las posibilidades de adoptar medidas «fáciles», existe incluso el riesgo de que, en los casos en que un enfoque basado en la tecnología permitiera una «desvinculación» relativa o absoluta a corto y medio plazo, los países experimenten a la larga un proceso de «nueva vinculación», al menos en una serie de problemas medioambientales persistentes, como el cambio climático o los residuos⁽⁴⁾. Este análisis plantea la cuestión de si, además de medidas tecnológicas, no se requieren también cambios estructurales en nuestras economías para alcanzar una reducción radical de la utilización excesiva de recursos apoyándose en una mayor eficiencia ecológica de conformidad con el concepto de «factor diez»⁽⁵⁾, lo cual

también permitiría una distribución más justa de los recursos naturales en todo el mundo, así como el abandono de procesos de producción muy contaminantes en favor de industrias más limpias⁽⁶⁾.

3.4.2.1. Un problema importante sin embargo es que, al igual que en el pasado, sigue siendo frecuente la idea de que los problemas medioambientales pueden resolverse con medios técnicos. No se ha logrado alcanzar un consenso social amplio sobre la necesidad de introducir cambios en nuestro sistema de producción, consumo y servicios, así como en los ámbitos sectoriales vinculados, como la política energética, de transportes y agraria. Al mismo tiempo, las tendencias de desarrollo actuales avanzan en una dirección completamente opuesta. De acuerdo con el documento de la Comisión, el previsible desarrollo de la economía mundial y la creciente intensificación del comercio mundial pueden tener como consecuencia un aumento de la presión sobre unos recursos naturales limitados. En términos generales, la generalización en muchas partes de la sociedad mundial de las pautas de comportamiento de los países industrializados, junto con el crecimiento demográfico y el aumento previsto del PIB per cápita, pueden triplicar antes de 2050 las emisiones de CO₂ a nivel mundial. Al mismo tiempo, sin embargo, las previsiones muestran que éstas deberían reducirse al menos un 35 % antes de 2010 si el incremento de las temperaturas a largo plazo quiere limitarse a 1,5° en 2100. Este ejemplo evidencia claramente la magnitud de los cambios exigidos. Por tanto, son de largo alcance los cambios estructurales que deben emprenderse en los países industrializados, así como el desarrollo de nuevos modelos de desarrollo económico (sostenible) en los países del segundo, tercero y cuarto mundo. La Unión Europea, debido a su importancia económica y a su excesiva utilización de los recursos, aunque también a su competencia y potencial innovador, debería asumir un papel precursor en este proceso de desvinculación. Sin embargo, los cambios necesarios son en parte tan radicales que no se ha conseguido alcanzar un consenso al respecto. No existe consenso sobre este punto, ni en la UE, ni en la comunidad internacional, ni dentro de cada Estado, es decir, entre los gobiernos, los interlocutores sociales y los grupos que constituyen la sociedad civil. Los motivos que lo explican son múltiples y en parte comprensibles. Los seres humanos sienten temor ante los cambios profundos, ante los «saltos» (aunque «sólo» se trate de saltos tecnológicos). Por ello, una de las principales tareas de la política medioambiental es convencer a los denominados agentes, es decir, las autoridades y los políticos, las empresas públicas y privadas y un amplio sector de la opinión pública, tanto de la necesidad como de la sensatez y la viabilidad positiva de los «saltos» correspondientes, como los que se incluyen en el concepto de «factor diez». El Comité subraya que, para tener éxito, la política comunitaria de medio

(1) Para aspectos más generales de este problema, véase el Dictamen del CES de 1995 sobre el tema «Crecimiento económico y medio ambiente: Implicaciones para la política económica» — DO C 155 de 21.6.1995.

(2) En su Dictamen de 30.3.2000, sobre «La economía de la Unión: balance de 1999» (CES 369/2000), el CES señaló una vez más que la UE debe tener un objetivo de crecimiento a medio plazo de al menos un 3,5 % si se quiere lograr una reducción satisfactoria del desempleo.

(3) En el documento de la Comisión queda muy claro que en materia de protección del medio ambiente con carácter terapéutico se han obtenido éxitos notables. Como ejemplo puede citarse la significativa reducción lograda o prevista de la presencia de sustancias contaminantes. Así, por ejemplo, las emisiones de SO₂, pero también de NO_x, cuya presencia se espera que disminuya entre un 70 y un 80 % antes del año 2010 gracias a la sustitución de los vehículos antiguos por automóviles nuevos con catalizador.

(4) En los Países Bajos, por ejemplo, los datos sobre la relación entre el PIB y las presiones medioambientales en el período comprendido entre 1985 y 1997 muestran que, junto con ejemplos de desvinculación relativa (y, a veces, incluso absoluta), se dieron casos de nueva vinculación, por ejemplo, en materia de sustancias tóxicas y peligrosas (véase para más detalles el Indicador medioambiental de 1998 de los Países Bajos).

(5) Es decir, una eficiencia energética y medioambiental multiplicada por diez en relación con los métodos de producción actuales.

(6) Una tesis de doctorado reciente «Economic growth and the environment: an empirical analysis» (S. De Bruyn, Amsterdam 1999) concluye que, al contrario de lo que siempre se asume como cierto, el rendimiento medioambiental de los países con mayores índices de crecimiento es inferior de los países con índices más bajos. En el estudio se argumenta que la razón es que, a largo plazo, la «productividad medioambiental» (es decir, la cantidad de deterioro medioambiental necesario para generar una determinada cantidad de ingresos) no puede sostener el ritmo de aumento del crecimiento económico.

ambiente debería basarse en un consenso general entre todos los grupos interesados en torno a objetivos y metas lo más ambiciosos posible y los plazos en que estos deben alcanzarse.

3.5. Aunque ya no hay tiempo de realizar el necesario análisis de los problemas experimentados en la aplicación del V PMA y en el desarrollo y la realización de la política medioambiental de la UE en general, para la elaboración del VI PMA, el CES considera esencial (en particular con vistas a la aplicación y el futuro de la política medioambiental comunitaria en una Europa ampliada) que se emprendan los trabajos correspondientes y que sus resultados se presenten en forma de una Comunicación al Consejo, al Parlamento, al CES y al CDR. Esta Comunicación podría basarse en el estudio previsto sobre la eficiencia de la política medioambiental comunitaria recientemente encomendado por la AEMA.

4. Hacia el VI PMA

4.1. Introducción

4.1.1. Teniendo en cuenta que está previsto que el VI PMA sea un documento estratégico breve, esta cuarta parte del Dictamen, en vez de examinar problemas específicos del medio ambiente de forma pormenorizada, presentará una serie de sugerencias generales sobre la estructura y los elementos principales del VI PMA y los programas de actuación temáticos previstos por la Comisión y pedidos expresamente por el Comité.

4.1.2. En consonancia con las observaciones formuladas en el punto 3, el Comité pide a la Comisión que examine en el nuevo programa cómo abordar los problemas experimentados en la aplicación del V PMA, así como los demás factores mencionados. De no ser así, el Comité teme que el VI PMA, como su predecesor, sólo tenga un éxito limitado.

4.1.3. El Comité toma nota de la intención de la Comisión de proponer, en primer lugar, un programa marco general jurídicamente vinculante (el previsto VI PMA) al que posiblemente sigan más tarde planes de actuación separados y más específicos. El Comité recomienda este enfoque siempre que estos planes de actuación específicos que se prevén sean elaborados efectivamente y adoptados con arreglo al procedimiento de codecisión, al igual que el propio programa marco. Con respecto a la razón de esta manera de proceder —el temor de la Comisión de que un programa demasiado detallado pueda conducir a un callejón sin salida interinstitucional—, el CES desea señalar además que la Comisión no debería abandonar su papel precursor tradicional en política de medio ambiente: como titular del derecho de iniciativa, debería seguir presentando propuestas progresistas, ya que en el proceso decisorio ulterior sigue habiendo margen para equilibrar intereses contrapuestos.

4.1.4. El CES valora positivamente los nuevos temas propuestos que el VI PMA tendrá que abordar: las sustancias químicas, los OMG, y la utilización del suelo⁽¹⁾ y los recursos. Sin embargo, para el CES resulta a todas luces incomprensible que un reto tan complejo como la ampliación con doce nuevos Estados miembros no se mencione en la evaluación global como un problema nuevo y prioritario, sino que se trate como un asunto casi secundario y se reduzca a una cuestión de incorporación del acervo.

4.1.5. El Comité, además, subraya que, aunque sólo sea por coherencia, también debería tenerse en cuenta la Decisión 2179/98/CE, de 24 de septiembre de 1998, relativa a la revisión del V PMA⁽²⁾.

4.1.6. Por último, debería prestarse más atención, por un lado, a la dimensión comunitaria de la política medioambiental y, por otro, a la dimensión nacional, regional y local. No puede esperarse que la política de medio ambiente de la UE y el VI PMA aborden y resuelvan todos los problemas medioambientales de Europa. Teniendo en cuenta el objetivo estratégico de la Comisión de promover nuevas formas de gobierno europeo⁽³⁾, el VI PMA debería reconocer, quizá de una manera más explícita que su antecesor, que debe haber un «reparto de papeles» entre diversos niveles administrativos, basado, entre otras cosas, en sus competencias formales⁽⁴⁾. Este enfoque requiere, por ejemplo, que el VI PMA se complete con planes estratégicos y vinculantes similares de carácter nacional (y regional), es decir, un plan de acción nacional en materia de medio ambiente en cada Estado miembro. En la actualidad, estos planes no existen en todos los países de la UE y, en los que existen, no están coordinados directamente con una estrategia europea.

4.2. Principios de la política medioambiental

4.2.1. Basándose en un análisis de su utilización hasta la fecha, el VI PMA debería pronunciarse sobre cómo va a promoverse una aplicación consecuente y plena de los principios fundamentales de la política medioambiental consagrados en el apartado 2 del artículo 174 del Tratado CE («cautela», «acción preventiva», «corrección de los atentados al medio ambiente en la fuente» y el principio de que «quien contamina paga»). Aunque el VI PMA debe ser el punto de partida para centrar la atención en estos principios, los planes de acción separados podrían tener como objeto una evaluación más

(1) Para el Comité son especialmente importantes los problemas siguientes: los procesos de acidificación, la eutrofización y erosión de los suelos, y la creciente utilización de terrenos por un exceso de construcción.

(2) DO L 275 de 10.10.1998.

(3) Véase la reciente Comunicación de la Comisión (COM(2000) 154 final de 9.2.2000) sobre los «Objetivos estratégicos 2000-2005 "Hacer la nueva Europa"». En este documento se menciona la promoción de nuevas formas de gobierno europeo, incluida la creación de nuevas formas de cooperación entre los distintos niveles de poder en Europa, como el primero de los cuatro objetivos estratégicos que la Comisión deberá alcanzar en los próximos cinco años.

(4) Por ejemplo, se ha formulado la pregunta de por qué el V PMA incluía objetivos muy ambiciosos en materia de turismo, un ámbito en el que la Comunidad tiene competencias limitadas.

detallada que incluyera un resumen de las medidas necesarias. Éstos podrían elaborarse con arreglo al modelo de la reciente Comunicación de la Comisión sobre el recurso al principio de precaución⁽¹⁾.

4.3. *Objetivos y metas*

4.3.1. En lo que se refiere al objetivo general del VI PMA (uno de los objetivos más importantes de la UE), cabe acoger positivamente que la evaluación global, de conformidad con la definición Brundtland, aporte una definición amplia de «desarrollo sostenible». En el documento se señala que el propósito del desarrollo sostenible debe ser el bienestar de la generación actual y de las generaciones futuras en Europa y en todo el mundo: prosperidad económica, seguridad y justicia social, normas ambiciosas en materia de medio ambiente y una gestión prudente de nuestros recursos naturales. Para el CES, esta definición implica, entre otras cosas, que un futuro programa medioambiental, además de abordar la calidad del entorno vital (en términos de calidad del agua, del aire, del suelo, etc.) en la UE, deberá también prestar atención al impacto del modelo de desarrollo comunitario: i) normas ambientales para todo el mundo, y ii) utilización de los recursos europeos y globales. Este enfoque debería detallarse explícitamente en el VI PMA. Llevado hasta sus últimas consecuencias, dicho planteamiento desembocaría en una redistribución global y radical de la utilización de los recursos naturales en función del «espacio medioambiental» per cápita disponible⁽²⁾. Además, el CES considera que una definición amplia de sostenibilidad también implica que está plenamente justificado el propósito de la Comisión de hacer más hincapié en la protección de la salud humana y en la calidad de vida. El enfoque propugnado está completamente en consonancia con los objetivos generales de la política medioambiental de la UE, tal como se establece en el apartado 1 del artículo 174 del Tratado CE, en el que se hace referencia no sólo a la protección del medio ambiente, sino también a la salud de las personas, así como a la utilización prudente de los recursos naturales y a los problemas mundiales del medio ambiente.

4.3.2. El CES propone que este objetivo general se articule después en una serie de «objetivos esenciales por etapas» en forma de «temas medioambientales» como, por ejemplo, utilización de recursos, cambio climático, acidificación, calidad del aire, protección de la naturaleza y de las especies, biodiversidad, residuos, ruido, sustancias peligrosas, suelo y OMG⁽³⁾.

(1) COM(2000) 1 final. Sin embargo, a diferencia de lo que ocurrió con esta Comunicación, la Comisión debería consultar formalmente a las otras instituciones sobre los planes de acción mencionados.

(2) Véanse más detalles en M. Carley y Ph. Spapens, *Sharing the World*, Earthscan, Londres, 1998.

(3) En su documento de posicionamiento de octubre de 1999, la Agencia Europea del Medio Ambiente sugiere los siguientes ocho temas medioambientales «prioritarios» clasificados en tres categorías diferentes: calidad del aire, calidad del agua, cambio climático, sustancias peligrosas (englobados en la primera categoría de «medio ambiente y salud»); ordenación territorial y biodiversidad (segunda categoría); y consumo de agua y de materiales (en la categoría de «utilización de recursos»). La AEMA elaboró un informe sobre quince temas medioambientales, incluidos la degradación del suelo, los residuos y los OMG.

Obviamente, el principal criterio de selección en este contexto debe ser la dimensión comunitaria del problema de que se trate. Dado que cabe considerar hasta cierto punto que el consumo de recursos representa otras formas de deterioro del medio ambiente, el CES considera que este tema reviste crucial importancia. Asimismo, de conformidad con la esencia misma del desarrollo sostenible, el impacto medioambiental de las actividades de la UE y de los Estados miembros en terceros países debería ser considerado un tema prioritario del VI PMA. Por lo que se refiere a los temas medioambientales mencionados, el Comité señala las complejas relaciones que existen entre los diferentes problemas medioambientales, que exigen más que nunca un planteamiento integrado. Lo mismo puede decirse de las estrategias sectoriales, cuya separación debería ser en el VI PMA menos estricta que en el V PMA.

4.3.3. Por tanto, el paso siguiente debería ser alcanzar un consenso en el nivel comunitario, que englobara todos los temas medioambientales arriba citados, en torno a los objetivos cualitativos u orientativos a largo plazo. Éstos, por ejemplo, podrían definirse en términos de «reducción de la utilización absoluta de recursos», «incrementos máximos de temperatura permitidos» (cambio climático), «no superación de carga y niveles críticos» (acidificación, contaminación atmosférica), «buena calidad del agua», etc. Nótese que en el V PMA y en varios casos de legislación comunitaria e internacional sobre medio ambiente figuran ya numerosos ejemplos de estos objetivos cualitativos (y cuantitativos)⁽⁴⁾.

4.3.4. Aunque estos objetivos cualitativos a largo plazo pueden desempeñar un papel de utilidad al aportar orientaciones generales, la protección del medio ambiente necesita, entre otras cosas, en analogía con la política económica (criterios de convergencia previos a la Unión Monetaria, criterios presupuestarios del pacto de crecimiento y estabilidad, objetivo cuantificado del BCE relativo a la estabilidad de precios, etc.), objetivos definidos concretamente y mensurables cuantitativamente. Por ello, el Comité, de conformidad con su Dictamen de 1997 sobre la revisión del V PMA⁽⁵⁾, recomienda que se traduzcan en la medida de lo posible en objetivos cuantitativos a largo plazo, sobre todo en lo que se refiere a la necesaria reducción de emisiones (expresada en indicadores específicos tales como CO₂, SO₂, NO_x, etc.) y la utilización de recursos (energía, materias primas, suelo, agua)⁽⁶⁾. Una vez conseguido esto y clarificadas las implicaciones de los objetivos cualitativos acordados, deberían adoptarse dos medidas adicionales, quizá de forma paralela. Por un lado, deben fijarse calendarios claros para alcanzar los objetivos, tanto a largo plazo como para un plazo intermedio. Y, por otro, el CES propone que se examine hasta qué punto los objetivos cuantitativos acordados a nivel comunitario (por ejemplo, la necesaria reducción de emisiones) pueden traducirse en objetivos para cada uno de los Estados

(4) Véase al respecto el documento de trabajo de los servicios de la Comisión (septiembre de 1999) «Key developments in the implementation of the 5th EAP», que describe los principales logros obtenidos en los últimos años en relación con los objetivos prioritarios y las metas establecidas en el programa.

(5) DO C 212 de 22.7.1996.

(6) Para ello podría utilizarse la base de datos STAR de la AEMA en la que figuran muchos «valores de referencia de la sostenibilidad» y «objetivos de política medioambiental».

miembros. Es obvio que la fijación de tales objetivos cuantitativos a nivel nacional contribuiría a acabar con el limitado grado de compromiso de los Estados miembros al que se ha aludido en el punto 3.3.

4.3.5. Donde el enfoque anterior sea posible, corresponderá por tanto a los Estados miembros (principio de subsidiariedad) establecer, mediante objetivos nacionales sectoriales cuantificados, en qué medida debe contribuir cada sector a la reducción requerida de las emisiones y de la utilización de recursos, etc. Dichos objetivos, cuya aplicación debería apoyarse con medidas financieras por parte de la UE, podrían calcularse en parte de acuerdo con la contribución de los diferentes sectores a los niveles actuales de emisión y utilización de los recursos. El Comité considera que los objetivos sectoriales propuestos son con mucho el mejor medio de superar los problemas de falta de integración de las consideraciones ambientales y «visibilidad» mencionados en el punto 3.3 y que, por tanto, deberían formar parte de cualquier estrategia nacional de integración sectorial. La fijación de objetivos a nivel nacional parece ser un planteamiento mucho más viable que el establecimiento de objetivos cuantificados por sector a escala comunitaria, sobre todo porque el diálogo con los sectores (y los ramos) puede organizarse con mucha mayor facilidad en cada uno de los Estados miembros. No obstante, el CES considera que deberían establecerse también objetivos sectoriales a escala comunitaria, sobre todo con el fin de proporcionar un marco de referencia del éxito de las estrategias sectoriales de la UE.

4.3.6. Obsérvese que el planteamiento general propuesto más arriba se está aplicando actualmente en el contexto de los problemas medioambientales transfronterizos, tales como el cambio climático (los objetivos nacionales de reducción de las emisiones de gases con efecto invernadero con arreglo al protocolo de Kioto) y la acidificación (véase la reciente propuesta de la Comisión sobre los límites máximos nacionales de emisión⁽¹⁾).

4.3.7. El planteamiento general que aquí se propugna podría estructurarse en diferentes tipos de planes de actuación. Además de definir el objetivo general y principios generales de la política medioambiental de la UE, el VI PMA podría determinar los temas medioambientales, así como los objetivos cualitativos a largo plazo y, cuando fuera posible, los objetivos cuantitativos. Como este tipo de objetivo a largo plazo no está a priori vinculado a ningún calendario específico, debería ser posible llegar a un acuerdo al respecto en un período de tiempo razonable. Posteriormente podrían elaborarse programas de actuación temáticos más específicos a nivel comunitario. Estos deberían vincular los diferentes objetivos cuantitativos a calendarios claros e incluir objetivos cuantificados para cada Estado miembro. Finalmente, sobre la base de estos objetivos nacionales, los Estados miembros deberían elaborar planes de actuación nacionales en los que se establecieran, entre otras cosas, los objetivos nacionales propuestos por sector y, en la medida de lo posible, los objetivos por ramo, así como las medidas necesarias para alcanzarlos. Además, los planes de actuación temáticos de la UE deberían ser completados con planes de actuación por sector en el nivel comunitario, basándose en los trabajos en curso sobre las estrategias de

integración sectoriales. Sin embargo, estas últimas deberían mejorarse considerablemente, por ejemplo mediante la aplicación de los «criterios de integración» desarrollados por la AEMA⁽²⁾, los cuales deberían incorporarse al VI PMA a fin de dar orientaciones claras y armonizadas para el futuro trabajo de integración sectorial. Además de contribuir a orientar la política comunitaria, estos planes de actuación sectoriales de la UE ayudarían a los Estados miembros a elaborar, aplicar y supervisar sus propios planes de actuación nacionales.

4.3.8. Con objeto de lograr que los Estados miembros y los agentes participen verdaderamente, los objetivos cualitativos y cuantitativos arriba mencionados deben definirse con arreglo a un procedimiento basado en un enfoque de abajo arriba. Este procedimiento deberá incluir a todos los medios interesados a escala nacional y comunitaria y a las diferentes formaciones del Consejo, de modo que la definición de los objetivos contribuya a la integración de los temas de medio ambiente en las demás políticas. Dicho procedimiento podría resultar relativamente largo, pero permitiría a la luz de la experiencia adquirida en el marco del V PMA obtener mejores resultados.

4.3.9. Es obvio que los progresos en la realización de los objetivos acordados a todos los niveles (europeo, nacional y sectorial) deberán supervisarse regularmente. Por otro lado, los informes elaborados por la AEMA y organismos nacionales similares deberían relacionarse estrechamente en la medida de lo posible con los temas y objetivos medioambientales incluidos en los diferentes planes de medio ambiente. Para ello es necesario crear un sistema de seguimiento e información, a la vez que se elabora el VI PMA y la estrategia para un desarrollo sostenible de la UE. En esos informes deberá prestarse más atención a la relación entre el PIB y las presiones medioambientales.

4.4. Medidas e instrumentos

El Comité desearía formular las observaciones siguientes sobre las medidas y los instrumentos específicos:

4.4.1. El CES se pronuncia a favor de una mejora radical de la aplicación y cumplimiento de la legislación medioambiental de la UE. La Comisión debería elaborar y publicar un plan de acción relativo a la «aplicación» que, entre otras cosas, incluya tanto un resumen detallado como los resultados positivos en los Estados miembros (por ejemplo, en forma de cuadro de indicadores como en el caso del mercado interior) de todas las infracciones de la legislación medioambiental comunitaria («publicación de los nombres de los responsables»). El CES señala que las sanciones financieras (por ejemplo, la aplicación del artículo 228 del Tratado CE o la «congelación» de las transferencias financieras por parte de la UE) son una posibilidad de garantizar la aplicación de la legislación comunitaria.

⁽²⁾ Véase el informe de la AEMA titulado *Monitoring Progress towards Integration. A contribution to the «Global Assessment» of the fifth Environmental Action Programme of the EU, 1992-1999* (se publicará próximamente). El objetivo de los criterios descritos en dicho informe es brindar un marco de análisis común para hacer operativo el concepto de integración. Se centran en cuatro aspectos fundamentales de integración: «aspectos institucionales», «ajuste de precios», «instrumentos de integración» y «seguimiento-presentación de informes».

⁽¹⁾ COM(1999) 125 final, DO C 56 de 29.2.2000.

4.4.2. El CES subraya la urgente necesidad de una mayor internalización de los costes externos: en ella pueden desempeñar un papel no sólo las tasas e impuestos, sino también otros instrumentos orientados hacia el mercado.

4.4.2.1. En lo que se refiere a las tasas y gravámenes, el Comité reitera su opinión de que, si éstos se conciben correctamente y son compatibles con la legislación vigente y los imperativos de competitividad de un mercado globalizado, pueden resultar instrumentos de orientación muy eficaces para conseguir los objetivos medioambientales⁽¹⁾. El CES, por tanto, considera necesario evaluar y desarrollar los sistemas fiscales nacionales actuales en función de su eficacia social y ecológica. De ahí que haya que prestar especial atención a las iniciativas actuales de algunos Estados miembros para imponer tasas y gravámenes por motivos ecológicos.

4.4.2.2. Con vistas a la armonización en el nivel comunitario de las tasas y los gravámenes de este tipo (sobre todo el previsto impuesto energético a escala comunitaria), el CES también recomienda el recurso a la cláusula de «cooperación reforzada» (o de «flexibilidad») introducida por el Tratado de Amsterdam para salir del actual callejón sin salida (originado por el requisito de unanimidad) constituido por el tema de un impuesto energético comunitario.

4.4.2.3. El Comité, por otra parte, señala la necesidad de incentivos fiscales para reorientar las inversiones y fomentar las innovaciones tecnológicas. Además, considera conveniente crear incentivos destinados a sustituir las actividades incompatibles con el medio ambiente y perfeccionar los incentivos de estas características que ya existan. El objetivo final debería ser que sólo se concedan subvenciones destinadas a fomentar un desarrollo sostenible y suprimir todas las ayudas para actividades de carácter no sostenible.

4.4.2.4. Entre los instrumentos a los que puede recurrirse para alcanzar los objetivos medioambientales están los acuerdos voluntarios. El CES recomienda el recurso a este instrumento siempre que se cumplan explícitamente determinadas

(1) Véase a este respecto el punto 3.2 del Dictamen recientemente aprobado por el CES sobre la «Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo relativa a los límites máximos nacionales de emisión de determinados contaminantes atmosféricos» — DO C 51 de 23.2.2000.

condiciones, como, por ejemplo, la imposición de sanciones adecuadas al incumplimiento⁽²⁾.

4.4.2.5. El instrumento de la responsabilidad medioambiental también puede prestar una contribución positiva en este contexto y garantizar un mejor respeto y aplicación del principio de «quien contamina paga» y del principio de precaución.

4.4.3. El CES recomienda que el VI PMA y los programas de acción temáticos determinen sectores prioritarios, pero subdividiéndolos en función de categorías más precisas (por ejemplo, para las empresas: grandes empresas, PYME, empresas de servicios, etc.) al objeto de permitir la aplicación de políticas adaptadas a las necesidades específicas.

4.4.4. El CES pide que se aplique de manera consecuente el Convenio de Aarhus sobre acceso a la información, participación pública y acceso a los procedimientos judiciales en cuestiones de medio ambiente.

4.4.5. El Comité se pronuncia a favor de la adopción de otras medidas a nivel internacional (OMC) para garantizar una relación equilibrada entre imperativos económicos y medioambientales.

4.4.6. Pide a la Comisión que presente medidas específicas para incrementar considerablemente la ecoeficiencia.

4.4.7. El Comité subraya el estrecho vínculo que existe entre protección del medio ambiente y ordenación territorial. Señala al respecto el aumento de población y actividades económicas con un drástico incremento de la utilización del terreno y una concentración de problemas medioambientales en determinadas regiones, al mismo tiempo que se despueblan otras zonas, y pide que en el futuro la política estructural de la UE actúe para contrarrestar esa evolución.

4.4.8. El Comité, por último, recomienda que se adopten medidas para mejorar la información e incrementar la sensibilización, utilizando por ejemplo las posibilidades que brindan las modernas tecnologías de la información.

(2) Sobre esta cuestión y las condiciones que se mencionan en este punto, véase el Dictamen de iniciativa del CES sobre el tema «Acuerdos sobre medio ambiente» — DO C 287 de 22.9.1997.

Bruselas, 24 de mayo de 2000.

La Presidenta

del Comité Económico y Social

Beatrice RANGONI MACHIAVELLI

Dictamen del Comité Económico y Social sobre la «Propuesta de Decisión del Consejo por la que se modifica la Decisión 1999/311/CE, de 29 de abril de 1999, por la que se aprueba la tercera fase del programa de cooperación transeuropea en materia de educación superior (Tempus III) (2000-2006)»

(2000/C 204/15)

El 5 de mayo de 2000, de conformidad con el artículo 262 del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea, el Consejo decidió consultar al Comité Económico y Social sobre la propuesta mencionada.

El Comité Económico y Social encargó a la Sección de Relaciones Exteriores los trabajos preparatorios del Comité sobre este asunto y designó a la Sra. Florio ponente general (artículos 20 y 50 del Reglamento Interno).

En su 373^{er} Pleno de los días 24 y 25 de mayo de 2000 (sesión del 24 de mayo) el Comité Económico y Social ha aprobado por 81 votos a favor y 1 abstención el presente Dictamen.

1. Introducción

1.1. El programa Tempus

1.1.1. El programa Tempus para la movilidad transeuropea de los estudiantes universitarios se inició con la Decisión nº 233 de 7 de mayo de 1990. En ese momento, el programa incluía a los beneficiarios del programa Phare, que inauguraba una política más sistemática para apoyar los procesos de reforma económica y social de la Europa Central y Oriental.

1.1.2. En 1993 se inició una segunda fase del programa con la Decisión del Consejo 93/246/CEE, que abarcaba el periodo 1994-1998. Entre los beneficiarios de esta segunda fase se incluyó también a los países participantes en el programa Tacis, esto es, los nuevos Estados independientes de la antigua Unión Soviética y Mongolia (Tempus II).

1.1.3. Por tanto, la educación superior y la formación, así como su reforma y reestructuración, han sido prioritarias dentro de la cooperación internacional para acercar los países asociados a la Unión. La acción conjunta ha fomentado en los diversos países una planificación estratégica y de desarrollo institucional para reformar aspectos concretos de la enseñanza.

1.1.4. La aprobación de las diversas fases y la extensión del programa a otros países de Europa Central y Oriental y de la antigua Unión Soviética están en línea con los cambios socioeconómicos de los países asociados y con los equilibrios de las relaciones internacionales.

2. Tempus III

2.1. El 29 de abril de 1999 se aprobó, mediante la Decisión del Consejo nº 311/1999, una nueva fase del programa de

cooperación transeuropea en el ámbito de la educación superior (Tempus III), cuyo inicio está previsto para el 1 de julio de 2000 y que tendrá una duración de seis años (2000-2006).

2.2. La Decisión aprobada por el Consejo establece en el artículo 2 los países beneficiarios que podrán recibir ayuda económica, a saber: los países no asociados de Europa Central y Oriental previstos en el Reglamento (CE) nº 3906/89 (programa Phare), así como los nuevos Estados independientes de la antigua Unión Soviética y Mongolia, previstos en el Reglamento Euratom, CE nº 1279/96 (programa Tacis).

3. La propuesta de Decisión

3.1. El mencionado artículo 2 incluye una nota a pie de página que especifica los países no asociados que en ese momento («actualmente») podían beneficiarse del programa conforme al citado Reglamento, a saber: Albania, Bosnia y Hercegovina y la Antigua República Yugoslava de Macedonia.

3.2. La evolución de las relaciones internacionales y las transformaciones acaecidas en algunos países y que cabe esperar en otros sugieren la posibilidad de extender la nueva fase del programa Tempus a otros países de la zona. Sobre todo, dados los últimos cambios democráticos, destaca la importancia de incluir a Croacia entre los Estados beneficiarios del programa.

3.3. Por tanto, la Comisión pretende corregir el documento precedente, para lo cual ha presentado una propuesta de Decisión del Consejo para modificar el contenido del artículo 2 de la Decisión (CE) nº 311/1999 suprimiendo la nota a pie de página que, en vista de la situación actual, es demasiado restrictiva, ya que impide incluir a Croacia.

4. Observaciones

4.1. El Comité, partiendo de la observación de que las universidades pueden desempeñar un papel clave en el proceso de renovación de la sociedad en su conjunto y en el reforzamiento de la cooperación entre los pueblos, considera importante incluir a Croacia entre los países beneficiarios del programa, ante las profundas reformas económicas y sociales que dicho país deberá afrontar en la vía de la aproximación a la Unión Europea.

La inclusión de Croacia en el programa Tempus III no sólo determina el reforzamiento, por un lado, de los lazos entre la Unión Europea y los países vecinos, sino que, por otro, puede ser un factor importante en la reconstrucción de la red de relaciones para una provechosa y necesaria colaboración en los Balcanes, interrumpida bruscamente por el reciente conflicto.

4.2. En relación con las perspectivas políticas de la Unión Europea, la extensión del programa Tempus es indispensable

para ayudar a los países a alcanzar sus prioridades específicas, definidas conjuntamente por parte de la Comisión Europea y las autoridades nacionales; de este modo se contribuirá a los procesos de reforma económica y consolidación democrática en curso. El valor de dicha contribución resulta aún más evidente teniendo en cuenta que la nueva fase de Tempus tiende a crear lazos incluso con los sectores no académicos de la sociedad civil y el mundo económico.

4.3. Por otra parte, el programa Tempus (entre cuyos objetivos se incluye la reestructuración de los sistemas educativos superiores, no sólo desde el punto de vista de los contenidos, sino también en lo estructural y la gestión) puede ser especialmente útil a la hora de crear ejemplos de buenas prácticas en las estructuras de gestión pública relativas a la divulgación de conocimientos.

4.4. El Comité subraya una vez más la importancia de los resultados obtenidos en las anteriores fases de Tempus y desea que en la nueva programación se apruebe rápidamente la necesaria corrección del texto de la Decisión 1999/311/CE del Consejo, imprescindible para incluir a Croacia entre los países beneficiarios.

Bruselas, el 24 de mayo de 2000.

La Presidenta
del Comité Económico y Social
Beatrice RANGONI MACHIAVELLI

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 — Hacia un espacio europeo de investigación»

(2000/C 204/16)

El 18 de enero de 2000, de conformidad con el artículo 262 del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea, el Consejo decidió consultar al Comité Económico y Social sobre la comunicación mencionada.

La Sección de Mercado Único, Producción y Consumo, encargada de preparar los trabajos en este asunto, aprobó su dictamen el 3 de mayo de 2000 (ponente: Sr. Wolf).

En su 373^{er} pleno de los días 24 y 25 de mayo de 2000 (sesión del 24 de mayo), el Comité Económico y Social ha aprobado por 61 votos a favor, 2 votos en contra y 1 abstención el presente Dictamen.

El presente Dictamen consta de los siguientes capítulos

1. Resumen
2. Introducción
3. La investigación y el desarrollo en Europa, fundamento y motor del bienestar y del progreso social
4. Papel de la investigación y el desarrollo
5. Investigación y sociedad
6. Capital humano
7. Investigación e innovación técnica
8. Intercambio de personal entre institutos de investigación e industria
9. La dimensión europea: subsidiariedad, concentración y diversidad, competencia y organización
10. Procedimientos y peritaje
11. Conclusiones y recomendaciones

1. Resumen

1.1. El CES considera que la investigación y el desarrollo son decisivos para el bienestar, el progreso social y la garantía de nuestra competitividad y nuestro futuro. El CES insta al Consejo, al Parlamento, a los gobiernos de los Estados miembros y a la industria a apoyar en mayor medida la investigación y el desarrollo, intensificar y reforzar la formación científica y técnica que se imparte en escuelas y universidades, y hacer que la dedicación profesional a la investigación y el desarrollo sea lo bastante atractiva y remuneradora como para que los más dotados para esa actividad se decanten por ella.

1.2. Las medidas propuestas en la Comunicación de la Comisión pueden representar instrumentos importantes para aproximarse a esos objetivos. La puesta en red de «centros de excelencia», la conjunción de pericia y equipamiento y el desarrollo de la infraestructura necesaria a nivel europeo pueden sentar las bases para abordar esas tareas y conformar

«masas críticas» que trasciendan las capacidades de los Estados miembros individualmente considerados, en un ejercicio ejemplar del principio de subsidiariedad.

1.3. Ahora bien, para explotar plenamente este potencial y crear un clima estructural que favorezca el espíritu de iniciativa, la creatividad y la inventiva, es necesario poner sumo cuidado en que la aplicación de estos instrumentos se lleve a cabo primero durante una fase inicial de prueba bien definida, así como en seleccionar a los mejores candidatos, habilitar estructuras eficientes que funcionen en un régimen de total autonomía organizativa y administrativa y delegar responsabilidades claramente determinadas. Al mismo tiempo, deben simplificarse —y unificarse entre las numerosas instituciones interesadas— los procedimientos que rigen la administración, la presentación de solicitudes, el peritaje, los informes, etc., con el fin de que el coste total que éstos entrañan se mantenga dentro de límites asumibles.

1.4. Es preciso superar múltiples obstáculos para mejorar y fortalecer la interacción —esencial para la innovación— entre la investigación fundamental y el desarrollo orientado a productos y procesos. A tal fin, hay que ofrecer incentivos más eficaces para promover la movilidad de científicos e ingenieros entre la industria (PYME incluidas), las universidades (técnicas) y otros institutos de investigación. Los derechos de propiedad intelectual deben distribuirse de modo equilibrado y la investigación fundamental orientada al conocimiento debe recibir un estímulo suficiente como fuente de nuevos descubrimientos, proyectos y métodos.

1.5. Dado el potencial innovador de las pequeñas y medianas empresas, su creación debe fomentarse aún más y sus condiciones existenciales deben seguir siendo mejoradas. Es preciso que las condiciones marco de orden económico favorezcan las inversiones privadas en investigación y desarrollo. Por su parte, las empresas tienen que poseer o adquirir una competencia científica y técnica que las dote de discernimiento y permita su adaptación. Los conocimientos técnicos («know-how») sólo se pueden transferir o comprar si existen y son conocidos y comprendidos.

1.6. Tales realidades se analizan con detenimiento en el presente Dictamen, en el que, a partir de ellas, se formulan detalladas recomendaciones.

2. Introducción

2.1. El punto de partida de las reflexiones y propuestas contenidas en la Comunicación de la Comisión titulada «Hacia un espacio europeo de investigación» es el siguiente:

«[...] En Europa la situación de la investigación es preocupante. Sin una acción concertada para corregirla, la evolución actual podría conducir a una pérdida de crecimiento y de competitividad en la economía mundializada, con lo que el retraso con respecto a otras potencias tecnológicas se agravaría. Europa podría fracasar en la transición a la economía del conocimiento.»

2.2. En vista de la situación, la Comisión propone en su Comunicación una serie de medidas específicas que pueden resumirse como «un conjunto de recursos materiales e infraestructuras optimizado a escala de Europa». En este sentido, la Comunicación también puede entenderse como una declaración de principios con vistas a los pasos futuros de la preparación del sexto programa marco.

2.3. La Comisión propone a este respecto las siguientes categorías de medidas e iniciativas:

- un conjunto de recursos materiales e infraestructuras optimizado a escala de Europa;
- instrumentos y medios públicos utilizados con más coherencia;
- una inversión privada más dinámica;
- un sistema común de referencia científico y técnico para ejecutar las políticas;
- recursos humanos más abundantes y móviles;
- un territorio europeo dinámico, abierto y atractivo para los investigadores y las inversiones;
- un espacio de valores compartido.

2.4. El CES considera que la Comunicación de la Comisión es una iniciativa fundamental y plausible; este juicio es también extensivo a las medidas propuestas y a la importancia que en éstas se otorga a la investigación y el desarrollo con vistas al bienestar, la competitividad y la cultura de Europa. El CES observa con satisfacción que en la Comunicación se han tenido en cuenta las sugerencias que hizo en su Dictamen de 25 de octubre de 1995 (sobre «Coordinación de políticas de investigación y desarrollo tecnológico»)⁽¹⁾.

2.5. El Comité toma nota de la decisión del Consejo Europeo de Lisboa de suscribir los objetivos contenidos en la Comunicación objeto del presente Dictamen. En las Conclusiones de la Presidencia, el Consejo seleccionó asimismo una serie

de acciones específicas consideradas de especial importancia para la creación de un espacio europeo de investigación. El Comité se congratula de la rápida reacción del Consejo Europeo, que acelerará el proceso de creación de un espacio de investigación.

2.6. El CES ve en la Comunicación progresos y oportunidades de primer orden para fortalecer y estructurar el programa europeo de investigación. Respalda las distintas medidas propuestas, a la vez que insiste en la importancia de su configuración y aplicación concretas y en la necesidad de disponer de recursos suficientes.

2.7. Es particularmente importante saber cuáles son las condiciones idóneas para el desarrollo, realización y evaluación de ideas creativas, de nuevos conocimientos y de evoluciones significativas. Lo esencial en este orden de cosas es lograr un equilibrio entre diversidad y concentración; entre orientación y libre decisión de cada investigador; entre federalismo y centralismo; entre investigación fundamental, investigación aplicada a problemas concretos y desarrollo orientado a productos y procesos.

2.8. En las páginas que siguen figura la posición del CES sobre tales cuestiones. Para concienciar aún más a los ciudadanos de la importancia de la investigación y el desarrollo, así como de sus condiciones y evolución, primero se identifican determinadas realidades elementales y se presentan algunos puntos de vista fundamentales.

3. La investigación y el desarrollo en Europa, fundamento y motor del bienestar y del progreso social

3.1. Con el Renacimiento y la Ilustración se inauguró en Europa un proceso cultural de nuevo cuño que alteró y mejoró las condiciones de vida de los pueblos y regiones que participaron en él como nunca antes en la historia de la humanidad. Las conquistas técnicas, médicas, culturales y sociales alcanzadas desde entonces se han convertido en presupuesto y característica de una sociedad de bienestar e información dotada de gran movilidad.

3.1.1. En ese proceso fue esencial ante todo el desarrollo de mejores técnicas de documentación y comunicación (impresión), así como de aparatos y máquinas transformadoras de energía que liberaron progresivamente al hombre de la carga de los trabajos puramente corporales, a la vez que aumentaron la productividad en una medida antes inimaginable y posibilitaron una movilidad y una información a gran escala. Sólo entonces se logró ese espacio de libertad —al que otrora sólo tenía acceso un pequeño número de privilegiados— necesario para la constitución de un potencial cultural amplio y diferenciado.

⁽¹⁾ DO C 18 de 22.1.1996.

3.1.2. En Europa, y durante los últimos doscientos años se han multiplicado prácticamente por doce⁽¹⁾ los ingresos reales medios por persona (es decir, lo que puede gastarse en alimentación, vestido, vivienda, salud, educación, viajes y ocio). En sólo estos últimos ciento veinte años, la esperanza de vida ha aumentado en más de un 100 %⁽²⁾. Los sistemas educativos —que entretanto se han hecho accesibles a todas las capas de la población— se han desarrollado tanto que la edad media de inserción en la vida profesional activa se corresponde hoy con la esperanza media de vida de hace 400 años.

3.1.3. Los Estados de la Unión Europea se rigen por sistemas democráticos de gobierno y en ellos la seguridad jurídica, la protección social y las libertades individuales han alcanzado un nivel sin parangón hasta nuestros días.

3.2. Las vertientes cultural, social, médica y técnica del progreso están estrechamente imbricadas. La metodología científica empírica puesta a punto en Europa y utilizada sistemáticamente para la investigación y el desarrollo es una fuerza motriz esencial.

3.2.1. Esta metodología científica y sus resultados también han determinado directamente nuestra cultura: han ampliado y enriquecido de modo revolucionario nuestro conocimiento del mundo y de la vida. Suponen un parapeto contra las ideologías fundamentalistas, que se alimentan de la ignorancia o de un presunto saber (falso saber).

3.3. Es consustancial a la ciencia que los conocimientos y el saber atesorados susciten en cada caso otros interrogantes, ideas y planteamientos relativos a las leyes científicas, que, a su vez, generan conocimientos nuevos y más profundos, así como —recurrentemente— nuevas aplicaciones del patrimonio cognitivo ya adquirido.

3.4. El bienestar alcanzado por determinados Estados o regiones —mensurable con arreglo a indicadores como (entre otros) el producto nacional bruto o la tasa de ocupación— guarda una clara relación con el peso que en esos territorios tienen la investigación y el desarrollo. Tanto la competitividad económica como la escala de valores culturales y políticos de Estados y pueblos dependen de su potencial científico y técnico.

3.5. Investigación y desarrollo son las semillas del bienestar y la paz en el futuro. Dado que el proceso de maduración puede durar muchos decenios, se corre el peligro de que la falta de semillas sea detectada demasiado tarde y tenga entonces consecuencias particularmente fatales.

3.6. Consiguientemente, el CES confirma la inquietud de la Comisión por la viabilidad futura de Europa si no se promueven y refuerzan suficientemente a la vez que con eficacia la investigación y el desarrollo: «Europa podría fracasar en la transición a la economía del conocimiento».

3.7. El CES, por tanto, respalda a la Comisión en su compromiso de promover y reforzar con decisión la investigación y el desarrollo en Europa. Insta al Consejo y al Parlamento Europeo a que apoyen con énfasis tales esfuerzos en cuanto de ellos dependa. Además, insta a los gobiernos y parlamentos de los Estados miembros a emprender también a nivel nacional esa labor de promoción y refuerzo, al objeto de completar y apoyar eficazmente las medidas propuestas por la Comisión.

3.8. Como la Comisión indica en su Comunicación, la mayor parte del esfuerzo en investigación y desarrollo lo realizarán las empresas, también desde el punto de vista financiero. Por ello, el CES también hace un llamamiento a la industria europea para que por su parte impulse con fuerza la investigación y el desarrollo.

4. Papel de la investigación y el desarrollo

4.1. La adquisición de conocimientos y aptitudes, el examen en profundidad de las relaciones subyacentes y su reagrupamiento en una imagen de conjunto lo más coherente posible son el objetivo principal de la investigación y el desarrollo. A partir de esta base, de lo que se trata entonces es de seguir desarrollando nuestras capacidades y poner nuestras aptitudes al servicio de nuestro bienestar.

4.2. A pesar de los enormes progresos registrados —y también, en parte, como consecuencia de ellos— subsisten interrogantes y problemas que afectan al ser humano, la sociedad y la naturaleza, y que es preciso analizar y resolver. Son cuestiones relativas a la propia identidad humana y a nuestro lugar en el planeta tierra (piénsese en el agujero de la capa de ozono y en el efecto invernadero), así como al reconocimiento de que la abundancia y la desmesura pueden desarrollarse como contrapunto de la necesidad y la pobreza.

4.2.1. En la mayor parte de los casos ha sido la misma ciencia la primera en identificar tales problemas y proponer principios de solución.

4.2.2. Por una parte, esos problemas resultan, por ejemplo, de que nuestros valores y nuestras concepciones políticas y económicas no están familiarizados aún con todos los aspectos del actual saber teórico y aplicado: es preciso seguir mejorando nuestra comprensión de cómo repercute nuestro actual modo de vida en la sociedad, el mundo laboral, el medio ambiente, la coexistencia de los pueblos y la disponibilidad de los recursos necesarios (sobre todo, el aprovisionamiento energético e hídrico), y tenerlo más en cuenta a la hora de actuar.

4.3. Por otra parte, en el origen de dichos problemas está el que algunos de los países que no participan verdaderamente en este proceso global de desarrollo y maduración —aunque ya emplean una parte de las nuevas técnicas y conquistas— también deben seguir adaptando e integrando el correspondiente entorno social y cultural.

(1) Reino Unido.

(2) Alemania.

4.4. Además, se corre el riesgo de trastornos políticos, sociales y culturales; en este contexto, los mayores peligros parecen residir en un desarrollo demográfico desequilibrado (incluida la explosión demográfica, en absoluto controlada aún) y en la problemática migratoria que puede derivarse de aquél, así como en la existencia de armas de destrucción masiva.

4.5. A la vista de esta situación, incumbe a la investigación y el desarrollo analizar los problemas detectados, participar en el debate intelectual y político y desarrollar ideas o tecnologías para dar solución a aquéllos.

4.6. No obstante, es igualmente importante seguir ampliando y profundizando nuestro conocimiento, descubrir lo desconocido, mejorar y afirmar los fundamentos de nuestra vida y nuestra civilización, y apoyar y canalizar adecuadamente la dinámica de la evolución cultural, social y tecnológica en Europa.

4.7. La Comisión Europea puede desempeñar un papel muy importante en esta tarea. La idea de un «espacio europeo de investigación», sugerida por ella, supone una aportación muy importante en esa dirección.

5. Investigación y sociedad

5.1. Las conquistas científicas y técnicas se dan hoy casi por descontadas y se explotan desde este convencimiento, mientras que sus efectos posibles o supuestos despiertan no pocas veces temores e inquietudes. Las reacciones del público ante una nueva técnica son con frecuencia ambivalentes o incoherentes, según que tema riesgos desconocidos (es el caso de los alimentos manipulados genéticamente) o espere le sirva para remediar una situación crítica (por ejemplo, combatir una enfermedad con terapias genéticas). El CES respalda, a este respecto, los esfuerzos a los que alude la Comisión en el capítulo: «Desarrollo de una visión común de las cuestiones de ética de la ciencia y la tecnología».

5.2. Una parte de esas contradicciones se explica por la rapidez con que se atesoran nuevos conocimientos y técnicas, así como por la dificultad de que contenidos e interrelaciones muy complejos lleguen a ser comprensibles (o la dificultad de estar en disposición de comprenderlos, o la de tener la voluntad de comprenderlos). Por ello, ambas partes —ciencia y sociedad— deben esforzarse permanentemente en mantener un diálogo que permita aclarar conceptos, tomar en consideración inquietudes justificadas y evitar malentendidos. En este contexto, las escuelas están llamadas a cumplir una importantísima labor educativa y los medios de comunicación a desempeñar un papel de intermediación responsable.

5.3. Por este motivo, el CES apoya expresamente la iniciativa que la Comisión pretende poner en práctica con vistas a «fomentar el gusto de los jóvenes por la investigación y las carreras científicas». El CES, no obstante, recomienda además que el Consejo, el Parlamento y la Comisión tomen las medidas necesarias para que los medios de comunicación ofrezcan

una información más abundante y objetiva sobre ciencia, investigación y nuevas tecnologías y se esfuercen en familiarizar progresivamente a los ciudadanos con sus a menudo muy complejas interrelaciones (recogiendo el espectro de opiniones objetivas y huyendo de polarizaciones sensacionalistas).

5.4. El conocimiento científico presenta como características intrínsecas de primer orden la reproductibilidad de los resultados obtenidos y su validez universal, siendo necesario explorar los límites respectivos de las leyes verificadas.

5.4.1. Dada la necesidad de probar la reproductibilidad, el paralelismo o la repetición de experimentos (casi siempre realizados mediante técnicas o procedimientos diferentes) por parte de otros grupos de investigación —y a los que a veces se alude como «investigación duplicada»— no suponen ningún derroche de recursos humanos y financieros, sino que constituyen un componente esencial de la metodología y el progreso científicos. Actúan como garante frente a faltas, errores o incluso falsificaciones. Además, se posibilita así la competencia entre distintos grupos de investigación (por ejemplo, en pos de los resultados más novedosos o importantes), competencia que es necesaria en cuanto estímulo del rendimiento y factor de avance cualitativo (véase, sin embargo, el punto 9.3).

5.4.2. A ello cabe añadir otro rasgo intrínseco de la investigación en el campo de las ciencias de la naturaleza: su metodología y los conceptos científicos que utiliza son idénticos en todos los países y pueblos. Consecuentemente, en el ámbito de la ciencia (de la naturaleza) hay una sola «cultura» y un sólo «lenguaje» y, unido a esto, unos valores comunes (por lo demás, la ciencia puede formularse naturalmente en muchas lenguas, pero ha sido la inglesa la que se ha impuesto de manera indiscutible como vehículo de entendimiento y difusión internacional de resultados). Sólo así es posible el intercambio internacional del saber y la cooperación a escala mundial. Éste es también un buen presupuesto para los esfuerzos de la Comisión en pro de la instauración de «un espacio de valores compartidos» en Europa.

5.4.3. De este modo, la ciencia se convierte en un factor de cohesión, al actuar de aglutinante entre pueblos y dejar una impronta cultural a escala planetaria, a veces salvando incluso fronteras ideológicas.

6. Capital humano

6.1. El CES respalda la iniciativa de la Comisión dirigida a «fomentar el gusto de los jóvenes por la investigación y las carreras científicas», pero también a estimular la inclinación profesional hacia «investigación y desarrollo». Es preciso hacer atractiva la imagen de esta profesión para incitar a quienes estén más dotados para ella a seguir este camino, ofrecerles una formación costosa y de calidad (y muy exigente para quienes la reciben) y procurarles un empleo adecuado. En ese mismo sentido va también la iniciativa con la que la Comisión pretende desarrollar en toda la UE la enseñanza de las ciencias de la naturaleza en todos los niveles educativos.

6.1.1. La Comisión ha presentado estadísticas que ponen de manifiesto que la Unión Europea en su conjunto sufre un importante retraso con respecto a los Estados Unidos y Japón en el número de investigadores por cada 1 000 empleados. La misma situación se observa en numerosos informes de la propia Unión Europea, que ponen de manifiesto la falta generalizada de personal dotado de una formación específica en materia de investigación, tanto en el sector privado como en el sector público de las economías. El Comité pide a la Comisión que, al plantearse sus pasos futuros hacia la creación de un espacio europeo de investigación, dé máxima prioridad a las acciones conjuntas con los Estados miembros en pro de la formación de nuevos investigadores. Dichas acciones son tanto más urgentes cuanto que tal formación requiere un tiempo considerable.

6.2. La sociedad debe administrar con prudencia y sentido de la economía su «capital humano», tan precioso como escaso, así como el potencial creativo. Debe esforzarse por nutrir la enseñanza superior con los mejores profesores para formar a las nuevas generaciones de científicos. A tal fin es igualmente necesario aumentar la integración en el cuerpo docente universitario de (jóvenes) científicos procedentes de institutos de investigación no universitarios y de la industria, eliminando las barreras que se oponen a ello y retribuyendo adecuadamente su compromiso (véase el punto 6.3).

6.2.1. En este contexto, el CES apoya asimismo la iniciativa prevista por la Comisión para el «aumento de la movilidad de los investigadores en Europa»; a este respecto recomienda explícitamente, no obstante, una opción decidida en favor de la movilidad recíproca entre las universidades, los institutos de investigación no universitarios y, sobre todo, la industria.

6.3. En el mismo orden de cosas, el CES propone además que se examine la cuestión de si (y en qué forma: central, virtual, centrada en la técnica y las ciencias naturales, sólo de posgrado...) la creación de una universidad europea, financiada y gestionada en común por los «centros de excelencia» europeos (véase el punto 9.8) contribuiría a la consecución de los fines perseguidos.

6.3.1. Sería así posible realizar el ideal de la investigación y la enseñanza a nivel europeo, gracias a la colaboración entre los mejores institutos de investigación de Europa, que competirían al mismo tiempo entre ellos. La participación descentralizada de numerosos centros de investigación, laboratorios industriales y universidades desarrollaría además una dinámica personal estimulante, tanto por parte de los docentes como por lo que respecta a las posibilidades de investigación vinculadas a la formación.

6.3.2. A juicio del CES, una universidad europea no debería limitarse únicamente a establecer nuevos criterios para la integración cultural europea, sino también contribuir a los objetivos definidos por la Comisión, a saber: la «introducción de una dimensión europea en las carreras científicas» y «convertir el territorio europeo en atractivo para los investigadores del resto del mundo». Un aspecto fundamental podría ser también a este respecto la utilización común, ya preferida, de la lengua inglesa. Varios centros ya acreditados (Instituto Universitario Europeo de Florencia, Universidad Europea de Viadrina) y también proyectos piloto más recientes (como la cooperación transnacional en el ámbito de la biotecnología) podrían aportar sus experiencias en tal sentido. Lo mismo vale para diversos «cursos internacionales de verano» o «universidades de verano».

6.3.3. De conformidad con el objetivo de la «integración de las comunidades científicas de Europa Occidental y Oriental», una universidad europea podría contribuir también a que los estudiantes mejor dotados de los futuros Estados miembros reciban una educación de calidad que los capacite para cooperar después, en sus países de origen, en el desarrollo de institutos de investigación subvencionados por el programa Phare o por fondos estructurales.

6.4. Las personas y grupos profesionales que quieran conseguir una determinada competencia, grado de competitividad o posición de privilegio deben pasar antes por un exigente proceso de iniciación. Por otra parte, muchas veces se requiere primero un equipamiento técnico de calidad, así como la creación de un sustrato estimulante en forma de estructuras para la investigación.

6.4.1. Aunque es importante que los programas de investigación se ejecuten con suficiente flexibilidad, y pese a que perseverar en una línea de investigación una vez escogida puede ser percibido también como un signo de rigidez, los cambios de orientación demasiado rápidos y frecuentes pueden producir un desaprovechamiento de capital humano. Los resultados de la investigación —a menudo inesperados— están en el origen de los estímulos a seguir nuevas y fructíferas pistas, y estos proceden en la mayoría de los casos de los propios investigadores.

6.5. En las interacciones entre la «comunidad científica» y la sociedad (generalmente representada por políticos, funcionarios o mandatarios de patrocinadores), el tipo y la envergadura de las ayudas a la investigación, los acuerdos en torno a los objetivos y temas de investigación, la evaluación de sus resultados y las personalidades intervinientes constituyen elementos especialmente importantes.

6.5.1. Tales interacciones necesitan sacar partido de las experiencias y conocimientos especializados de los mejores y más renombrados científicos. Sin embargo, éstos se ven distraídos de la investigación activa por los procedimientos que esas interacciones acarrearán (por ejemplo: dictámenes periciales, encargos, reuniones, consultas, etc.). Por ello, el CES recomienda que se configuren los regímenes de ayudas y se optimicen y armonicen procedimientos de interacción de tal modo que la carga global que acarrearán se mantenga dentro de lo razonable y económicamente aceptable (cf. punto 9.8 y siguientes).

6.6. El capital humano es el recurso más sensible y valioso para la investigación y el desarrollo. Por ello, el CES apoya los esfuerzos de la Comisión en aras de unos «recursos humanos más abundantes».

7. Investigación e innovación técnica

7.1. En principio, la investigación y el desarrollo forman una unidad que comprende no sólo diversos ámbitos de investigación (y, consecuentemente, también diferentes estadios de maduración del conocimiento por lo que respecta a nuevas tecnologías posibles), como la investigación fundamental, la aplicada, la «enciclopédica» (por ejemplo, para completar lo que sabemos sobre propiedades de las sustancias, nuevos materiales, principios activos, etc.), sino también la evolución tecnológica y el desarrollo de productos y procesos.

7.1.1. La innovación nace de la interacción y el enriquecimiento mutuo entre estos ámbitos de investigación, cuya separación resulta un tanto artificiosa. Por ello, a partir del espacio europeo de investigación puede desarrollarse también un espacio europeo de innovación.

7.1.2. No obstante, un procedimiento que tiene un fin específico y deliberado sólo puede aplicarse cuando dicho fin es definible y la vía que conduce a él suficientemente clara. A este respecto, una sola idea novedosa puede desencadenar una avalancha de innovaciones que irrumpen en numerosos campos de la técnica. Los ejemplos más recientes se encuentran en las tecnologías de la información y la comunicación, así como en la ingeniería genética. Los efectos extraordinariamente positivos que éstas ejercen en la economía y el mercado de trabajo son patentes a la vista de la situación en varios países europeos.

7.1.3. La interacción entre los distintos campos de investigación se reconoce, por ejemplo, en que incluso la investigación fundamental necesita constantemente nuevos instrumentos y aparatos de apoyo, cuyo desarrollo exige que se franqueen las fronteras de lo técnicamente conocido, los cuales muchas veces desembocan en productos enteramente nuevos, lejos incluso de las aplicaciones originales (véase, por ejemplo, el punto 8.6.2).

7.1.4. Dicha interacción se observa igualmente en que muchas empresas (por ejemplo, químicas, farmacéuticas, electrotécnicas o de la tecnología de la información) también se dedican —junto a la investigación y el desarrollo aplicados y orientados a la producción— a la investigación fundamental de alto nivel, financiándola a menudo con sus propios fondos.

7.2. A pesar de las concomitancias entre los campos de investigación mencionados, la investigación fundamental —que, por supuesto, no debe perder nunca de vista las posibles aplicaciones— se realiza principalmente en las universidades y en institutos de investigación subvencionados con fondos públicos, mientras que las principales empresas industriales se consagran ya sobre todo a un desarrollo orientado a productos y procesos, dada la presión de los costes y de la competencia global.

7.2.1. Por varios motivos, esta división se corresponde asimismo con el reparto habitual de tareas entre el Estado y la economía privada por lo que respecta a la financiación de la investigación:

- No es posible prever para qué sectores o ramas de la economía serán relevantes los resultados de la investigación fundamental. En consecuencia, la plena rentabilidad económica de la investigación fundamental sólo se manifiesta en un contexto social global.
- Los plazos en los que se esperan o necesitan resultados económicamente utilizables difieren según se trate de investigación fundamental o aplicada.
- Como toda investigación y desarrollo a largo plazo, la investigación fundamental prospera mediante la rápida publicación de sus resultados, para dar así a otros investigadores la oportunidad de verificarlos. Además, hay que

aprovechar las sinergias que resultan de la comunicación recíproca que se produce con carácter inmediato en el seno de la «comunidad científica», sobre todo cuando muchos laboratorios colaboran en un programa conjunto de investigación y desarrollo.

- También las autoridades deben normalmente reclamar que se publiquen los resultados de la investigación que subvencionan, con el fin de garantizar la equidad del régimen de ayudas y de la propia competencia.
- Por el contrario, las empresas deben velar por lo general —teniendo en cuenta su situación competitiva— por el tratamiento confidencial de los resultados del desarrollo de sus productos, por lo menos hasta que sea factible ofrecer un nuevo producto en condiciones de ser comercializado.

7.3. Estas diferencias de organización y objetivos, etc., impiden intensificar como sería deseable la interconexión de las distintas manifestaciones de la investigación y el desarrollo a fin de desplegar todo el potencial económico que encierran. La colaboración entre las universidades e institutos de investigación receptores de fondos públicos y los departamentos de desarrollo de la industria se ve salpicada de problemas.

7.3.1. Tales problemas afectan, por ejemplo, a la propiedad intelectual, así como a aspectos generales del Derecho de patentes. El CES respalda, en este orden de cosas, los esfuerzos de la Comisión en pro del «desarrollo de herramientas eficaces para proteger la propiedad intelectual».

7.3.1.1. La colaboración, por ejemplo, puede verse perjudicada si los derechos sobre los resultados de la investigación se transfieren por entero a las empresas que la han encargado.

7.3.2. A esto se añade que, por lo general, las estructuras organizativas de —por un lado— los institutos de investigación y universidades financiados con fondos públicos y —por otro— los laboratorios de desarrollo pertenecientes al sector privado (estructuras que incluyen las condiciones sociales, tales como los salarios, las pensiones, etc.) no siguen un mismo patrón, ni siquiera dentro de un mismo Estado miembro.

7.4. No obstante, las sociedades de gestión colectiva de los derechos, al igual que los servicios de transferencia de tecnología, pueden conseguir en alguna medida que los conocimientos técnicos («know-how») susceptibles de aplicación que se hayan adquirido en institutos de investigación subvencionados con fondos públicos reviertan sus beneficios en el desarrollo industrial de los productos. Una aportación en esta dirección puede venir también —por citar algunos ejemplos— de conferencias, ferias tecnológicas y bases de datos conjuntas. Asimismo, y a pesar de los problemas reseñados, en algunos casos se han revelado plenamente eficaces formas de cooperación institucional basadas en la división del trabajo (entre otras, a través de contratas y subcontratas).

7.4.1. Otra contribución en la misma línea pueden proporcionarla las iniciativas propuestas en la Comunicación de la Comisión en los siguientes términos: Sería necesario también fomentar iniciativas para poner en contacto a científicos, industriales y financieros a todos los niveles. Esto podría

hacerse en contacto con los programas nacionales y europeos de investigación, preferiblemente de forma combinada. En este aspecto existen experiencias prometedoras como el «Foro de Inversiones», en el ámbito de las tecnologías de la información y la comunicación, o la creación del «Foro de Biotecnología y Finanzas».

7.5. *La importancia de las pequeñas y medianas empresas (PYME) para la innovación*

7.5.1. Las pequeñas y medianas empresas (PYME) desempeñan un importante papel a la hora de hacer suyas y desarrollar ideas para nuevos productos. No pocas veces, las (pequeñas) empresas se crean ad hoc con ese objetivo. Sus posibilidades de mercado o su viabilidad económica ya no son entonces exclusivamente una cuestión de transferencia de conocimientos técnicos («know-how»), sino que dependen más bien de la atmósfera económica general, la suficiencia del equipamiento básico, las modalidades de financiación y la experiencia empresarial.

7.5.2. En tales casos no se trata tanto de promover la investigación y el desarrollo como de mejorar la competitividad de las empresas de reciente creación.

7.5.3. Habida cuenta del retraso de Europa en el ámbito de las inversiones en investigación y desarrollo, se han de mejorar de forma duradera las condiciones para las inversiones privadas en investigación. En general, los instrumentos de subvención indirecta, como las desgravaciones fiscales, constituyen el modo más eficaz para impulsar las inversiones en I+D, sobre todo por parte de las pequeñas y medianas empresas. Los Estados miembros ya disponen de toda una variedad de instrumentos de fomento indirecto de la investigación que difieren parcialmente de unos países a otros. Esta situación no sólo resulta confusa, sino que además da lugar a un fomento desequilibrado de la investigación en el seno de la UE. Ahora bien, muchas medidas de fomento indirecto, tanto a escala europea como a nivel nacional y regional, han acreditado su condición de incentivo para la promoción de las actividades de investigación. Cabe suscribir, pues, en este contexto la siguiente sugerencia de la Comisión: «Convendría desarrollar sistemas de información de fácil uso sobre los dispositivos existentes. El intercambio y difusión de buenas prácticas debería también fomentarse para estimular las inversiones privadas en investigación, más concretamente las de las PYME, así como la innovación. [...] Cuando los dispositivos existentes tengan carácter de ayuda estatal, las normas comunitarias correspondientes deberán, en cualquier caso, respetarse» (punto 3.1 de la parte central de la Comunicación).

7.5.4. Unas condiciones marco apropiadas (que comprendan programas de promoción económica) y una política de competencia favorable [véase igualmente el Dictamen del CES de diciembre de 1999⁽¹⁾] para las pequeñas y medianas empresas que apuesten por el desarrollo de productos innovadores —sobre todo para las de reciente creación— pueden estimular considerablemente el lanzamiento de productos

novedosos al mercado, a la vez que la creación de empleo. El CES estima que en esta área quedan aún cosas por hacer, por lo que también elaborará un dictamen específico sobre el tema (véase igualmente el punto 7.8).

7.5.5. Para que la investigación comunitaria tenga un mayor impacto en el tejido industrial europeo y, en particular, en las PYME (que crearán durante los próximos veinte años la mayor parte de los nuevos puestos de trabajo), y al objeto de explotar plenamente el potencial innovador de las PYME, la política de investigación debe tener entre sus prioridades la de fomentar la innovación⁽²⁾. A tal fin deberán abrirse también al espacio europeo de investigación las redes nacionales o regionales de difusión de los resultados de la investigación y de información tecnológica.

7.5.6. El CES, de otro lado, señala que las PYME pueden estar en desventaja con respecto a los grandes grupos en lo que se refiere a su capacidad de participar en programas europeos de ayudas. Mientras que los grandes grupos pueden crear sus propios servicios de contacto, encargados de recabar las informaciones necesarias y mecanizar los procedimientos de solicitud (y demás), para las pequeñas empresas —y lo mismo vale para los pequeños institutos de investigación— la carga de formalidades aparejadas a la presentación de la solicitud, la redacción del contrato y la administración del proyecto se hace tan pesada que frecuentemente las disuade de tomar la iniciativa. Esto es tanto más cierto cuando solicitudes presentadas anteriormente ya fueron rechazadas, a veces por defecto de forma.

7.6. La resignación resultante acaba generando hastío con relación a la política europea en materia de investigación, que a veces se hace extensivo a las instituciones europeas en su conjunto. Aunque el CES reconoce sin reservas que la Comisión se esfuerza en facilitar información y orientaciones claras, así como en asistir a los solicitantes, recomienda que se sigan buscando otras posibles soluciones, dada la alta tasa de desestimación de solicitudes inherente al sistema. El CES opina que una vía de solución a este problema la ofrece el planteamiento —más completo y menos fragmentario— que se recoge en la Comunicación de la Comisión objeto del presente Dictamen.

7.7. Cualquier clase de generación y transferencia de conocimientos técnicos («know-how») necesita dos presupuestos elementales. Por una parte, es preciso llevar a cabo una investigación a largo plazo con amplitud y profundidad suficientes, porque sólo así surgirán nuevas ideas en torno a las que articular después una planificación orientada hacia unos fines y productos determinados. Por otra parte, es igualmente necesario que las empresas interesadas en desarrollar nuevos productos adquieran una competencia científica y técnica que las dote de discernimiento y permita su adaptación. Los conocimientos técnicos sólo se pueden transferir o comprar si existen y son conocidos y comprendidos.

⁽¹⁾ Dictamen del CES sobre el «XXVIII Informe sobre la política de competencia (1998)», DO C 51 de 23.2.2000, p. 1.

⁽²⁾ Dictamen de iniciativa del CES sobre el tema «El impacto sobre las PYME de la disminución continua y generalizada de los fondos asignados a la IDT en la UE (a nivel comunitario y de los Estados miembros)», DO C 355 de 21.11.1997, p. 31.

7.8. Por tanto, las medidas que, en primer lugar, promueven y estimulan el intercambio de personal entre empresas e institutos de investigación subvencionados con fondos públicos y que, en segundo lugar, mejoran la competitividad de empresas de reciente creación sirven de apoyo a la interconexión entre investigación fundamental y desarrollo de productos, que es importante por cuanto sirve de base para el progreso, la innovación técnica y el crecimiento económico. En este contexto son muy de destacar los esfuerzos de la Comisión en pro del «estímulo a la creación de empresas y a las inversiones de capital de riesgo», ya explicitados por ella en una Comunicación anterior [«El capital de riesgo: clave de la creación de empleo en la Unión Europea»⁽¹⁾].

7.9. El CES recomienda una vez más que se simplifiquen, acorten y abaraten los procedimientos de obtención y mantenimiento de una «patente europea»; sería ésta una medida de extraordinaria trascendencia económica. A este objetivo contribuiría muchísimo que se emplease la lengua inglesa (que de todos modos ya se ha impuesto en las esferas científica y técnica) como «segunda lengua común»; además, ello facilitaría considerablemente la comunicación con el sistema de patentes de los Estados Unidos. Por otra parte, convendría reanudar el debate sobre un plazo de divulgación previa que sea inocua para la novedad del invento que se quiere patentar.

8. Intercambio de personal entre institutos de investigación e industria

8.1. La transferencia más eficaz de conocimientos técnicos («know-how») es —con diferencia— la realizada por personas que participaron en la generación de ese saber y ayudan a trasladarlo al lugar de desarrollo de los productos, o bien que, procedentes del sector dedicado al desarrollo de productos, trabajan en universidades (técnicas) e institutos públicos de investigación aplicándose a buscar las fuentes de nuevos procedimientos y tecnologías. Estas personas son el eslabón viviente entre la investigación fundamental, la investigación aplicada y el desarrollo de productos.

8.2. Para alcanzar ese grado de eficacia haría falta un intercambio más intenso de personal entre la industria y los institutos públicos de investigación. Debido a las diferencias entre las condiciones sociales —incluso a nivel nacional— y a los múltiples costes adicionales que lastran la movilidad, y a causa también de la diversidad que preside el desarrollo de las carreras profesionales y los criterios que las rigen, apenas se realiza tal intercambio. Cuando la movilidad tiene una dimensión transfronteriza, la insuficiente armonización de los regímenes nacionales de protección social plantea obstáculos adicionales, al igual que la frecuente ausencia de reconocimiento mutuo de las titulaciones académicas, así como de años académicos u otros períodos de formación cursados en el extranjero. En lugar de estimularla, en muchas ocasiones la movilidad incluso se penaliza.

8.2.1. Por tanto, el CES celebra que las reflexiones que la Comisión dedica a la movilidad en su Comunicación se expresen en los siguientes términos: «Se debería también

fomentar y desarrollar sustancialmente la movilidad de investigadores entre el mundo académico y el de las empresas, en sus distintas formas, porque se trata de uno de los mejores medios de reforzar la cooperación entre universidad [observación del CES: universidades e institutos de investigación no universitarios] e industria. Deberían realizarse acciones de información, formación y familiarización de los investigadores y responsables administrativos de las organizaciones de investigación en colaboración entre los Estados miembros y la Comisión. A más largo plazo sería necesario examinar la posibilidad de que los organismos interesados mejorasen de manera coordinada determinadas disposiciones reglamentarias y administrativas internas.»

8.2.2. El CES, por tanto, recomienda en concreto al respecto que se modifique y refuerce el programa de promoción de la movilidad («industry host fellowships», becas de acogida en empresas), de tal manera que éste no se limite a suprimir las trabas sociales con que se topan los interesados y a asegurarlos contra los riesgos conexos, sino que promueva sin tapujos la movilidad necesaria para hacer atractivos períodos de intercambio de suficiente duración. Asimismo, habría que posibilitar que las instituciones de origen cubran (interina-mente) la plaza vacante y, en su caso, repongan en ella a su titular original una vez finalizado el período de intercambio. Estas mismas consideraciones valen también, *cum grano salis*, para la creación de empresas por personas que hayan adquirido sus conocimientos en institutos de investigación subvencionados por el Estado. Con tales posibilidades podría apoyarse el desarrollo —sobre todo por las PYME— de capacidades de investigación propias.

8.2.3. Además de las trabas administrativas, jurídicas y culturales a la movilidad que la Comisión menciona en su Comunicación, hay otras que también deben tomarse en serio. En toda reflexión de científicos e ingenieros acerca de una posible movilidad ocupa un lugar de privilegio, en efecto, el impacto de un cambio de residencia y de país en la familia y la cohesión de ésta. Además de la imprescindible disponibilidad de escuelas apropiadas («escuelas europeas»), la clave la da, en este orden de cosas, la posibilidad o no de que el cónyuge o pareja estable encuentre un trabajo adecuado. En otras palabras, para trasladar a un científico o ingeniero a otra localidad o país, o para atraerlo hasta allí, se requiere o bien que a su cónyuge o pareja estable se le proponga un empleo interesante, o bien, de no ser así, que se le compense con otros incentivos y oportunidades que resulten sin lugar a dudas más satisfactorios⁽²⁾.

8.3. Dentro del mismo orden de consideraciones debería examinarse igualmente cómo contrarrestar suficientemente los ciclos desfavorables para el empleo (incluso, pero no sólo, para la elección del empleo), propios de la economía de mercado, con programas públicos anticíclicos para preservar el capital humano. Una de las razones que explican la dificultad actual para asegurar el relevo generacional en los ámbitos de la ciencia y la técnica es que hace algunos años muchos jóvenes científicos (incluso de los más cualificados) estaban en paro. El relevo generacional insuficiente no sólo acarrea una escasez de capital humano, sino que deforma la pirámide de edades.

(1) SEC(98) 552 final, de 31.3.1998.

(2) Dictamen del Comité Económico y Social relativo al «Libro Verde sobre Educación — Formación — Investigación: los obstáculos a la movilidad transnacional», DO C 133 de 28.4.1997, p. 42.

9. La dimensión europea: subsidiariedad, concentración y diversidad, competencia y organización

9.1. De todos es sabido lo difícil que es prever y planificar cuáles serán las personas o grupos que descubrirán algo realmente nuevo y particularmente importante, ni en dónde ni con qué método, ni en qué campo de investigación lo descubrirán. Este tipo de dificultades y problemas tiene dos vertientes: en primer lugar, los procesos de peritaje a priori y a posteriori (véase el capítulo 9 del presente Dictamen) y, en segundo lugar, las dosis necesarias y convenientes de variedad y diversidad en cuanto a temas y estructuras.

9.2. Por tanto, se impone posibilitar y cultivar unos planteamientos y estructuras de investigación plurales, para —partiendo de esa base— estimular la competencia en pos de las mejores ideas y resultados. El medio más favorable para ello es el de un equilibrio «ecológico» entre una diversidad suficiente de ideas, conceptos y esquemas de formación concurrentes.

9.3. Sin embargo, este régimen «ideal» choca no sólo con la limitación de los recursos destinados a investigación y desarrollo, sino también con las necesidades de numerosas ramas de la investigación en términos de «masa crítica» y de grandes equipos e infraestructuras de elevado coste, que requieren una concentración considerable de recursos. Es éste un dilema básico para cualquier régimen de incentivos a la investigación.

9.3.1. El desarrollo de una «masa crítica» y el establecimiento y conservación de infraestructuras y grandes equipos sobrepasan frecuentemente la capacidad o la disposición de determinados Estados miembros por lo que respecta a su financiación y explotación razonable.

9.4. Por este motivo, y gracias principalmente a la iniciativa de medios científicos, se crearon centros transnacionales o europeos mundialmente famosos y extraordinariamente fecundos, tales como CEIN, ILL, ESRF, ESO, EMBO y EMBL⁽¹⁾, entre otros, cuyo funcionamiento y explotación se organizan con arreglo a una administración científica. Otro ejemplo lo proporciona la ESA (Agencia Espacial Europea), que ha traducido en éxitos impresionantes los esfuerzos europeos por desarrollar un programa espacial. También en algunos Estados miembros existen ya grandes centros de experimentación que operan sobre una base bilateral o multilateral.

9.4.1. La Comisión igualmente ha integrado y ha puesto en marcha con gran éxito programas conjuntos de investigación y desarrollo a nivel europeo que requieren un gran equipamiento e infraestructura, como, por ejemplo, el programa europeo de fusión nuclear, que ha permitido que la investigación europea en este campo sea puntera.

(1) CEIN: Centro Europeo de Investigación Nuclear; ILL: Instituto Laue-Langevin; ESRF: Instalación Europea de Radiación Sincrotrónica; ESO: Observatorio Europeo Austral; EMBO: Organización Europea de Biología Molecular; EMBL: Laboratorio Europeo de Biología Molecular.

9.4.2. Los logros reseñados se basan, por un lado, en que la incentivación de la puesta en red y agrupamiento de recursos tiene su origen en la clara definición común de tareas que no podrían realizarse de otro modo. Dichos logros resultan, por otro lado, de una dirección prudente y sensible de los distintos programas y proyectos de investigación, que ha contado plenamente con la participación de los científicos interesados y de sus instituciones de origen a lo largo de todo el proceso de elaboración y que, como consecuencia de exhaustivos procedimientos de reflexión, ha seguido una ponderada línea intermedia entre la concentración en los respectivos proyectos-fuerza y la apertura a nuevas ideas y planteamientos.

9.5. Este tipo de autoorganización cuenta con el apoyo de asociaciones científicas como la European Physical Society (EPS), cuyas conferencias y publicaciones constituyen un foro para el intercambio de resultados e ideas, el diálogo crítico, el establecimiento de relaciones de cooperación (también a escala internacional), la evaluación cualitativa y el debate sobre la actuación futura. La invitación a la presentación de ponencias en conferencias especializadas supone un reconocimiento a la calidad y la novedad.

9.5.1. La Fundación Europea de la Ciencia (FEC) es otra forma de autoorganización que gana en importancia y por cuyo refuerzo y mayor protagonismo aboga explícitamente el Comité. En este contexto es igualmente de destacar la iniciativa COST.

9.5.2. Además, cabe dejar constancia de la existencia de organizaciones internacionales; la Agencia Internacional de la Energía (AIE), por ejemplo, estimula y coordina la investigación energética en el marco del programa de investigación y desarrollo de la OCDE.

9.6. En este contexto, la Comisión propone «un conjunto de recursos materiales e infraestructuras optimizado a escala de Europa».

9.6.1. La Comisión pretende alcanzar estos objetivos mediante una serie de medidas específicas, entre las que destacan las recogidas bajo los siguientes epígrafes: «Creación de una red de centros de excelencia científica y de centros virtuales», «Definiendo un enfoque europeo sobre las infraestructuras de investigación», «Ejecución más coordinada de los programas de investigación nacionales y europeos» y «Refuerzo de las relaciones entre las organizaciones europeas de cooperación científica y tecnológica».

9.6.2. Por otra parte, la Comisión desea desarrollar y promover la utilización de las redes electrónicas en los diversos campos de investigación con el fin de que sirvan de instrumento particularmente útil al servicio de esos fines. Su significación para el conjunto de la economía es patente a la luz del hecho (lamentablemente casi desconocido) de que, «puesta a punto por un investigador del CEIN (Centro Europeo de Investigación Nuclear) para cubrir las necesidades de la comunidad de físicos, la Red es ahora empleada por varias decenas de millones de usuarios». El CES apoya expresamente estos esfuerzos de la Comisión, habida cuenta igualmente de su inmediata trascendencia económica.

9.7. En principio, el Comité acoge favorablemente las intenciones de la Comisión, por cuanto constituyen un medio prometedor con vistas a fortalecer la competitividad de Europa en el área de la investigación y el desarrollo y armonizar los programas de investigación nacionales e internacionales.

9.7.1. El CES considera que tales objetivos de la Comisión suponen un paso acertado para —en un contexto marcado por la dicotomía entre diversificación y concentración— asignar a la Comisión la coordinación de aquellos programas y proyectos que necesitan atraer considerables recursos y que, por este motivo, requieren ante todo una conjunción de recursos europeos; estima, en cambio, que una promoción horizontal suficiente debería seguir incumbiendo en primer término a los Estados miembros.

9.7.2. A este respecto, la Comisión debería participar en las iniciativas relativas a proyectos de cooperación intercontinental, así como en su seguimiento. Esta cooperación intercontinental reviste particular importancia en los lugares de Europa en que la competencia interna (y las posibilidades de reproducibilidad independiente) son necesariamente reducidas a causa del carácter único de determinados centros de experimentación; la situación competitiva global ganaría entonces en importancia.

9.7.3. En este sentido, el CES espera que la Comisión vea coronado por el éxito su empeño en «crear las condiciones de una concertación política entre estas organizaciones que podría materializarse por medio de un consejo de sus más altos responsables que se reúna periódicamente. Por añadidura, su existencia ayudaría a ofrecer a los europeos y a los observadores exteriores una imagen más coherente de la Europa de la ciencia y la tecnología».

9.8. No obstante, ello sólo es válido si el aumento de la calidad y de la eficiencia es y sigue siendo un objetivo prioritario, y si así se reduce —sin que en ningún caso aumente— la carga total que los procedimientos «burocráticos» indisolubles de la coordinación (y de otras tareas) representan para los investigadores y centros de investigación.

9.8.1. Las quejas de círculos científicos sobre el exceso de cargas burocráticas y de procedimientos de solicitud y armonización se han convertido ya en una costumbre, por lo que —por desgracia— muchas veces ya no se toman en serio. Precisamente por ello hay que llamar la atención sobre la siguiente realidad: mientras que la necesidad de cooperación, armonización, coordinación, comunicación, etc., está por muchos motivos fuera de toda duda, la ciencia y la investigación requieren también —tanto individual como colectivamente— fases de aislamiento e introspección que permitan reflexionar, trabajar con concentración y escribir.

9.8.2. En efecto, todo científico productivo tiene unas posibilidades y un tiempo limitados para entablar y mantener contactos fructíferos con otras personas, grupos, organismos y comisiones sin que se resienta su actividad científica. Unos procedimientos (de solicitud, de peritaje...) demasiado

numerosos y costosos privan a la investigación —sobre todo cuando son infructuosos— de los recursos humanos que absorben. Esto es tanto más cierto cuanto que existen múltiples (y, con frecuencia, superpuestos) instrumentos de apoyo y procedimientos de evaluación que se aplican a un mismo proyecto.

9.8.3. Si se altera el equilibrio armonioso entre el estilo de trabajo introvertido y el extravertido, existe el riesgo de acabar realizando un trabajo improductivo, escribiendo siempre lo mismo. Para detectar esto es necesario, entre otras cosas, examinar la esencia de la investigación y el desarrollo.

9.8.4. Por esta y por otras muchas razones es importante que los funcionarios de la Comisión a los que se encomienden estas funciones sean científicos que gocen de reconocimiento y tengan experiencia investigadora, aptitudes directivas y capacidad de discernimiento, de manera que la «comunidad científica» los acepte como parte de ella y para que ello no cambie convendría que en Europa las organizaciones científicas aportasen su experiencia a la hora de proveer tales puestos; ahora bien, éstas deberían estar dispuestas también a presentar candidatos de primer nivel.

9.8.5. El CES, además, recomienda que se armonice y refunda, en los niveles institucional, nacional y europeo, la multiplicidad de procedimientos de solicitud, seguimiento y evaluación, que muchas veces se solapan.

9.9. La Comisión propone un nuevo instrumento de promoción, a saber, la «creación de una red de centros de excelencia científica y de centros virtuales». Este nuevo instrumento, al que cabe referirse simplemente como «centros de excelencia», debe optimizar la competencia científica existente en Europa al más alto nivel dentro de un plazo determinado y en los ámbitos en que sea procedente, utilizando para ello instituciones ya existentes.

9.9.1. En principio, el Comité acoge favorablemente este nuevo planteamiento. El Comité opina que la característica esencial de este instrumento debería consistir en delegar responsabilidades en tales «centros de excelencia», en régimen de autonomía organizativa y para un campo de trabajo específico.

9.9.2. Para que el carácter consorcial de estos «centros de excelencia» pueda desplegar sus efectos es preciso definir claramente las responsabilidades, tanto en el ámbito de la coordinación técnica del complejo investigador como en el plano presupuestario. A este respecto debe ponderarse en qué medida el presupuesto debería comprender también, además de las subvenciones a la investigación, ayudas estructurales institucionales con el fin de apoyar adecuadamente mediante este instrumento el objetivo de reforzar el espacio europeo de investigación.

9.9.3. Antes de poner en marcha un «centro de excelencia» hay que examinar cuidadosamente si el objeto de investigación de que se trate justifica los gastos suplementarios que ocasiona su creación, y si realmente cabe esperar un valor añadido.

9.9.4. Cuando se construyan y utilicen en común grandes centros de experimentación, ése debería ser normalmente el caso y habría que considerar prioritaria esa labor.

9.9.5. La decisión será ya más difícil de tomar cuando el objeto de la investigación sea no tanto un aparato central, sino un proceder basado en la división del trabajo. En este caso, lo esencial es crear una «masa crítica» de capacidad investigadora para abordar con éxito una cuestión central. Desde este ángulo, la creación y la operatividad de bases de datos e instituciones de servicios que Europa necesita (por ejemplo, bases de datos genéticas, biomédicas o la investigación sobre el genoma) deberían desempeñar un importante papel.

9.9.6. La selección y establecimiento de tales «centros de excelencia» deberían efectuarse de acuerdo con un principio de competencia basado en la calidad. Al menos durante un período inicial de prueba, estos centros deberían ser limitados en número y financiarse sólo por un tiempo bien definido, para que no se conviertan automáticamente en instituciones permanentes.

9.9.7. La Comisión afirma que «también deberían adoptarse medidas a escala nacional y europea para fomentar el regreso a los laboratorios de la Unión de los investigadores que partieron a completar su formación o proseguir su carrera en Estados Unidos». De acuerdo con esta propuesta, y siguiendo una iniciativa de «captación de cerebros», habría que plantearse la conveniencia de que los «centros de excelencia» ofrezcan becas para el regreso de jóvenes científicos que quieran volver a trabajar en Europa tras una estancia en un tercer país, por ejemplo en los Estados Unidos.

9.9.8. Las experiencias que se pueden adquirir en tales «centros de excelencia» dejan entrever igualmente nuevas facetas de la evolución futura del fomento institucional de la investigación por parte de la UE. En este sentido habría que tomar en consideración, entre otras cosas, las enseñanzas procedimentales e institucionales obtenidas a partir del programa europeo de fusión nuclear; en él, por ejemplo, los resultados del procedimiento europeo de dictamen pericial se han hecho acreedores a un sello de calidad que los Estados miembros toman como referencia al otorgar sus propias ayudas.

9.9.9. Otro aspecto interesante relacionado con la creación de dichos «centros de excelencia» podría ser la influencia y el efecto catalítico que podrían ejercer en las actividades y programas de investigación de los Estados que pasen a ser miembros de la UE. Cabe esperar una influencia y una posibilidad de ayudas similares si, como sugiere la Comisión, se consolida el papel de las regiones en el esfuerzo europeo de investigación mediante la combinación de los recursos de las intervenciones estructurales y los de los programas europeos de investigación.

9.10. En su Comunicación, la Comisión aborda aún otro aspecto relacionado con la integración europea. Y lo hace con las siguientes palabras: «Sobre la base de la aproximación de los métodos, de la armonización de los procedimientos y de la comparación de los resultados, es necesario establecer un

sistema común de referencia a escala de la Unión». El Comité considera que esta temática constituye una tarea europea tan importante como digna de apoyo. No obstante, observa que antes de concretar esta intención debe examinarse minuciosamente si existen ya centros nacionales de referencia (en su caso, organizados en redes según un principio de división del trabajo) que puedan cumplir esa función por encargo europeo, en su caso en colaboración con el Centro Común de Investigación (CCI).

10. Procedimientos y peritaje

10.1. Para poder proporcionar a los investigadores e ingenieros los fondos que desean o necesitan se impone asimismo una valoración de la utilidad del programa de investigación propuesto, sus posibilidades de éxito, la justificación de los costes que genera y las capacidades personales e institucionales de quienes presenten la solicitud de que se trate.

10.2. Sólo los expertos especialmente cualificados están en posesión de un discernimiento suficiente para responder a la mayor parte de las cuestiones que se plantean a ese respecto y es a ellos a quienes, por consiguiente, hay que solicitar un dictamen pericial (se trata, pues, de una evaluación realizada por pares o iguales). Como enseña la historia de la ciencia, siempre es difícil (incluso cuando se recurre a tales expertos) formarse un juicio apriorístico correcto, sobre todo cuando se trata de propuestas particularmente novedosas y que implican también, indefectiblemente, un pensamiento especulativo.

10.2.1. Sin embargo, no existe procedimiento mejor que la evaluación realizada por pares o iguales. Por ello, la selección de peritos cualificados y dotados de una capacidad de juicio equilibrada es una labor importante y difícil que pueden y deben realizar —de preferencia— las empresas y organizaciones y asociaciones científicas con experiencia en la materia. Hay, no obstante, quien objeta que con este procedimiento se puede acabar favoreciendo a estas mismas organizaciones.

10.2.2. Para responder a esta y otras objeciones, la Comisión ha decidido proceder por sí misma a la selección de los peritos necesarios en el marco de distintos programas, y ello según un procedimiento en el que son los propios peritos quienes toman la iniciativa de presentar su candidatura. Puesto que tampoco en este supuesto cabe descartar determinados inconvenientes (por ejemplo, que no presenten su candidatura expertos de primer nivel), una parte de los peritos podría ser seleccionada según el procedimiento basado en la presentación espontánea de las candidaturas (que la Comisión ha venido aplicando hasta ahora), mientras que otros deberían ser recomendados por institutos de investigación o empresas particularmente competentes en el tema de que se trate, así como por las asociaciones científicas o técnicas de esa especialidad. Un procedimiento mixto de esta índole, unido a los objetivos de simplificación de los procedimientos por la Comisión y de mayor participación de las organizaciones interesadas, podría evitar como ningún otro cualquier viso de parcialidad.

10.2.3. En cualquier caso, en aras de la indispensable transparencia, también importa que los potenciales promotores de proyectos conozcan a los peritos y sepan a qué ámbitos han sido afectados éstos, sin saber en cambio cuáles se han pronunciado a favor o en contra de los distintos proyectos presentados.

10.3. Asimismo se recomienda que para la evaluación de los proyectos presentados se apliquen con más flexibilidad algunos criterios, como —por ejemplo— los aspectos socioeconómicos (transcurso de meses antes del lanzamiento al mercado, repercusión en el mercado de trabajo); y ello para evitar dar la impresión —como a veces ocurre— de disposiciones irrealistas y desconcertantes.

10.4. Como ya se explicó en capítulos anteriores, también es importante que a los peritos (y, por supuesto, a quienes presenten proyectos) no se les exija más de lo estrictamente necesario en cada caso. Un paso importante en este sentido sería que —como aquí se ha defendido— se armonizaran los procedimientos de peritaje en los niveles local, nacional y europeo, y en cualesquiera otros.

10.5. Otra medida que iría en el mismo sentido sería la de estructurar los distintos programas que se sometan a peritaje de modo que sea posible una visión de conjunto, en lugar de segmentarlos en unidades demasiado pequeñas. Por otra parte, el CES recomienda que se delegue a título experimental en organismos nacionales o europeos el proceso de peritaje relativo a partes de programas bien definidas, con un espíritu descentralizador y en el marco de experimentos piloto concretos.

10.5.1. Esta última propuesta está en la línea de la recomendación formulada por el CES de que la financiación comunitaria se concentre, según el espíritu del principio de subsidiariedad, en proyectos o tareas de gran envergadura, esto es, que no puedan realizarse adecuadamente a nivel nacional.

11. Conclusiones y recomendaciones

11.1. El CES aprecia en la Comunicación de la Comisión importantes y positivas reflexiones y medidas estratégicas en las que está ya presente una serie de planteamientos relativos a la integración de los países que, tras la ampliación de la UE, serán nuevos Estados miembros.

11.2. El CES celebra y apoya el compromiso de la Comisión de reforzar sensiblemente la investigación y el desarrollo en Europa. Hace un llamamiento a los gobiernos y parlamentos de los Estados miembros, así como a la industria, para que apoyen y completen eficazmente tales esfuerzos en sus respectivas esferas de actuación.

11.3. Una idea esencial a la vez que plausible es el agrupamiento de los recursos, fundamental para reforzar la competitividad europea en materia de investigación y desarrollo.

11.4. En ese contexto, la creación de «centros de excelencia» constituye un proyecto nuevo y prometedor.

11.4.1. A este respecto hay que garantizar que las medidas necesarias de armonización y de formación de redes (incluida la asignación de tareas al personal investigador que resultará de ellas) produzcan realmente un valor añadido efectivo en todos los casos.

11.4.2. Por ello, convendría instituir primero —a título experimental y por un tiempo determinado— sólo unos pocos «centros de excelencia». Los temas y actividades que se escojan deben limitarse a los proyectos y objetivos de los que —por su

coste— no pueda hacerse cargo debidamente un solo Estado miembro, de manera que no sea posible reunir una «masa crítica» ni producir un valor añadido esencial para Europa a menos que se aúnen esfuerzos.

11.5. Al proceder así debe ponerse el mayor cuidado en que ello no produzca el estancamiento —cuanto menos la reducción— de la investigación fundamental en Europa. Ésta es la fuente de nuevos conocimientos y aptitudes. La innovación nace de la competencia, pero también de la combinación de ideas, proyectos y métodos concurrentes.

11.6. Por otra parte, la Comisión propone un sistema común de referencia a escala europea. Esta idea merece ser respaldada por su gran trascendencia para el importante objetivo —entre otros— de una certificación válida para toda la UE. Sin embargo, en su realización convendría recurrir preferentemente a instituciones nacionales ya existentes y al CCI, los cuales —agrupados en redes organizadas según un régimen de división del trabajo— pueden crear, por encargo europeo, un sistema de referencia común a la Unión.

11.7. Por lo que se refiere a los demás elementos y detalles del programa de investigación, así como a su configuración, el CES formula las siguientes recomendaciones:

11.7.1. Sería bueno recurrir ampliamente a las organizaciones y asociaciones científicas especializadas, sobre todo a las que atesoran experiencia y buenos resultados en la cooperación internacional, y contar con su participación.

11.7.2. Los procedimientos de peritaje deberían descansar más en el principio de evaluación por pares o iguales y contar en mayor medida con la participación de los expertos que propongan los institutos de investigación y los laboratorios industriales con experiencia en la materia. Además, estos procedimientos deberían simplificarse, ganar en transparencia y —en determinados ámbitos (por ejemplo, los que comprenden una multiplicidad de pequeños «proyectos»)— delegarse a título experimental en instituciones nacionales con experiencia en la materia.

11.7.3. Es preciso fortalecer y mejorar las condiciones marco de orden económico, al igual que la competitividad de las empresas (en especial de las pequeñas y medianas), a fin de incentivar la innovación y el empleo.

11.7.4. Los procedimientos para la concesión de patentes europeas deben simplificarse, abaratare y acortarse. El inglés debería ser la (segunda) lengua común en tales procedimientos. Habría que plantearse la conveniencia de una divulgación previa inocua para la novedad.

11.7.5. Con vistas a incrementar la movilidad entre las instituciones de investigación, las universidades y las empresas (sobre todo PYME), deben ofrecerse incentivos suficientes y condiciones marco adecuadas, no sólo a los científicos e ingenieros interesados, sino también a sus instituciones de origen y acogida.

11.7.6. Como presupuesto de una integración científica de Europa y de una mejor movilidad de las personas activas en ese terreno es necesario mejorar la comparabilidad de la formación escolar y universitaria en los distintos países, así como proceder a su mutua aproximación.

11.7.7. Habría que analizar los pros y los contras que tendría la creación de una universidad virtual europea como un instrumento y símbolo más de la integración científica

europea; en ella podrían participar, principalmente, los «centros de excelencia».

11.7.8. En el futuro, los funcionarios que en la Comisión tengan la responsabilidad principal en materia de investigación y desarrollo deben ser —cada vez más— científicos reconocidos y altamente cualificados. Los organismos europeos de investigación deben aportar su experiencia cuando se proceda a la selección de aquellos.

Bruselas, 24 de mayo de 2000.

La Presidenta

del Comité Económico y Social

Beatrice RANGONI MACHIAVELLI

Dictamen del Comité Económico y Social sobre:

- **la «Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social y al Comité de las Regiones sobre algunas medidas comunitarias de lucha contra la discriminación»,**
- **la «Propuesta de Directiva del Consejo relativa al establecimiento de un marco general para la igualdad de trato en el empleo y la ocupación»,**
- **la «Propuesta de Directiva del Consejo relativa a la aplicación del principio de igualdad de trato de las personas independientemente de su origen racial o étnico», y**
- **la «Propuesta de Decisión del Consejo por la que se establece un programa de acción comunitario para luchar contra la discriminación (2001-2006)»**

(2000/C 204/17)

Los días 19 de enero y 4 de febrero de 2000, de conformidad con el artículo 262 del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea, el Consejo decidió consultar al Comité Económico y Social sobre la comunicación y las propuestas mencionadas.

La Sección de Empleo, Asuntos Sociales y Ciudadanía, encargada de preparar los trabajos en este asunto, aprobó su dictamen el 5 de mayo de 2000 (ponente: Señor Sharma).

En su 373^{er} Pleno de los días 24 y 25 de mayo de 2000 (sesión del 25 de mayo), el Comité Económico y Social ha aprobado por 108 votos a favor, 6 en contra y 6 abstenciones el presente Dictamen.

1. Fundamento jurídico, contenido y alcance de la propuesta

1.1. En su Comunicación sobre algunas medidas comunitarias de lucha contra la discriminación, la Comisión propone dos directivas sobre la igualdad de trato, junto con un programa de acción comunitario para apoyar estas iniciativas.

1.2. El fundamento jurídico de esta iniciativa es el artículo 13 del Tratado de Amsterdam, que, por vez primera, otorga a la Comunidad competencias específicas para luchar contra la

discriminación por motivos de sexo, de origen racial o étnico, religión o convicciones, discapacidad, edad u orientación sexual.

1.3. La aplicación de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad tal como se establece en el Protocolo sobre el Tratado exige que la acción a nivel comunitario produzca beneficios claros, debido a la dimensión o a los efectos de la acción contemplada, frente a la acción a nivel de los Estados miembros.

1.4. La Comisión ha investigado la situación actual en lo que se refiere a las medidas contra la discriminación en los distintos Estados miembros, y ha llegado a la conclusión de que el alcance, el contenido y la aplicabilidad de estas medidas varían considerablemente y de que esta circunstancia justifica la acción a nivel comunitario para reforzar los valores fundamentales sobre los que se fundamenta la Unión, esto es, la libertad, la democracia, el respeto de los derechos humanos y de las libertades fundamentales y el Estado de derecho. También contribuirá a potenciar la cohesión económica y social garantizando que los ciudadanos en todos los Estados miembros disfruten de un nivel mínimo de protección contra la discriminación, con unos derechos de resarcimiento adecuados.

1.5. La Comisión propone dos directivas distintas:

- Una Directiva destinada a aplicar el principio de igualdad de trato de las personas de distinto origen racial o étnico en todos los ámbitos de la vida cotidiana, como el empleo, la educación y el acceso a bienes y servicios (Directiva contra la discriminación por motivos de origen racial o étnico).
- Una Directiva marco destinada a aplicar el principio de igualdad de trato de las personas con independencia de su raza u origen étnico, religión o convicciones, discapacidad, edad u orientación sexual. Esta Directiva se limita a los ámbitos del empleo y la ocupación (Directiva sobre el empleo). Queda excluida la discriminación por motivos de sexo, que ya está cubierta por las directivas 76/207/CEE y 86/613/CEE, que también se refieren al empleo y la ocupación.

1.6. El programa de acción comunitario propone tres tipos de acciones para apoyar la iniciativa, para las cuales se dispondrá de una financiación limitada.

- Un análisis de los factores relacionados con la discriminación y una evaluación de la legislación y la práctica contra la discriminación, con miras a evaluar su eficacia y sus repercusiones.
- El fomento de la cooperación transnacional y de las redes entre organizaciones, incluidos los interlocutores sociales, activos en la lucha contra la discriminación.
- La sensibilización sobre la dimensión europea de la lucha contra el racismo mediante actividades de comunicación, publicaciones, campañas, conferencias y actos.

1.7. El objetivo de este paquete de propuestas es sobre todo garantizar un conjunto común de normas mínimas en toda la Unión y constituirá una declaración inequívoca de política pública, sin dejar lugar a dudas sobre la postura que la sociedad europea ha adoptado con respecto a las prácticas discriminatorias.

2. Observaciones generales

2.1. El Comité acoge con satisfacción la propuesta de dos nuevas directivas sobre la igualdad de trato como medidas legislativas importantes destinadas a luchar contra las diversas formas de discriminación en toda la Unión Europea. El Comité acoge con satisfacción el uso de la expresión «igualdad de trato», en lugar de hacer referencia a medidas contra la discriminación, puesto que transmite un mensaje positivo, y no defensivo, y además sigue la línea de las directivas de 1976 sobre igualdad de trato y de 1997 sobre la carga de la prueba⁽¹⁾.

2.2. El Comité ha desempeñado un papel importante en el desarrollo de este paquete de propuestas de la Comisión destinadas a luchar contra la discriminación por motivos de origen racial o étnico, religión o convicción, discapacidad, edad u orientación sexual. En la nota a pie de página que figura a continuación se enumeran algunos ejemplos de dictámenes anteriores del Comité sobre el racismo y la xenofobia, la discapacidad, la exclusión social y la edad⁽²⁾.

2.3. El Comité reconoce y apoya el enfoque pragmático adoptado por la Comisión en su decisión de proponer una Directiva general que prohíbe la discriminación racial en numerosos ámbitos de la vida diaria y una Directiva separada que prohíbe la discriminación por motivos de religión, discapacidad, edad, u orientación sexual limitada al ámbito del empleo. El Comité reconoce el impulso político existente y apoya una legislación específica destinada a proteger a las minorías raciales y étnicas dentro de la Unión. No obstante, el Comité solicita que la Comisión considere la posibilidad de promulgar una legislación futura destinada a proteger a todos los grupos

⁽¹⁾ Directiva 76/207/CEE, de 9.2.1976, relativa a la aplicación del principio de igualdad de trato entre hombres y mujeres en lo que se refiere al acceso al empleo, a la formación y a la promoción profesionales, y a las condiciones de trabajo. Directiva 97/80/CE, de 15.12.1997, relativa a la carga de la prueba en los casos de discriminación por razón de sexo.

⁽²⁾ Dictamen de 1992 sobre la «Europa de los ciudadanos», donde se exige una disposición del Tratado que prohíba la discriminación por motivos de sexo, color, raza, opinión y creencias, DO C 313 de 30.11.1992. Dictamen sobre la «Comunicación de la Comisión — Plan de acción contra el racismo», DO C 407 de 28.12.1998. Dictamen sobre la «Propuesta de Reglamento (CE) del Consejo por el que se crea un Observatorio europeo de los fenómenos racistas y xenófobos», DO C 158 de 26.5.1997. Dictamen sobre: — la «Comunicación de la Comisión sobre el racismo, la xenofobia y el antisemitismo», y — la «Propuesta de Decisión del Consejo por la que se declara 1997 Año Europeo contra el Racismo», DO C 204 de 15.7.1996. Dictamen sobre: — la «Comunicación de la Comisión sobre la igualdad de oportunidades de las personas con minusvalía» y — el «Proyecto de resolución del Consejo y de los representantes de los gobiernos de los Estados miembros reunidos en el seno del Consejo sobre la igualdad de oportunidades de las personas con minusvalía», DO C 66 de 3.3.1997. Dictamen sobre el «Proyecto de Recomendación del Consejo sobre la creación de una tarjeta de estacionamiento para minusválidos», DO C 174 de 17.6.1996. Dictamen sobre la «Comunicación de la Comisión — Una estrategia concertada para modernizar la protección social», DO C 117 de 26.4.2000, pag. 33. Dictamen sobre la «Comunicación de la Comisión — Programa de acción social 1998-2000», DO C 407 de 28.12.1998. Dictamen sobre la «Comunicación de la Comisión — Modernización y mejora de la protección social en la Unión Europea», DO C 73 de 9.3.1998. Dictamen sobre la propuesta de Decisión del Consejo relativa al apoyo comunitario a las acciones en favor de las personas mayores. Ponente: Sr. Laur, DO C 236 de 11.9.1995. Dictamen sobre el paro juvenil. Ponente Sr. Rupp, DO C 18 de 22.1.1996. Dictamen sobre la «Aplicación de las directrices para el empleo en 1999», DO C 209 de 22.7.1999. Dictamen sobre la «Propuesta de directrices para las políticas de empleo de los Estados miembros en el año 2000», DO C 368 de 20.12.1999.

vulnerables a la discriminación por motivos de religión o convicciones, discapacidad, edad u orientación sexual, tomando como modelo los principios propuestos en la Directiva contra la discriminación por motivos étnicos o raciales. Además, el Comité pide que se revise la Directiva comunitaria sobre la igualdad de trato entre hombres y mujeres a la luz de estas directivas.

2.4. Las directivas se han elaborado por separado. Si una de ellas se adopta antes que otra, la propuesta que quede puede modificarse en consecuencia. En el caso de que ambas directivas se adopten simultáneamente, surgirían graves problemas de solapamiento y sería necesario modificar los textos.

2.5. A la luz de las resoluciones del Consejo de Ministros de 20 de diciembre de 1996 y de 17 de junio de 1999⁽¹⁾, el Comité considera que urge examinar la posibilidad de ampliar la legislación para proteger a las personas discapacitadas en otros ámbitos distintos del empleo y, en particular, en lo que se refiere al acceso a los servicios, la educación y el transporte. Se señala que el número de personas discapacitadas en Europa se estima en unos 36 millones (10 % de la población).

2.6. En opinión del Comité, es indispensable que todos los residentes de los Estados miembros puedan disfrutar de un nivel mínimo de protección y derechos de resarcimiento contra la discriminación, y que estas iniciativas refuercen de verdad la cohesión económica y social dentro de la Unión. Debería dejarse claro que la Directiva sobre el empleo es aplicable a los nacionales de terceros países presentes en el territorio de la Unión Europea. El Comité observa que las directivas no prohíben las diferencias de trato por motivos de nacionalidad, que se abordan en artículos separados del Tratado (artículos 12 y 39) y en actos legislativos derivados vigentes.

2.7. El Comité acoge con satisfacción el énfasis que se pone en las propuestas destinadas a establecer unas normas mínimas en toda la Unión y prohibir toda reducción del nivel de protección existente en los Estados miembros como respuesta a la transposición de estas directivas.

2.8. El Comité acoge con satisfacción la referencia al artículo 137 que trata de la exclusión social en general. En nuestra opinión, las directivas sobre la igualdad de trato fomentarán la inclusión social, así como la cohesión social, y terminarán por reducir los elevados costes sociales de la exclusión.

⁽¹⁾ Resolución del Consejo y de los representantes de los Gobiernos de los Estados Miembros, reunidos en el seno del Consejo de 20 de diciembre de 1996 sobre la igualdad de oportunidades de las personas con minusvalías, DO C 12 de 13.1.1997, y Resolución del Consejo, de 17 de junio de 1999, relativa a la igualdad de oportunidades laborales de las personas con minusvalías, DO C 186 de 2.7.1999.

2.9. El Comité habría deseado que en la Directiva sobre la igualdad de trato de las personas con independencia de su origen racial o étnico se hubiesen incluido disposiciones relativas a la violencia racista y a la incitación al odio racial. La exclusión de estas importantísimas cuestiones es en nuestra opinión una oportunidad desperdiciada, ya que este es un ámbito que afecta de manera fundamental a los derechos humanos de las minorías étnicas. El Comité también sabe que el compromiso político y las medidas prácticas adoptados para abordar este fenómeno en aumento varían extraordinariamente de un Estado miembro a otro. El Comité considera que la acción común de 1996 sobre el racismo no es suficiente para afrontar el problema y que la Comisión debería encontrar los medios legislativos adecuados para abarcar este importante ámbito.

2.10. Sólo se hace una breve referencia a los beneficios que la igualdad de oportunidades proporciona a las empresas al permitirles una utilización óptima de los recursos humanos disponibles (el caso de las empresas). El Comité desea que se hagan mayores esfuerzos para investigar y desarrollar este argumento tomando como base los numerosos ejemplos de buenas prácticas empresariales que existen claramente en empresas que operan dentro y fuera de la Unión. Pese a la evaluación realizada por la Comisión sobre el impacto de los costes de aplicación para las pequeñas y medianas empresas, se reconoce que pueden producirse costes adicionales para estas empresas al ajustarse a las nuevas directivas.

2.11. Las implicaciones de una declaración inequívoca de la Comunidad sobre su política pública hacia la discriminación racial siguen siendo hoy oportunas y críticas.

2.12. En este mismo espíritu, y fuera del contexto de estas directivas específicas, el Comité reitera su anterior propuesta en favor de medidas comunitarias integradas para evitar la discriminación, el racismo y la xenofobia. Por lo tanto, pide a la Comisión que considere y desarrolle estas medidas, en particular en el ámbito de la educación, utilizando los instrumentos modernos de la sociedad de la información.

2.13. A juicio del Comité, la intensificación del diálogo entre empresas, sindicatos y otros agentes sociales y económicos sobre la base de las mejores prácticas podría poner de manifiesto que la igualdad de trato en el empleo y las condiciones de trabajo puede mejorar el rendimiento económico y la inclusión social. El Comité está en buena posición para contribuir a fomentar ese diálogo y tiene previsto organizar una audiencia sobre el particular.

Observaciones específicas sobre las directivas

3. Directiva sobre la aplicación del principio de igualdad de trato de las personas independientemente de su origen racial o étnico

Introducción

3.1. El Comité suscribe el planteamiento de la Comisión de prohibir la discriminación por motivos de origen racial o étnico en todas las esferas sociales. A la luz de la experiencia atesorada con esta Directiva, la Comisión debería estudiar cuanto antes si conviene proponer también disposiciones equivalentes en los demás ámbitos contemplados en el artículo 13 del Tratado CE.

3.2. El Comité acoge con satisfacción el hecho de que la Directiva sea aplicable a los nacionales de terceros países presentes en el territorio de la Unión Europea.

Observaciones específicas

4. Directiva sobre la aplicación del principio de igualdad de trato de las personas independientemente de su origen racial o étnico

4.1. Artículo 1: Objetivo

El objetivo de la Directiva es llevar a la práctica el principio de igualdad de trato entre individuos con independencia del origen racial o étnico. Debería modificarse para hacer referencia a «todos los individuos». Esta es la fórmula utilizada en la Directiva sobre empleo y debería utilizarse también en la Directiva que nos ocupa.

4.2. Artículo 2: Concepto de discriminación

El Comité acoge con satisfacción la introducción de definiciones de discriminación directa e indirecta en el texto de la Directiva. En cuanto a la definición de discriminación directa, por motivos de claridad debería especificarse que una persona que se considere víctima de discriminación debería compararse con una persona que se encuentre en una situación comparable. Por lo tanto, el Comité propone que se modifique la letra a) del apartado 2 del artículo 2 de la manera siguiente: existirá discriminación directa cuando una persona sea tratada de manera menos favorable que otra en una situación comparable.

Resulta especialmente útil que la definición de discriminación racial indirecta no tenga necesariamente que apoyarse en pruebas estadísticas, sino que permita otras formas de prueba para demostrar la discriminación con arreglo a las decisiones del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas sobre asuntos relativos a la libre circulación de trabajadores⁽¹⁾. No obstante, la determinación de la existencia de discriminación indirecta por parte de las autoridades administrativas podría plantear problemas en algunos países.

⁽¹⁾ O'Flynn vs. Adjudication Officer, Asunto C-237/94, Sentencia 23.5.1996.

El Comité acoge con satisfacción la introducción de la definición de acoso en el texto de la Directiva. No obstante, el Comité está preocupado por garantizar que la responsabilidad de los empresarios en concepto de acoso quede limitada a las situaciones que estén claramente bajo el control de los empresarios y a las situaciones donde el empresario tenga conocimiento del acoso y haya tolerado su continuación.

El Comité lamenta que en la Directiva no se haga referencia a las instrucciones discriminatorias ni a las presiones para discriminar por motivos de origen racial o étnico.

4.3. Artículo 3: Ámbito material

El Comité observa que en la Directiva no se hace referencia específica a la prestación de servicios por parte de organismos públicos. Debería incluirse una referencia explícita al respecto en la Directiva para garantizar la cobertura de este ámbito.

4.4. Artículo 4: Cualificaciones profesionales genuinas

El Comité apoya el carácter limitado de la exención aplicable a las cualificaciones profesionales genuinas dentro de las disposiciones relativas a la discriminación. Esta exención debería evaluarse periódicamente por parte de los Estados miembros y de organismos independientes (como se define en el artículo 12 de la Directiva) para justificar su mantenimiento o exclusión.

4.5. Artículo 5: Acción positiva

El Comité acoge con satisfacción este enunciado.

4.6. Artículo 6: Requisitos mínimos

El Comité acoge con satisfacción estas disposiciones.

4.7. Artículo 7: Defensa de derechos

Se acogen con satisfacción los apartados 1 y 2 del artículo 7. El Comité entiende que la propuesta que figura en el apartado 2 significa que una organización relevante preocupada por la defensa de los derechos humanos o por combatir el racismo y la xenofobia y fomentar la igualdad puede emprender un procedimiento judicial en nombre de un demandante sólo con la aprobación de éste. No obstante, también debería ser posible que una organización relevante pueda tener un mandato para emprender un procedimiento judicial en nombre de un grupo de personas en la medida en que lo permitan las legislaciones de los Estados miembros.

Debería disponerse de procedimientos de conciliación adecuados capaces de resolver las dificultades entre individuos; estos procedimientos de conciliación no deberían ser obligatorios y deberían aplicarse sin perjuicio del derecho del demandante a recurrir a la vía judicial.

4.8. Artículo 8: Carga de la prueba

El Comité apoya plenamente el enunciado relativo a la carga de la prueba en el ámbito de la discriminación racial. Debería quedar claro que en la propuesta se aboga por un cambio de la carga de la prueba, y no por una inversión de la misma, siguiendo la línea de la Directiva 97/80/CE sobre la carga de la prueba en los casos de discriminación por razón de sexo. En el Dictamen del Comité sobre la carga de la prueba⁽¹⁾ se apoyaba en líneas generales este planteamiento (pueden producirse costes adicionales para las PYME, véase punto 2.10).

4.9. Artículo 9: Protección de las víctimas

El Comité acoge con satisfacción que se haya incluido la protección de las víctimas. Debería quedar claro que la protección también se extiende a toda persona que sufra un perjuicio como consecuencia de participar, o de que se sospeche que participa, en una demanda o que apoye una demanda en la que se alegue discriminación racial, siempre que la declaración no sea falsa y se haya hecho de buena fe.

4.10. Artículo 10: Divulgación de información

Además del requisito de divulgar la información, en las disposiciones de la Directiva también debería preverse la formación, en particular de las autoridades públicas y de todas las instituciones y organizaciones interesadas. La formación es importante en el contexto de la divulgación de información, en especial en los países que no están familiarizados con la lucha contra la discriminación racial. Debería existir un requisito similar para los Estados miembros de hacer pública la información sobre la manera de evitar que se produzca la discriminación y de identificar y divulgar las mejores prácticas en este ámbito.

4.11. Artículo 11: Diálogo social

4.11.1. El Comité acoge con satisfacción el hecho de que los interlocutores sociales, cuya independencia y autonomía se respeta, vayan a participar en la promoción del principio de la igualdad de trato mediante el control de las prácticas en el lugar de trabajo, convenios colectivos, códigos de conducta, la investigación, el intercambio de experiencias y las buenas conductas. Debería exigirse a los interlocutores sociales que proporcionaran una formación a sus representantes sobre las disposiciones de la Directiva.

4.11.2. El papel de las ONG

El Comité recomienda encarecidamente que se incorpore en la Directiva un artículo adicional que haga hincapié en el papel fundamental que las organizaciones no gubernamentales que se ocupan de los derechos humanos, la discriminación y las cuestiones relativas a la igualdad desempeñan en la aplicación y el control de la Directiva, sin perjuicio de las prerrogativas de los interlocutores sociales.

⁽¹⁾ Dictamen del CES sobre la carga de la prueba, DO C 133 de 28.4.1997, op. cit.

4.12. Artículo 12: Organismos independientes

El Comité se complace de la creación de organismos independientes en todos los Estados miembros. El Comité propone que estos organismos, además de la función de recibir y tramitar las quejas de particulares sobre discriminación, deberían también tener la función de tramitar las quejas de organizaciones.

4.13. Artículo 13: Cumplimiento de la Directiva

El Comité apoya plenamente las medidas de cumplimiento previstas en la Directiva.

4.14. Artículo 14: Sanciones

El Comité acoge con satisfacción la propuesta de que las sanciones sean efectivas, proporcionadas y disuasorias.

4.15. Artículo 15: Aplicación

Debería estudiarse la posibilidad de otorgar al Observatorio Europeo del Racismo y la Xenofobia (y el Antisemitismo), con sede en Viena, poderes para controlar el impacto de las legislaciones nacionales sobre la lucha contra la discriminación, o de otorgar también estos poderes a «organismos independientes» nacionales de los Estados miembros que, a su vez, informarían al Observatorio.

5. Directiva del Consejo relativa al establecimiento de un marco general para la igualdad de trato en el empleo y la ocupación

5.1. Artículo 1: Objetivo

El objetivo de la Directiva es llevar a la práctica en los Estados miembros el principio de igualdad de trato por lo que respecta al empleo, con independencia del origen racial o étnico, religión o convicciones, discapacidad, edad u orientación sexual.

5.2. Artículo 2: Concepto de discriminación

El Comité acoge con satisfacción la introducción de definiciones de discriminación directa e indirecta en el texto de la Directiva. En lo que se refiere a la definición de discriminación directa, por motivos de claridad debería especificarse que una persona que se considere víctima de discriminación debería compararse con una persona que se encuentre en una situación comparable. Por lo tanto, el Comité propone que se modifique la letra a) del apartado 2 del artículo 2 de la manera siguiente: Existirá discriminación directa cuando una persona sea tratada de manera menos favorable que otra en una situación comparable, real o hipotética.

Resulta especialmente útil que la definición de discriminación racial indirecta no tenga necesariamente que apoyarse en pruebas estadísticas, sino que permita otras formas de prueba para demostrar la discriminación con arreglo a las decisiones del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas sobre asuntos relativos a la libre circulación de trabajadores⁽¹⁾. No obstante, la determinación de la existencia de discriminación indirecta por parte de las autoridades administrativas podría plantear problemas en algunos países.

El Comité acoge con satisfacción la introducción de la definición de acoso en el texto de la Directiva. No obstante, el Comité está preocupado por garantizar que la responsabilidad de los empresarios en concepto de acoso quede limitada a las situaciones que estén claramente bajo el control de los empresarios y a las situaciones donde el empresario tenga conocimiento del acoso y haya tolerado su continuación.

El Comité lamenta que en la Directiva no se haga referencia a las instrucciones discriminatorias ni a las presiones para discriminar por motivos de origen racial o étnico, religión o convicciones, discapacidad, edad u orientación sexual.

El apartado 4 del artículo 2 se refiere de manera más específica a las personas con discapacidad. El Comité acoge con satisfacción el enunciado de este apartado, que limita las cargas para las pequeñas y medianas empresas exigiendo exclusivamente «ajustes razonables» en favor de las personas discapacitadas, a menos que esta obligación suponga dificultades excepcionalmente gravosas. El Comité acoge con satisfacción los conceptos «razonable» y «dificultades excepcionalmente gravosas», que amortiguan las repercusiones sobre las pequeñas empresas.

5.3. *Artículo 3: Ámbito material*

El Comité apoya las disposiciones del artículo 3 de la Directiva.

5.4. *Artículo 4: Cualificaciones profesionales genuinas*

El Comité apoya el carácter limitado de la exención aplicable a las cualificaciones profesionales genuinas dentro de las disposiciones relativas a la discriminación. Esta exención debería evaluarse periódicamente por parte de los Estados miembros y de organismos independientes para justificar su mantenimiento o exclusión.

5.5. *Artículo 5: Justificación de diferencias de trato por motivos de edad*

El Comité observa que la lista de diferencias de trato que no se consideran discriminación directa, siempre y cuando estén justificadas objetiva y razonablemente por una finalidad legítima y resulten adecuadas y necesarias para su consecución, no es exhaustiva. El Comité muestra una cierta preocupación

por la letra f) del artículo 5, que podría interpretarse como que legitima una discriminación generalizada por motivos de edad basándose en los objetivos de la política de empleo. En contra de esta interpretación se puede argumentar que el mensaje que encierran las letras a-f es que el tratamiento especial puede estar motivado objetiva y racionalmente por un fin legítimo y que el tratamiento especial es adecuado y necesario para lograr ese objetivo. En las legislaciones nacionales de los Estados miembros se encuentran además muchos ejemplos de disposiciones legales de protección y de convenios colectivos basados en la edad. En este contexto, el Comité puede aceptar la letra f) del artículo 5. En última instancia, será el Tribunal de Justicia el que deberá hacer consideraciones sobre la razonabilidad.

5.6. *Artículo 6: Acción positiva*

El Comité acoge con satisfacción este enunciado. No obstante, desea señalar que una interpretación de las medidas de acción positiva a la luz de la jurisprudencia actual⁽²⁾ en materia de discriminación por motivos de sexo podría introducir incertidumbre jurídica con respecto a algunos de los motivos de no discriminación (religión y orientación sexual), cubiertos por esta Directiva.

5.7. *Artículo 7: Requisitos mínimos*

El Comité ve con agrado la introducción de esta cláusula de no regresión, que considera necesaria para garantizar unas normas comunes en materia de empleo en los quince Estados miembros como consecuencia de la transposición de la Directiva.

5.8. *Artículo 8: Defensa de derechos*

El Comité entiende que la propuesta que figura en el apartado 2 significa que una organización relevante preocupada por la defensa de los derechos humanos y fomentar la igualdad puede emprender un procedimiento judicial en nombre de un demandante sólo con la aprobación de éste. No obstante, también debería ser posible que una organización relevante pueda tener un mandato para emprender un procedimiento judicial en nombre de un grupo de personas en la medida en que así lo establezcan las legislaciones de los Estados miembros. De esta manera, debería ser posible, por ejemplo, que un sindicato pudiese emprender una acción judicial en nombre de todos sus miembros.

Debería disponerse de procedimientos de conciliación adecuados capaces de resolver las dificultades entre individuos o interlocutores sociales; estos procedimientos de conciliación no deberían ser obligatorios y deberían aplicarse sin perjuicio del derecho del demandante a recurrir a la vía judicial.

⁽¹⁾ O'Flynn vs. Adjudication Officer, Asunto C-237/94, Sentencia 23.5.1996.

⁽²⁾ Asuntos Kalanke y Marshal, C-450/93 Rec. 1995, p. 3051, C-409/95, Rec. 1997, p. 6363.

5.9. Artículo 9: Carga de la prueba

El Comité apoya plenamente el enunciado relativo a la carga de la prueba. En el dictamen del Comité sobre la carga de la prueba⁽¹⁾ se apoyaba en términos generales este planteamiento. Debería quedar claro que en la propuesta se aboga por un traslado de la carga de la prueba, y no por una inversión de la misma, siguiendo la línea de la Directiva 97/80/CE sobre la carga de la prueba en los casos de discriminación por razón de sexo (pueden producirse costes adicionales para las PYME, véase punto 2.10).

5.10. Artículo 10: Protección de las víctimas

El Comité acoge con satisfacción que se haya incluido la protección de las víctimas. Debería quedar claro que la protección también se extiende a toda persona que sufra un perjuicio como consecuencia de participar, o de que se sospeche que participa, en una demanda o que apoye una demanda en la que se alegue discriminación racial, siempre que la declaración no sea falsa y se haya hecho de buena fe.

5.11. Artículo 11: Divulgación de información

Además del requisito de divulgar la información, en las disposiciones de la Directiva también debería preverse la formación, en particular de las autoridades públicas y de todas las instituciones y organizaciones interesadas. La formación es importante en el contexto de la divulgación de información, en especial en los países que no están familiarizados con la legislación contra la discriminación. Debería existir un requisito similar para los Estados miembros de hacer pública la información sobre la manera de evitar que se produzca la discriminación y de identificar y divulgar las mejores prácticas en este ámbito.

5.12. Artículo 12: Diálogo social

El Comité acoge con satisfacción el hecho de que vaya a fomentarse el diálogo social. Los interlocutores sociales deberán desempeñar un papel fundamental y podrán prestar una valiosa contribución a través de la supervisión de los procedimientos y las prácticas. No se trata de una función de «control», sino de supervisión, y debería hacerse hincapié en la diferencia entre estos dos conceptos (en algunas de las traducciones se ha utilizado la palabra «control»). El Comité también acoge con satisfacción la recomendación de que los interlocutores sociales apliquen la Directiva en los convenios colectivos, demostrando así la compatibilidad entre los derechos colectivos y los derechos individuales.

5.13. Artículo 13: Cumplimiento

El Comité acoge con satisfacción este artículo.

⁽¹⁾ Dictamen del CES sobre la «Propuesta de Directiva del Consejo relativa a la carga de la prueba en los casos de discriminación por razón de sexo», DO C 133 de 28.4.1997, op. cit.

5.14. Artículo 14: Sanciones

El Comité acoge con satisfacción la propuesta de que las sanciones sean efectivas, proporcionadas y disuasorias.

5.15. Artículos 15 y 16: Aplicación e Informe

El Comité acoge con satisfacción estos artículos.

6. Programa de acción comunitario para luchar contra la discriminación (2001-2006)

6.1. El objetivo del programa de acción comunitario es promover medidas de lucha contra la discriminación mediante el apoyo de la cooperación transnacional entre una serie de protagonistas sobre un conjunto de temas clave.

6.2. El Comité apoya plenamente la propuesta de un programa de acción comunitario. Los tres objetivos principales y las acciones comunitarias correspondientes, esto es, el análisis de la difusión y la naturaleza de la discriminación, el incremento de la competencia de los agentes que participan activamente en la lucha contra la discriminación y la difusión de los valores y las prácticas que subyacen a la lucha contra la discriminación, proporcionan un programa bien equilibrado con un máximo de posibilidades de intercambio y cooperación.

6.3. El programa de acción comunitario asume que las experiencias de las personas expuestas a la discriminación se tendrán en cuenta en el diseño, la puesta en práctica y el seguimiento de las actividades del programa. No obstante, el Comité expresa su preocupación por el hecho de que no se haga referencia a la manera en que se tendrán en cuenta las experiencias de las víctimas. El Comité considera que estas experiencias deberían servir de punto de partida.

6.4. El programa tiene como objetivo apoyar los proyectos transnacionales. Esto significa que, en la práctica, quedarán excluidas toda una serie de organizaciones, ya que no cuentan con los recursos humanos o económicos o la infraestructura necesarios para participar en estos proyectos. Dado que estas organizaciones cuentan con la ventaja de un conocimiento práctico en profundidad sobre esta cuestión y están bien situadas para expresar el punto de vista de las víctimas de la discriminación, el programa de acción comunitario debería prever un medio adecuado para su inclusión.

6.5. El Comité acoge con satisfacción el amplio alcance del programa de acción comunitario y el hecho de que éste se extienda más allá del empleo y del mercado de trabajo, hasta abarcar ámbitos como el acceso a bienes y servicios.

6.6. El Comité considera que el programa de acción comunitario debería hacer especial hincapié en el problema de la discriminación por motivos de edad, ya que la Directiva sobre la igualdad de trato en el empleo hace especial referencia a la discriminación por motivos de edad y especifica las circunstancias en que puede justificarse y, por consiguiente, permitirse

legalmente. Por consiguiente, el programa de acción comunitario debería hacer especial hincapié en la investigación de la viabilidad de medidas e iniciativas en el ámbito de la discriminación por motivos de edad. El programa de acción podría proporcionar un medio para poner a prueba la voluntad política de los Estados miembros sobre esta cuestión y explorar la posibilidad de introducir una legislación eficaz y aplicable en materia de discriminación por motivos de edad.

6.7. La Comisión propone la presentación de un informe de evaluación al final del programa, esto es, antes del 31 de

diciembre del 2005. El Comité sugiere que, además, sería conveniente presentar un informe de evaluación a mitad del programa, ya que éste es un nuevo ámbito de actuación y puede ser que haya que adaptar los objetivos y los temas de acción en el transcurso del programa.

6.8. El Comité considera que la prevención de la discriminación y el fomento de la igualdad de oportunidades son parte importante de la estrategia global para apuntalar las directivas contra la discriminación. A este efecto, la Comisión debería examinar la posibilidad de realizar una amplia campaña publicitaria y en los medios de comunicación.

Bruselas, 25 de mayo de 2000.

La Presidenta

del Comité Económico y Social

Beatrice RANGONI MACHIAVELLI

ANEXO

al dictamen del Comité Económico y Social

Las enmiendas siguientes, que obtuvieron más de una cuarta parte de los votos emitidos, fueron rechazadas en el curso de los debates.

Punto 4.2

Añádase el siguiente texto en la tercera frase del primer párrafo:

«...que otra en una situación comparable, real o hipotética.»

Exposición de motivos

La discriminación directa se produce cuando no se depara un trato equitativo a personas en situaciones comparables. La diferencia de trato se puede demostrar de dos modos distintos: o bien mediante una comparación directa con el trato que se depara a otra persona, o bien en una situación en la que una persona recibe un trato menos favorable del que recibiría otra.

La propuesta de la Comisión permite hallar términos de comparación en ambas situaciones, y no sólo en una. Por consiguiente, la enmienda pretende completar el texto.

Resultado de la votación

Votos a favor: 41, votos en contra: 47, abstenciones: 8.

Punto 4.8

Redáctese la última frase del modo siguiente:

«... (pueden producirse costes adicionales para las empresas y en particular para las PYME, véase punto 2.10).»

Exposición de motivos

Es evidente que un cambio de la carga de la prueba traerá consigo trámites y costes adicionales para las empresas, en particular para las PYME, habida cuenta de que los empresarios deberán conservar la documentación de toda decisión relativa a la gestión de los recursos humanos, al objeto de disponer de elementos de prueba en caso de litigio.

Resultado de la votación

Votos a favor: 54, votos en contra: 63, abstenciones: 3.

Dictamen del Comité Económico y Social sobre la «Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo por la que se modifica por decimonovena vez la Directiva 76/769/CEE del Consejo que limita la comercialización y el uso de determinadas sustancias y preparados peligrosos (colorantes azoicos)»

(2000/C 204/18)

El 10 de abril de 2000, de conformidad con el artículo 95 del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea, el Consejo decidió consultar al Comité Económico y Social sobre la propuesta mencionada.

La Sección de Mercado Único, Producción y Consumo, encargada de preparar los trabajos del Comité en este asunto, aprobó su dictamen el 5 de abril de 2000 (ponente: Sra. Williams).

En su 373^{er} Pleno celebrado los días 24 y 25 de mayo de 2000 (sesión del 25 de mayo), el Comité Económico y Social ha aprobado por 73 votos a favor y 1 abstención el presente Dictamen.

1. Introducción

1.1. La propuesta de la Comisión sobre la comercialización y el uso de determinados productos peligrosos trata sobre la salud y la seguridad tanto de los consumidores como de los trabajadores. Su motivación es fundamentalmente la protección de la salud humana mediante la prohibición del uso de tintes azoicos peligrosos, de forma que ya no se comercialicen aquellos productos textiles y de cuero cuya coloración se haya realizado a partir de esas sustancias. Algunos de estos productos, como juguetes, prendas de vestir o zapatos, pueden afectar a los consumidores más vulnerables, en particular las mujeres embarazadas y los niños pequeños.

1.2. La propuesta constituye una nueva enmienda relacionada con la seguridad a la Directiva en vigor sobre sustancias peligrosas⁽¹⁾, y contiene un suplemento formado por anexos técnicos.

1.3. La propuesta también subraya la importancia de la armonización en el mercado único. Dado que algunos Estados miembros ya han impuesto restricciones a la comercialización y el uso de determinados tintes azoicos carcinógenos, se

impone la urgente necesidad de una acción común y coordinada para crear una legislación comunitaria que garantice la armonización, que también será de aplicación para los países candidatos.

1.4. La propuesta también debe ser vista en el contexto de las obligaciones impuestas por la Organización Mundial del Comercio, que exigen que cualquier limitación en el uso de los tintes azoicos tenga su base en riesgos bien conocidos para los consumidores.

2. Antecedentes

2.1. Los colorantes azoicos (tanto los tintes como los pigmentos) son los materiales colorantes orgánicos cuyo uso está más extendido. Todos ellos contienen al menos un enlace azoico. Este enlace azoico puede reducirse en el organismo y formar la amina aromática correspondiente. La propuesta, por tanto, no pretende restringir el uso de todos los colorantes azoicos, sino sólo de aquellos tintes azoicos solubles que pueden romperse o fragmentarse y formar cualquiera de las 21 aminas enumeradas que son carcinógenas. La mayoría de los pigmentos azoicos no se ven afectados por la propuesta, ya que son prácticamente insolubles y, por tanto, no se fragmentan en circunstancias normales.

(1) 76/769/CEE, DO L 262 de 27.9.1976, p. 201.

2.2. Los tintes azoicos dan una muy buena coloración a todo tipo de artículos, como determinados guantes, bolsas, carteras, fundas para sillas, zapatos y correas de cuero, así como prendas de vestir, ropa de cama, sombreros, juguetes e incluso pelucas fabricadas con productos textiles.

2.3. Desde que se pusieron de manifiesto los peligros que entraña el uso de determinados tintes azoicos, éstos han sido sustituidos en gran medida por otros tintes (entre ellos otros tintes azoicos), aunque estas alternativas resultan a menudo más caras. Este proceso de sustitución ha llegado lejos en la UE, pero no tanto en otros países.

2.4. Dado que en algunos Estados miembros ya existe legislación nacional por la que se prohíben determinados tintes azoicos, la Comisión ya ha adoptado medidas. Ha iniciado estudios sobre determinación del riesgo, análisis de rentabilidad y la evaluación de los efectos que para los países proveedores podría entrañar su prohibición. Además, en enero de 1999 el Comité científico sobre toxicidad, ecotoxicidad y medio ambiente dictaminó que el uso de determinados tintes azoicos es motivo de preocupación. Y en marzo de 1999, el Grupo de trabajo sobre limitaciones de comercialización y uso de sustancias y preparados peligrosos se pronunció, por consiguiente, a favor de la propuesta de la Comisión de prohibir los tintes azoicos peligrosos. El Grupo también propuso métodos de prueba que demuestren el cumplimiento de la normativa.

3. Observaciones generales: opinión del Comité

3.1. La Directiva 76/769/CEE sobre determinadas sustancias peligrosas ya se ha modificado muchas veces y resulta de difícil aplicación. La Comisión debería, por tanto, refundir y actualizar lo antes posible toda la Directiva de base.

3.2. El Comité apoya la propuesta de la Comisión. Reconoce que la propuesta pone el acento en la protección de la salud humana, lo que tiene que ver tanto con consumidores como con trabajadores. Es muy posible, sin embargo, que el mayor riesgo lo corran los trabajadores que manipulan productos que contienen los tintes azoicos potencialmente peligrosos, ya que su exposición a ellos dura más tiempo, es más frecuente y posiblemente tiene lugar en mayores concentraciones. El Comité recomienda, por tanto, la adopción de medidas específicas destinadas a las empresas.

3.3. El Comité subraya la necesidad de que la dirección de las empresas mantenga un registro de los trabajadores que podrían padecer ya los efectos adversos de los colorantes azoicos peligrosos o que podrían padecerlos en el futuro, teniendo en cuenta los vínculos causales directos.

3.4. Al Comité también le preocupan el uso y la producción de esos tintes azoicos potencialmente peligrosos en terceros países en los que las normas de seguridad no son necesariamente tan estrictas como las de la UE. Esta preocupación se refiere, en primera instancia, a la protección, formación y educación de los trabajadores. Y en segunda instancia, tiene que ver con las importaciones en la UE de bienes de consumo todavía fabricados con tintes peligrosos. En el Lejano Oriente y en África, por ejemplo, los tintes azoicos pueden ser usados y manufacturados de un modo muy local, sin controles ni estadísticas de producción algunas, ni tampoco comunicaciones oficiales sobre los tipos de colorantes utilizados.

3.5. Por tanto, el Comité hace un llamamiento por unos controles estrictos, un seguimiento eficaz y la toma de muestras en el primer punto de entrada, tanto de los productos como de los propios tintes importados desde todos los terceros países.

3.5.1. El Comité también insta a la Comisión a que pida a los Estados miembros que propongan a la OMC y la OIT la prohibición de la producción futura de colorantes azoicos peligrosos.

4. Observaciones específicas

4.1. *Ámbito de la propuesta*

4.1.1. Este punto necesita ser definido más claramente.

4.1.2. En el segundo párrafo del punto 2 de la exposición de motivos se afirma claramente que «sólo los colorantes azoicos solubles (...) presentan un riesgo para la salud humana (...) los tintes azoicos, solubles por definición, así como una pequeñísima fracción de pigmentos azoicos, también solubles. Por no haber sido aún sometidos a evaluación de riesgo, la presente Directiva no contiene disposiciones específicas sobre esos pigmentos (...)».

4.1.3. En la propuesta sometida a examen no aparece claramente la distinción entre tintes azoicos solubles y pigmentos azoicos insolubles. Por consiguiente, el texto necesita ser modificado para aclarar este punto.

4.2. *Artículo 2*

4.2.1. Este artículo establece dos fechas para la adopción por los Estados miembros. Ambas son excesivamente cercanas, dados los procedimientos jurídicos nacionales y de la UE. La aplicación debería tener lugar dos años después de la entrada en vigor de la Directiva.

4.3. Anexo

4.3.1. En la segunda columna del primer cuadro, el texto en inglés comienza correctamente con el término «Azodyes». En muchas otras lenguas se ha perdido la distinción entre tintes azoicos y colorantes azoicos. Es necesario, por tanto, que la Comisión se asegure de que todas las versiones lingüísticas reflejen la intención de la Directiva.

4.4. Apéndice B: Métodos analíticos

4.4.1. Los métodos analíticos en el anexo están copiados de un único Estado miembro. A la hora de reproducir estos métodos han surgido algunos problemas. Por ello, han sido evaluados con un trabajo llevado a cabo bajo el programa MTI (Measurement, Testing and Infrastructure) del Cuarto Programa Marco de Investigación y se están acordando unos métodos mejorados. Los métodos que sugiere la propuesta, por tanto, deberían ser reemplazados por los de la UE en cuanto éstos se aprueben definitivamente.

Bruselas, 25 de mayo de 2000.

La Presidenta

del Comité Económico y Social

Beatrice RANGONI MACHIAVELLI

Dictamen del Comité Económico y Social sobre la «Elaboración de un plan para la fijación de un marco reglamentario que regule el empleo de trabajadoras y trabajadores agrícolas migrantes procedentes de terceros países»

(2000/C 204/19)

El 21 de octubre de 1999, de conformidad con el apartado 3 del artículo 23 de su Reglamento Interno, el Comité Económico y Social decidió elaborar un dictamen de iniciativa sobre la «Elaboración de un plan para la fijación de un marco reglamentario que regule el empleo de trabajadoras y trabajadores agrícolas migrantes procedentes de terceros países».

La Sección de Agricultura, Desarrollo Rural y Medio Ambiente, encargada de preparar los trabajos en este asunto, aprobó su dictamen el 10 de mayo de 2000 (ponente: Sr. Wilms).

En su 373^{er} Pleno de los días 24 y 25 de mayo de 2000 (sesión del 24 de mayo) el Comité Económico y Social ha aprobado por 65 votos a favor y 1 abstención el presente Dictamen.

1. Introducción: motivos para la elaboración del Dictamen

1.1. En distintos sectores económicos de la Unión Europea existen trabajadores⁽¹⁾ pertenecientes al grupo de los trabajadores migrantes. Esta situación afecta sobre todo a la agricultura, ya que en este sector los trabajadores migrantes —más que en todos los demás sectores de actividad económica— representan un grupo laboral con una estructura característica.

1.2. El Comité Económico y Social se dirige con el presente Dictamen de iniciativa al Consejo, al Parlamento, a la Comisión y a los interlocutores sociales para llamar la atención sobre el importante grupo de los trabajadores agrícolas migrantes, que

disfrutan de escasa protección social. El Comité constata que, en el caso de los trabajadores agrícolas migrantes —contrariamente a lo que ocurre con la migración de los artesanos, la cual se remonta a antiguas tradiciones y goza de una consideración positiva—, existe un tabú social negativo sobre este tema que sólo puede romperse mediante acciones que deberían haberse emprendido hace tiempo. No obstante, la situación de los trabajadores agrícolas migrantes no ha experimentado mejoras desde la aprobación de un dictamen de iniciativa similar del Comité en abril de 1991, que contiene propuestas detalladas para mejorar esta situación.

1.3. Los trabajadores agrícolas migrantes producen grandes beneficios, a los que no puede renunciar la agricultura de la Unión Europea, y mucho menos en una situación de creciente carencia de trabajadores especializados en diversos Estados miembros. Ahora bien, lo acaecido en los últimos tiempos, en

(1) Cada vez que en este texto se hable de trabajadores obviamente se está haciendo referencia también a las trabajadoras.

particular la profundización del mercado interior, la ampliación de la Unión, la supresión de las fronteras ideológicas en Europa Central y Oriental y los movimientos migratorios ocasionados por la pobreza en la cuenca del Mediterráneo, ha contribuido a modificar considerablemente la situación de los trabajadores agrícolas migrantes. Estos cambios se reflejan en la organización del trabajo de las explotaciones agrícolas, y han tenido repercusiones importantes en los mercados de trabajo nacionales y locales.

1.4. La política del mercado de trabajo tiene una importancia especial en la Unión Europea debido al elevado nivel de desempleo en los distintos Estados miembros. La política de la UE está orientada hacia la reducción del desempleo. La agricultura, tanto por ser un sector independiente como por su posición entre diversos ámbitos ascendentes y descendentes de la cadena productiva y por el papel que desempeña en la política de ordenación territorial y en la política estructural, reviste una gran importancia para el mercado laboral dado que podría contribuir eficazmente a la lucha contra el desempleo.

1.5. La agricultura de la Unión Europea afrontará en el futuro nuevos e importantes cambios. La proyectada ampliación a países de Europa Central y Oriental tendrá como consecuencia —al contrario que las anteriores ampliaciones— un aumento considerable de los trabajadores agrícolas migrantes, sobre todo en los Estados miembros del Norte y Centro de Europa. También en los Estados miembros del Sur de Europa se hacen sentir cambios importantes. Sin embargo, en esta zona inciden factores adicionales, como los refugiados de los conflictos del Sudeste de Europa y la inmigración procedente sobre todo del Norte de África. Por ello, debería hacerse hincapié en las diferencias jurídicas entre los trabajadores procedentes de terceros países y los procedentes de los futuros Estados miembros.

1.6. Para preservar la paz social, fomentar el crecimiento económico y la disminución del desempleo, el Consejo, el Parlamento y la Comisión, así como los interlocutores sociales, deben intentar dar respuesta a los problemas abordados en el presente Dictamen de iniciativa y desarrollar las soluciones adecuadas. A este efecto se exponen en el Dictamen planteamientos suficientes. Todas las soluciones deberían tener como objetivo romper el tabú social y político y garantizar una protección legítima a los trabajadores agrícolas.

2. Urgencia del Dictamen

2.1. El número de trabajadores migrantes en los Estados miembros está aumentando de modo muy marcado y, en ocasiones, ya es superior al número de trabajadores agrícolas nacionales. En algunos lugares se está produciendo un desplazamiento de los trabajadores agrícolas nacionales por los trabajadores migrantes. Mientras que los trabajadores migrantes en los Estados miembros de Europa Central provienen casi exclusivamente de los países candidatos a la adhesión, en los Estados miembros del Sur de Europa provienen sobre todo del Norte de África, y, cada vez más, del Sudeste de Europa y de Asia.

2.2. En los países candidatos a la adhesión, un porcentaje muy elevado de la población activa trabaja en la agricultura (por ejemplo, alrededor del 25 % en Polonia y del 10 % en Hungría). Con el reajuste del sector agrario cabe esperar que las reestructuraciones sólo den lugar a la creación de unos pocos puestos de trabajo nuevos, en tanto que la mayor parte de los existentes desaparecerá en un corto lapso de tiempo. El fenómeno opuesto, tal como se constata actualmente, por ejemplo, en Polonia o Bulgaria, donde está aumentando el número de trabajadores agrícolas, en parte también es el resultado de las reestructuraciones de antiguas actividades industriales y comerciales, aunque por lo común es reflejo de la pobreza más extremada.

2.3. A los Estados miembros del Sur de Europa llegan inmigrantes de distintos países africanos que quieren ante todo escapar de la mala situación económica y de la inestabilidad política de sus países de origen. Puesto que sólo se han acordado normas bilaterales en materia de libertad de circulación con los países de procedencia, el derecho de libre circulación comunitario tampoco será aplicable en el futuro a estos grupos —contrariamente a lo que ocurre con los ciudadanos de los países candidatos a la adhesión.

2.4. En los servicios de la Comisión no existen los recursos suficientes para abordar este problema común a toda Europa. Así, la Dirección General de Agricultura, a pesar de las solicitudes del Comité, carece de competencias para resolver este problema agrícola. Tampoco la Dirección General de Asuntos Sociales dispone de los recursos suficientes.

3. El trabajo agrícola migrante en la Unión Europea

3.1. Con la creciente especialización, las explotaciones agrarias necesitan mano de obra adicional precisamente en los períodos de mayor actividad. Para poder afrontar esta mayor actividad, como, por ejemplo, durante el período de la cosecha, se recurre habitualmente a trabajadores temporeros. Si bien antes se recurría principalmente a la mano de obra local, actualmente se contrata más mano de obra extranjera.

3.2. Las razones por las que las explotaciones contratan a trabajadores migrantes como mano de obra a menudo temporera son variadas:

- debido a los cambios demográficos ocasionados por la transformación de las estructuras agrarias, no hay suficientes trabajadores nacionales o locales;
- los desempleados locales disponibles no responden a las exigencias de las empresas en cuanto a motivación, cualificación y movilidad;
- como consecuencia del desequilibrio monetario y de las ventajas en materia de poder adquisitivo que de éste se derivan, la mano de obra procedente de terceros países ofrece sus servicios a un precio mucho más barato;
- parte de esta mano de obra ya tiene un trabajo en su país de origen, considera el trabajo migrante como una fuente de ingresos adicional y puede trabajar con salarios colectivos poco elevados o inferiores a los acordados en los convenios;

- en muchos aspectos resulta mucho más fácil tratar con trabajadores migrantes debido a la limitación temporal de su actividad en las empresas;
- con la mano de obra migrante puede ahorrarse parte de las cargas sociales adicionales (como, por ejemplo, las pensiones complementarias establecidas en los convenios).

3.3. Por otra parte, los desempleados no tienen demasiado interés en el empleo de temporada por los motivos siguientes:

- se han de enfrentar a un horario laboral, a unas condiciones climatológicas y a unos esfuerzos físicos (por ejemplo, una determinada postura obligatoria para desempeñar la tarea) que no les son habituales,
- la remuneración es en la mayoría de los casos demasiado baja y difícilmente se consigue un acceso duradero al mercado laboral,
- existe el peligro de que, con un salario más bajo, sus prestaciones de desempleo se vean reducidas de manera proporcional.

3.4. Las situaciones problemáticas se derivan en primer lugar de la inmigración procedente de terceros países. Debido a la necesidad de disponer de mano de obra adicional, las empresas contratan mano de obra extranjera, procedente sobre todo de Europa Central y Oriental, y en el Sur de Europa se recurre a la mano de obra de Europa Central, pero sobre todo a la procedente del Norte de África, los Estados del Magreb y, cada vez más, de Asia.

3.5. Se observa, por una parte, que las modificaciones producidas en la organización del trabajo, por ejemplo mediante una sucesión de contratos de trabajo migrante (contratos en cadena), pueden tener como consecuencia la destrucción de puestos de trabajo existentes de trabajadores locales y su sustitución por trabajadores migrantes. Por otra parte, se observa que recurriendo a trabajadores migrantes se pueden mantener de forma duradera puestos de trabajo cuya pervivencia pelagra.

4. El trabajo migrante en Europa

4.1. El trabajo migrante se contempla cada vez más de manera diferenciada. Con la concesión de permisos de trabajo, cuyo número varía según el país de acogida, los distintos Estados miembros regulan la entrada de trabajadores migrantes. Los interlocutores sociales participan de distinta manera en la fijación de los contingentes en los distintos países.

4.2. Sin embargo, los contingentes no satisfacen la demanda de mano de obra, por lo que, junto a los trabajadores migrantes legales, ofrecen sus servicios en la agricultura trabajadores no registrados (ilegales).

4.3. Los trabajadores migrantes legales están sujetos jurídicamente a las normas salariales, laborales y sociales de cada país de acogida.

4.4. En los países candidatos a la adhesión, debido a la situación de su mercado de trabajo, se admiten menos

trabajadores migrantes. Según las afirmaciones de los interlocutores sociales de los países de Europa Central y Oriental, la mano de obra ilegal procedente de sus países vecinos orientales, en particular de Ucrania y Rumanía, representa un porcentaje superior al de la mano de obra legalmente autorizada. Ésta ocupa, en parte, puestos de trabajo de los trabajadores locales que, a su vez, se desplazan como trabajadores migrantes a la Unión Europea (el llamado corredor migratorio).

4.5. En la elaboración del presente Dictamen se constató que, pese a los trabajos anteriores, incluidos los del Comité⁽¹⁾, los datos relativos al trabajo agrícola migrante son insuficientes tanto desde el punto de vista cuantitativo como cualitativo, pues el registro de estos datos lo efectúan los distintos Estados sólo mediante estimaciones. No se realiza una recopilación de los mismos a escala europea.

4.6. Existen numerosos convenios bilaterales e interestatales sobre el intercambio de trabajadores migrantes. Sólo en Polonia existen alrededor de treinta acuerdos, declaraciones gubernamentales y protocolos con diez Estados diferentes (miembros de la UE y terceros países) para regular la contratación recíproca de mano de obra, incluidos los trabajadores en prácticas.

4.7. En las explotaciones agrarias de la Unión Europea se emplea a los trabajadores migrantes sobre todo para realizar actividades auxiliares y de fácil aprendizaje, que a menudo están por debajo de su cualificación. Así se priva a los países de origen de un potencial cualificado.

4.8. Ahora bien, el trabajo migrante también surte un efecto positivo en los países de origen. Contribuye a una distensión temporal en el mercado de trabajo y los trabajadores vuelven a casa con divisas, incrementando así sus ingresos y su poder adquisitivo. La experiencia profesional en ocasiones puede aprovecharse como una especie de transmisión de conocimientos.

4.9. La duración de la estancia legal en la UE como trabajador migrante difiere en los distintos países, y puede totalizar desde tres meses hasta un año.

4.10. Con la integración en la Unión Europea de los países candidatos a la adhesión se modificará de manera radical el empleo en el sector agrícola. Cabe esperar que los puestos de trabajo no agrícolas no sean suficientes para absorber la mano de obra liberada en la agricultura en los respectivos países de origen. Se teme que si se produce un cambio radical en las estructuras agrícolas —como ha sucedido desde 1990 hasta la actualidad en los nuevos Estados federados de la República Federal Alemana— surja un desempleo masivo en las regiones rurales de los países candidatos a la adhesión. En este contexto, el trabajo migrante puede producir una distensión del mercado laboral del país de procedencia. Este efecto se ve notablemente acentuado cuando está enmarcado en amplias estrategias de política laboral. Por añadidura, se ampliarán y profundizarán los mercados laborales regionales y transfronterizos ya existentes.

(1) DO C 355 de 21.11.1997, p. 51 y ss.

4.11. Un aspecto especialmente inhumano del trabajo migrante, peligroso desde el punto de vista social y desestabilizador para la economía, lo constituye la mano de obra ilegal. El Comité es consciente del alcance y de la importancia de esta mano de obra. A pesar de que, por supuesto, no existen datos al respecto, señala que la ilegalidad plantea un problema importante para la agricultura.

5. Conclusiones — Necesidad de reglamentación

5.1. *Las condiciones marco*

5.1.1. En las negociaciones con los países de Europa Central y Oriental candidatos a la adhesión debe tomarse en consideración la distinta evolución de estos países. La situación concreta del desarrollo económico y social reviste una importancia fundamental para el progreso que debe reflejarse en las negociaciones de los distintos candidatos a la adhesión con la Unión Europea. Esto es válido tanto en lo que se refiere a la dimensión temporal como a la dimensión jurídica de las negociaciones de adhesión. En este sentido, tienen gran importancia las medidas de fomento estructural con objeto de impulsar las infraestructuras y la creación de puestos de trabajo. El desarrollo del medio rural ha de ser objeto de un mayor fomento.

En principio, el Comité aboga por unos regímenes transitorios —y aun por unos regímenes temporales de excepción— que permitan encauzar las repercusiones derivadas de la libre circulación de trabajadores. Los regímenes transitorios y de excepción deberían tener en cuenta la evolución particular de cada uno de los países candidatos a la adhesión. Una vez que tales evoluciones hayan cosechado el éxito esperado, debería ponerse fin a dichos regímenes.

5.1.2. Los numerosos acuerdos bilaterales vigentes sobre inmigración, contingentes, etc. evidencian no sólo la necesidad de una política europea de migración que incluya la reglamentación necesaria para tratar en el futuro a los trabajadores agrícolas migrantes, sobre todo por lo que se refiere al examen de las ofertas de empleo prioritarias, sino también la necesidad de iniciar negociaciones en el Consejo que desemboquen en la agrupación de las distintas reglamentaciones nacionales en una Directiva de la UE.

5.2. *La iniciativa*

5.2.1. El Comité propone la siguiente iniciativa destinada a la futura regulación del trabajo agrícola migrante.

5.2.2. Los interlocutores sociales de la agricultura europea se ocupan desde hace años de los problemas del trabajo migrante. En distintos niveles se están haciendo numerosos esfuerzos para mejorar la situación económica y social de los trabajadores migrantes. El Comité examinará y apoyará en el futuro los esfuerzos que se acometan en este ámbito.

5.2.3. El Comité toma nota de la advertencia de los interlocutores sociales para que prosiga sus esfuerzos en el marco del diálogo social e instaure medidas de conformidad

con los artículos 138 y 139 del Tratado CE. El Comité pide a la Comisión asesoramiento y apoyo para esta iniciativa de los interlocutores sociales.

5.3. *El observatorio*

5.3.1. Para entablar un debate con conocimiento de causa del que puedan derivarse las conclusiones e iniciativas necesarias, los participantes implicados en el proceso han de disponer de un sistema de información y asesoramiento exhaustivo, tanto desde el punto de vista cualitativo como cuantitativo. El elemento central de este sistema lo constituirá el observatorio de los trabajadores agrícolas migrantes, que será creado por la Comisión con la participación de los interlocutores sociales.

5.3.2. Este observatorio tendrá como misión registrar y analizar, en colaboración con las administraciones, los movimientos migratorios y presentar a las instituciones europeas y demás implicados propuestas para mejorar la situación de los trabajadores migrantes. Podría servir de centro de información y asesoramiento para las asociaciones de empresarios, los sindicatos, las asociaciones de defensa de los ciudadanos, la administración y los representantes políticos. Se apoyará en las iniciativas comunitarias existentes y contribuirá a la integración de éstas en una red.

5.3.3. El Comité pide a la Comisión que apoye las iniciativas de los interlocutores sociales y que facilite los recursos financieros necesarios para la creación de un Observatorio de los trabajadores migrantes en Europa. Asimismo, la Comisión deberá intervenir ante los Estados miembros para que, con la participación de los interlocutores sociales, se creen redes a escala nacional y regional que funcionen como elementos operativos de información y asesoramiento.

5.3.4. Mediante el tratamiento electrónico de los datos, estas informaciones podrán ponerse al alcance de los interlocutores sociales, las administraciones competentes, la Comisión, los políticos y todas las personas interesadas. En este contexto, se procederá en estrecha conexión con los proyectos de la Comisión en el ámbito, por ejemplo, de las bases de datos.

5.4. *La documentación*

5.4.1. Los interlocutores sociales del sector agrícola de los Estados miembros y de los países candidatos a la adhesión han empezado a elaborar acuerdos bilaterales para lograr una cooperación más estrecha. La mejora de la protección de los trabajadores migrantes también forma parte integrante de estos acuerdos.

5.4.2. Para proteger a los trabajadores migrantes deberá introducirse un permiso de trabajo por escrito, que el trabajador migrante deberá llevar consigo cuando realice su trabajo para poder presentarlo a instancias de las autoridades competentes. Además de los datos personales, dicho permiso deberá incluir información relativa a la seguridad social y la cualificación. El permiso de trabajo permitirá verificar la situación legal del trabajador migrante. De este modo, será posible poner al descubierto la no notificación de una relación laboral y brindar a los trabajadores migrantes una protección efectiva contra los efectos de las situaciones ilegales. Además, el permiso de trabajo le dará acceso a la protección sindical en el país de

acogida, así como a la protección de las instituciones, —tales como, por ejemplo, administraciones laborales, cámaras y centros de formación. El Comité pide a la Comisión que promueva la introducción de un documento de permiso de trabajo fomentando la realización de diversos ensayos.

5.5. *La regulación*

5.5.1. La mano de obra estacional seguirá siendo necesaria en el futuro para que la agricultura funcione. Existe la necesidad de regular en adelante las condiciones en las que se emplea a los trabajadores migrantes procedentes de terceros países.

5.5.2. La libertad de los trabajadores migrantes de cambiar de lugar de trabajo también forma parte de la libre circulación de trabajadores en la Unión Europea. Los trabajadores procedentes de terceros países tienen la posibilidad, después de que un Estado miembro de la Unión Europea les conceda un permiso de trabajo, de seguir emigrando en el interior de la UE. Por este motivo, la cuestión de la autorización de esta mano de obra es importante para todos los Estados miembros de la UE. El Comité pide a la Comisión que clarifique las cuestiones jurídicas relacionadas con ello y que encuentre con los Estados miembros y los interlocutores sociales una solución global europea para la mano de obra procedente de terceros países.

5.5.3. El Comité pide a la Comisión que inste a los Estados miembros para que hagan participar a los interlocutores sociales en el establecimiento de contingentes nacionales.

5.6. *La administración*

5.6.1. Los organismos estatales, las empresas y los trabajadores migrantes están sujetos a un número incalculable de reglamentaciones, leyes y reglamentos. A medida que se desarrolla la armonización en el seno de la UE deben hacerse más accesibles las disposiciones. El Comité considera que urge simplificar y aumentar la transparencia de las normas administrativas, en particular para los empresarios/as y los trabajadores/as.

5.6.2. Se pide a la Comisión que elabore un documento de síntesis de los acuerdos bilaterales sobre la cuestión de los trabajadores migrantes existentes entre los Estados miembros de la Unión Europea y los países candidatos a la adhesión. Sobre la base de esta recopilación, el Comité espera alcanzar una serie de conclusiones que permitan elaborar propuestas e iniciativas para simplificar las normativas vigentes. Tanto para los países de origen como para los países de acogida, son necesarias unas pautas europeas uniformes para la regulación de la situación de los trabajadores migrantes.

5.7. *La formación permanente*

5.7.1. Las medidas de cualificación no sólo representan un elemento importante en cuanto a la futura implicación de los trabajadores migrantes en los beneficios agrícolas. Estas medidas también pueden constituir una base idónea para que los trabajadores escasamente cualificados, los desempleados y otras personas desfavorecidas desempeñen una actividad agrícola. Por lo tanto, es urgentemente necesario que se proporcione a las administraciones laborales de los Estados miembros instrumentos semejantes, que informen a las personas interesadas sobre estos organismos y permitan su acceso a estas medidas.

5.8. *El control*

5.8.1. El respeto de las normas jurídicas y de los convenios, así como la lucha contra la ilegalidad en favor de la protección de los trabajadores migrantes, sólo puede realizarse mediante controles más estrictos. Deben facilitarse los medios necesarios para la información y la sensibilización de los trabajadores, de las empresas, así como de la opinión pública.

5.8.2. Como complemento a este trabajo de sensibilización debe también producirse una estrecha colaboración entre los organismos de investigación a escala europea, ya que las organizaciones ilegales de colocación de trabajadores actúan de manera transfronteriza. Se insta, por ello, a la Comisión a que abogue por una mayor coordinación de la investigación y la persecución del trabajo ilegal a escala europea, así como por la puesta a disposición de los recursos personales y financieros necesarios a tal fin.

5.9. *La seguridad social*

5.9.1. Los trabajadores migrantes son imprescindibles para la agricultura europea. Deben ser tratados adecuadamente, en pie de igualdad con los demás trabajadores, con los mismos derechos económicos y sociales. Contribuyen decisivamente al desarrollo del sector primario y también deben ser partícipes de sus conquistas, entre las que se encuentran el sistema de seguridad social y las cajas de pensiones complementarias existentes en algunos Estados miembros. Debe acabarse con todo tipo de discriminación de los trabajadores migrantes.

5.9.2. El Comité pide a la Comisión que analice los sistemas de seguridad social en la agricultura y que, en colaboración con los interlocutores sociales, prevea la posibilidad de integrar a los trabajadores migrantes en estos sistemas. En este terreno, debería garantizarse la incorporación en la seguridad social de los derechos adquiridos por los trabajadores migrantes mediante el ejercicio de su actividad, así como la transferencia de los derechos a pensión adquiridos a los respectivos países de origen.

Bruselas, 24 de mayo de 2000.

La Presidenta

del Comité Económico y Social

Beatrice RANGONI MACHIAVELLI